

Résumé

L'UPA a pris connaissance de l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. D'entrée de jeu, elle salue le travail accompli et la pertinence de cet avant-projet de loi.

En effet, à l'automne 2009, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture prévoyait, au rythme actuel de la croissance de la population, que nous passerions de six milliards d'habitants sur la planète à plus de neuf milliards en 2050! Qui plus est, cette croissance démographique se fera dans les grands centres urbains, localisés historiquement sur les meilleures terres de la planète ou en périphérie des villes, contribuant ainsi à l'étalement urbain de plus en plus généralisé. Ces quelques éléments sont au cœur des préoccupations des producteurs et productrices agricoles et l'avant-projet de loi aborde ces thèmes directement par le défi de l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Les commentaires, suggestions et demandes inclus à notre mémoire veulent souligner l'importance du processus de planification et d'aménagement durable du territoire au regard des activités agricoles. De façon plus précise, nous désirons attirer l'attention des parlementaires sur des éléments qui nécessitent des modifications à cet avant-projet de loi dès maintenant afin d'assurer la réalisation de l'aménagement durable de nos territoires.

Les objectifs poursuivis par la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme sont fort pertinents. Toutefois, il nous apparaît opportun de souligner que l'amélioration des pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme devra être plus qu'une intention.

À cet égard, nous désirons partager nos craintes de voir se répéter la situation suivante. Bien que les municipalités régionales de comté (MRC) aient eu l'obligation de procéder à une révision quinquennale de leurs schémas d'aménagement et de développement (SAD), peu d'entre elles ont su satisfaire à cette exigence.

Rappelons, à cet effet, que le vérificateur général du Québec soulignait en 2009 que le ministère des Affaires municipales éprouvait des difficultés à faire en sorte que le processus de révision des schémas d'aménagement et de développement soit achevé par les MRC ou les villes dans des délais raisonnables. Nous sommes d'avis que le présent projet ne permet pas de régler cette situation. L'avant-projet de loi doit prévoir des mécanismes d'évaluation de l'atteinte des objectifs et résultats. L'obligation de révision aux cinq ans était plus gage de succès puisqu'il ne nécessitait pas une intervention extraordinaire de la part du ministre. Il faut comprendre que c'est plutôt l'absence de conséquence en présence de manquement qui a rendu cet exercice inutile.

L'avant-projet de loi regroupe dans une même section les dispositions en matière agricole. À notre très grande satisfaction, il consacre l'importance des activités agricoles et du territoire sur lequel elles sont pratiquées. La vocation des schémas « d'assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles et l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles » en est la transposition directe.

Lors des audiences particulières en regard de l'adoption du projet de loi 58 relatif au nouveau partage des responsabilités entre les CM et les MRC en février 2010, l'UPA avait exigé, sans succès, l'imposition d'un gel sur les demandes d'exclusion de la zone agricole présentées par les MRC dont les territoires étaient situés dans une communauté métropolitaine, et ce, tant que la réalisation des PMAD n'était pas complétée. À ce jour, force est de constater que nos appréhensions étaient fondées. Les MRC semblent oublier leur obligation principale vis-à-vis la zone agricole prévue aux articles 5 al. 2 (2.1°) de la LAU et 79.1 de la Loi sur la protection du territoire et des activités

agricoles, laquelle les obligent à favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles.

L'avant-projet de loi introduit à son article 28 une toute nouvelle façon, pour le ministre, d'examiner la conformité des outils de planification (PMAD et SAD) aux orientations gouvernementales. L'UPA aurait préféré que ce dernier maintienne l'examen complet des outils de planification aux orientations gouvernementales afin d'assurer une conformité pointue entre ceux-ci. Pour l'Union, l'ensemble des éléments contenus aux orientations gouvernementales actuelles en matière de protection du territoire et des activités agricoles, constituent des éléments propres des outils de planification qui devront faire l'objet d'un examen de leur conformité par le Ministère. Il en va du respect de la déclaration du ministre inscrite aux notes explicatives de cet avant-projet de loi à l'égard de la reconduction du droit actuel en matière agricole.

À l'analyse de la proposition législative du ministre, l'UPA est d'avis que l'avant-projet de loi suggère une modification aux pouvoirs municipaux existants. En fait, l'article 160 ajoute les « contraintes reliées à la santé » comme raison possible de l'utilisation du pouvoir réglementaire de régir l'émission des permis et certificats. Ces modifications inquiètent grandement les producteurs agricoles. Le concept de « santé » est large et s'inscrit difficilement dans le rôle traditionnel des autorités municipales en matière d'aménagement du territoire. Selon nous, il s'agit plutôt d'un rôle dévolu au gouvernement. Cet élargissement du pouvoir réglementaire des municipalités locales constitue donc un véritable transfert de responsabilité du gouvernement vers celles-ci.

À la suite de consultations préliminaires, l'UPA s'était montrée favorable à rendre « facultative » la tenue de consultations publiques sur l'élevage porcin lorsque la situation le justifiait. La rédaction proposée de l'alinéa 2 de l'article 275 est totalement inacceptable pour l'UPA, et ce, pour plusieurs raisons. Dans ce contexte, l'UPA ne peut permettre que l'imposition de l'ensemble des cinq conditions devienne un automatisme en vue d'éviter le processus de consultation publique. Par ailleurs, les cinq conditions prévues à l'article 271 de la future loi ne doivent pas être modifiées afin de maintenir l'état du droit en cette matière.

L'UPA est ouverte à la détermination d'un autre type de déclencheur qui rendrait « facultative » la consultation publique, notamment dans un contexte où le promoteur lui-même définirait son projet comme nécessitant l'imposition des cinq conditions prévues à la loi dans un dessein de cohabitation harmonieuse.

L'avant-projet permet aux MRC d'établir un règlement régional sur les distances séparatrices, lequel serait applicable sur tout ou partie du territoire régional. Tout comme en matière de réglementation sur la plantation et l'abattage d'arbres, cette nouvelle habilitation législative permettra la régionalisation de la réglementation sur un deuxième sujet, soit l'établissement des distances séparatrices aux fins d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles ou d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau. Bien qu'en principe l'UPA ne s'oppose pas à la régionalisation des pouvoirs réglementaires au niveau d'une MRC, la proposition législative, telle que rédigée, contient deux éléments qui doivent impérativement être corrigés selon nous.

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES
À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**AVANT-PROJET DE LOI SUR
L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU
TERRITOIRE ET L'URBANISME**

LE 21 AVRIL 2011

ISBN 978-2-89556-108-8

DÉPÔT LÉGAL, 2^E TRIMESTRE 2011

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES QUÉBEC

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

TABLE DES MATIÈRES

L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES	1
INTRODUCTION	2
1. DES COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	3
1.1. SUR LES OBJECTIFS DE LA RÉVISION	3
1.2. SUR LA VISION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	3
1.3. SUR LE RÔLE GOUVERNEMENTAL.....	4
2. DES MODIFICATIONS NÉCESSAIRES	7
2.1. SUR LE CONTENU DU PLAN MÉTROPOLITAIN	7
2.2. SUR L'EXAMEN DE LA CONFORMITÉ AUX ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES	8
2.3. <i>SUR LES CONTRAINTES INTRODUITES PAR LA NOTION DE « SANTÉ » LORS DE L'ÉMISSION DES PERMIS</i>	<i>9</i>
2.4. SUR LES CONDITIONS RELIÉES À LA TENUE DES CONSULTATIONS PUBLIQUES POUR LES PROJETS D'ÉLEVAGES PORCINS	10
2.5. SUR LA RÉGLEMENTATION RÉGIONALE.....	12
3. DES AMÉLIORATIONS SOUHAITÉES	15

L'Union des producteurs agricoles

En créant l'Union catholique des cultivateurs en 1924, devenue en 1972 l'Union des producteurs agricoles (UPA), les agriculteurs et les agricultrices du Québec ont résolument opté pour l'action collective, et cet engagement ne s'est jamais démenti. Ils se sont donné ainsi un syndicalisme vigoureux, c'est-à-dire un mouvement autonome voué à la défense de leurs intérêts et à la promotion de l'agriculture et de la forêt privée.

Au fil de son histoire, l'UPA a travaillé avec acharnement 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, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc.

L'action de l'UPA s'inscrit au cœur du tissu rural québécois; elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'action collective du syndicalisme agricole et forestier a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 16 fédérations régionales et 25 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 3 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Son action trouve des prolongements aussi loin qu'en Europe, dans ses interventions auprès de l'OMC, à réclamer l'exception agricole au nom de la souveraineté alimentaire ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par le biais de sa corporation UPA Développement international.

Réunis au sein de leur Union, les 42 424 agriculteurs et agricultrices québécois investissent, bon an mal an, quelque 630 millions de dollars dans l'économie du Québec. Les 35 000 producteurs de bois, quant à eux, récoltent annuellement environ 6 millions de m³ de matière ligneuse pour une valeur de plus de 300 millions, contribuant ainsi aux 73 000 emplois directs que génère l'industrie forestière en région.

Dans la même veine, plus de 30 000 exploitations agricoles, majoritairement familiales, procurent de l'emploi à plus de 61 000 personnes. Chaque année, le secteur agricole québécois génère des recettes qui avoisinent les 7,5 milliards, 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.

Avec l'UPA, les agriculteurs et agricultrices du Québec de même que les producteurs forestiers se sont donné un outil qui leur permet de maîtriser leur destin. Ils sont fiers de travailler collectivement à la noble tâche de cultiver et de nourrir le Québec, lui procurant ainsi son indispensable souveraineté alimentaire, tout en contribuant significativement à son développement durable.

Introduction

L'UPA a pris connaissance de l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Elle souhaite à cet effet remercier la Commission de lui permettre de présenter le point de vue des producteurs et productrices agricoles du Québec. D'entrée de jeu, elle salue le travail accompli. Cet avant-projet de loi est l'aboutissement d'un exercice colossal et tout aussi ambitieux, soit d'assurer le développement durable de nos territoires. Nous tenons également à souligner la pertinence de cet avant-projet de loi.

En effet, à l'automne 2009, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture prévoyait, au rythme actuel de la croissance de la population, que nous passerions de six milliards d'habitants sur la planète à plus de neuf milliards en 2050! Qui plus est, cette croissance démographique se fera dans les grands centres urbains, localisés historiquement sur les meilleures terres de la planète ou en périphérie des villes, contribuant ainsi à l'étalement urbain de plus en plus généralisé. Ces quelques éléments sont au cœur des préoccupations des producteurs et productrices agricoles et l'avant-projet de loi aborde ces thèmes directement par le défi de l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Aussi, nous avons souscrit à la démarche de révision du régime juridique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au Québec en offrant notre collaboration à ce processus. Les agriculteurs et les forestiers sont ancrés au cœur même du territoire et l'aménagement affecte d'une façon ou d'une autre les activités qu'ils y pratiquent. C'est aussi la raison pour laquelle ils tiennent tant à s'impliquer dans la gouvernance de ces territoires et d'être consultés sur des décisions qui pourront modifier à la fois leurs activités économiques et leur cadre de vie familial.

Comme le ministre le soulignait lors de sa présentation, l'avant-projet « prévoit certaines dispositions spécifiques en matière agricole afin de reconduire, pour l'essentiel, le droit actuel à cet égard ». Le maintien des dispositions législatives actuelles réjouit nos gens, car on reconnaît par le fait même l'équilibre existant dans l'actuelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) entre les pouvoirs dévolus aux municipalités en matière d'aménagement du territoire agricole et les activités exercées par les agriculteurs qui occupent cette zone.

Déjà, l'UPA a fait connaître certaines de ses positions lors du dépôt du projet de loi 58 (Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines)¹ en février 2010. L'une d'entre elles est reprise d'ailleurs à l'intérieur de ce mémoire en raison de la pression constante sur les meilleures terres agricoles du Québec.

Toutefois, nos propos portent principalement sur l'importance du processus de planification et d'aménagement durable du territoire au regard des activités agricoles. De façon plus précise, nous désirons attirer l'attention des parlementaires sur des éléments qui nécessitent des modifications à cet avant-projet de loi dès maintenant afin d'assurer la réalisation de l'aménagement durable de nos territoires.

¹ Audiences tenues le 11 février 2010 devant la Commission de l'aménagement du territoire.

1. DES COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

1.1. SUR LES OBJECTIFS DE LA RÉVISION

Les objectifs poursuivis par la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme sont fort pertinents. Toutefois, il nous apparaît opportun de souligner que l'amélioration des pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme devra être plus qu'une intention. Les efforts à déployer par les gouvernements locaux, régionaux et suprarégionaux devront être soutenus concrètement par le gouvernement provincial en plus de faire l'objet d'une évaluation.

À cet égard, nous désirons partager nos craintes de voir se répéter la situation suivante. Bien que les municipalités régionales de comté (MRC) aient eu l'obligation de procéder à une révision quinquennale de leurs schémas d'aménagement et de développement (SAD), peu d'entre elles ont su satisfaire à cette exigence. Quant aux communautés métropolitaines (CM), elles n'ont pu adopter leur Schéma métropolitain d'aménagement et de développement comme prévu en 2001.

Nous reconnaissons la compétence des MRC et des CM à conduire les processus propres au Schéma d'aménagement et de développement et au Plan métropolitain de développement et d'aménagement (PMAD). Toutefois, les enjeux politiques reliés à la démarche d'élaboration des SAD et des PMAD et le manque de vision à long terme, risquent de diluer les résultats potentiels de ces outils.

Dans cette perspective, il apparaît essentiel que le gouvernement se prévale des mécanismes prévus en cas de manquement dans les pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Nous croyons nécessaire, dès aujourd'hui, que soient connus les mécanismes d'évaluation de l'atteinte des objectifs et résultats proposés dans cet avant-projet de loi. Nous estimons également que l'État doit présenter un plan d'action concret, assorti de ressources, pour soutenir l'amélioration souhaitée de ces pratiques par le monde municipal.

1.2. SUR LA VISION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Nous saluons la vision du gouvernement d'inscrire le développement durable dans son avant-projet de loi. Certains des principes qui le soutiennent sont chers aux exploitants agricoles. L'engagement de ces derniers dans la protection des ressources eau, air et sol est en soi un gage pour les générations futures. Avec la mise en œuvre de l'écoconditionnalité appliquée aux entreprises agricoles, nous avons une preuve tangible de la responsabilité de ce secteur avant-gardiste envers le développement durable.

Dans l'avant-projet de loi, nous espérons que la contribution de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au développement durable signifiera une plus grande protection du territoire et des activités agricoles. Il doit être compris que la sauvegarde des terres cultivables, une ressource non renouvelable, contribue à la sécurité alimentaire des Québécois, tant en quantité qu'en qualité. La préservation de ce patrimoine est essentielle, car elle concourt à l'essor et au développement des activités agricoles, un moteur économique des régions du Québec.

1.3. SUR LE RÔLE GOUVERNEMENTAL

Révision quinquennale, examen de conformité et orientations gouvernementales

Nous sommes déçus de la disparition de l'obligation de révision tous les cinq ans des outils de planification. Ce processus assurait à la population québécoise la prise en charge par le milieu des enjeux auxquels elle devait faire face. Il assurait également, par les examens de conformité associés à cette révision, une surveillance étroite du respect des orientations gouvernementales en matière d'aménagement et d'urbanisme dans la planification locale et régionale.

Rappelons, pour le monde agricole, que les orientations gouvernementales ont permis de baliser les pratiques d'aménagement et d'urbanisme et d'éviter que l'exercice du pouvoir réglementaire cause préjudice aux entreprises agricoles. Les orientations ont garanti un encadrement rigoureux favorisant une cohabitation harmonieuse des usages en milieu agricole. Elles ont été un élément moteur dans la façon de faire évoluer les pratiques d'aménagement.

La disparition de l'exigence de révision devra se traduire, comme entendu par cet avant-projet, par un suivi rigoureux des enjeux stratégiques déterminés par règlement à l'aide de mécanismes appropriés. Par exemple, il est question d'indicateurs dont devront se doter les communautés métropolitaines et les MRC. Nous sommes inquiets de ce processus, car les mécanismes ne sont pas définis clairement et n'assurent en rien une amélioration du contrôle par le gouvernement de ses préoccupations et obligations envers les Québécois à cet égard.

Rappelons, à cet effet, que le vérificateur général du Québec soulignait en 2009 que le ministère des Affaires municipales éprouvait des difficultés à faire en sorte que le processus de révision des schémas d'aménagement et de développement soit achevé par les MRC ou les villes dans des délais raisonnables. Nous sommes d'avis que le présent projet ne permet pas de régler cette situation. Nous réitérons que l'avant-projet de loi doit prévoir des mécanismes d'évaluation de l'atteinte des objectifs et résultats. L'obligation de révision aux cinq ans était plus gage de succès puisqu'il ne nécessitait pas une intervention extraordinaire de la part du ministre. Il faut comprendre que c'est plutôt l'absence de conséquence en présence de manquement qui a rendu cet exercice inutile.

Dans cette perspective, l'UPA est néanmoins satisfaite de la rédaction proposée à l'article 311 de l'avant-projet de loi, lequel confère au ministre le pouvoir de demander ponctuellement la modification de tout plan métropolitain ou de tout schéma qu'il estime ne pas respecter une orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

Il va sans dire que l'UPA signalera au ministre toute circonstance de non-respect des orientations gouvernementales lorsque la situation se présentera. L'exercice de ce pouvoir sera nécessaire en présence d'autorités municipales qui ne respecteront pas le cadre d'aménagement établi par le gouvernement; c'est pourquoi nous invitons fortement le ministre à l'utiliser.

Outils de planification

Malgré que les outils de planification soient à la base de l'aménagement du territoire, il est malheureux que l'importance de leur utilisation ne soit pas plus valorisée. Le nombre encore restreint de MRC ayant procédé à la révision de leur SAD au cours des dernières années nous semble significatif, tout comme l'échec des Schémas métropolitains d'aménagement et de développement des CM de Québec et de Montréal.

Ces outils doivent évoluer et prendre également en considération les enjeux associés au développement durable en milieu agricole. Dans cette perspective, nous croyons que des repères doivent être donnés aux gouvernements régionaux et locaux en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Par exemple, les dispositions relatives au contenu obligatoire d'un schéma sont profondément modifiées par le dépôt de l'avant-projet de loi. Actuellement, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) impose un contenu obligatoire à ses articles 5 et 7. En effet, le législateur utilise le verbe « doit » afin de bien établir les obligations imposées aux MRC. Le nouvel article 19 établira plutôt que le schéma « a principalement pour vocation » sept éléments. L'UPA aurait préféré que soit maintenue une obligation formelle telle que stipulée dans la LAU actuelle.

Réglementation

Nous sommes particulièrement heureux de constater que le gouvernement ait décidé de réformer les Règlements de contrôle intérimaire (RCI) lesquels ont pu, par le passé, devenir permanents en raison des dispositions de l'actuelle loi. Nous accueillons favorablement la venue des règlements régionaux. Toutefois, nous estimons que cette avenue facultative proposée aux MRC devrait être assortie d'une obligation formelle d'examen de la conformité aux orientations gouvernementales. De plus, l'État devrait mettre en place des mesures d'accompagnement auprès des MRC. Ce commentaire est particulièrement vrai pour les MRC établissant par règlement régional des distances séparatrices.

Dispositions applicables en matière agricole

L'avant-projet de loi regroupe dans une même section les dispositions en matière agricole. À notre très grande satisfaction, il consacre l'importance des activités agricoles et du territoire sur lequel elles sont pratiquées. La vocation des schémas « d'assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles et l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles » en est la transposition directe.

Nous souhaitons toutefois, dans un premier temps, que cette vocation se traduise également dans les énoncés de vision stratégique des MRC ayant une zone agricole qui contribue à la vie économique de ces territoires. Par exemple, nous aspirons à que chacune des MRC ayant une zone agricole s'engage avec l'UPA de sa région à mettre en place un plan de développement de l'agriculture et de la foresterie pour sa zone agricole. Rappelons que cette possibilité existe depuis 2001, alors introduite dans les orientations gouvernementales, et que peu d'entre elles ont effectivement entrepris cette démarche volontairement à l'extérieur de projets-pilotes introduits par le MAPAQ en 2008.

Bien entendu, dans un second temps, nous ne cesserons de répéter l'importance de la planification territoriale. Il est essentiel de signaler au préalable que le territoire agricole se veut un lieu prioritaire d'une activité essentielle à la population locale, mais également régionale et nationale. En l'absence de planification rigoureuse, l'improvisation engendre des actions incohérentes et dont les coûts sont majeurs.

NOS DEMANDES :

- 1. Que le gouvernement précise les mécanismes concrets, autres que législatifs, qu'il entend proposer pour soutenir l'amélioration des pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que pour évaluer l'atteinte des objectifs et des résultats en matière d'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme.***
- 2. Que le gouvernement publie dès maintenant son projet de règlement établissant les éléments propres à un outil de planification qui devront faire l'objet d'un examen de la conformité aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, et ce, préalablement à l'adoption de son projet de loi.***
- 3. Que le gouvernement instaure une révision périodique des schémas d'aménagement et de développement dans son avant-projet de loi, laquelle révision nécessitera un processus rigoureux et systématique d'examen de la conformité, le tout assorti de conséquences contraignantes en cas de manquements dans les outils de planification.***
- 4. Que le ministre exerce pleinement les pouvoirs qui lui sont conférés en présence d'autorités municipales qui ne respecteront pas le cadre d'aménagement établi par le gouvernement dans leurs outils de planification.***

2. DES MODIFICATIONS NÉCESSAIRES

2.1. SUR LE CONTENU DU PLAN MÉTROPOLITAIN

Lors des audiences particulières en regard de l'adoption du projet de loi 58 relatif au nouveau partage des responsabilités entre les CM et les MRC, l'UPA avait exigé, sans succès, l'imposition d'un gel sur les demandes d'exclusion de la zone agricole présentées par les MRC dont les territoires étaient situés dans une communauté métropolitaine, et ce, tant que la réalisation des PMAD n'était pas complétée. Ce gel se justifiait par une bonne gestion en matière d'aménagement du territoire et par la crainte d'une course aux dépôts de demandes d'exclusion par lesdites MRC avant le 31 décembre 2011.

À ce jour, force est de constater que nos appréhensions étaient fondées. Ainsi, sur le seul territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, les MRC de Ste-Thérèse-de-Blainville², Mirabel³, Vallée-du-Richelieu⁴ et des Moulins ont annoncé leur intention d'agir en ce sens. Les demandes de la MRC de l'Assomption et de la MRC Marguerite d'Youville, anciennement La Jemmerais, refusées partiellement par la CPTAQ, sont toujours en appel devant le TAQ⁵. Ces MRC semblent oublier leur obligation principale vis-à-vis la zone agricole prévue aux articles 5 al. 2 (2.1°) de la LAU et 79.1 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, laquelle les obligent à favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles. Pourtant, cette obligation est maintenue dans le futur article 19 al. 2 (4°) de l'avant-projet de loi. Par ailleurs, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), dans un geste fort décevant, refuse désormais de remettre à la CPTAQ les avis requis sur ces demandes.

L'article 16 de l'avant-projet de loi reprend intégralement le contenu de l'actuel article 2.24 de la LAU introduit par le projet de loi 58. Avec l'échéance prochaine pour l'adoption des PMAD (31 décembre 2011)⁶ et compte tenu de l'état d'avancement dans la réalisation des outils de planification, l'UPA réitère qu'une disposition législative devrait être adoptée par le gouvernement afin d'imposer ledit gel.

En raison de ce qui précède, l'UPA demande que l'article 16 al. 2 (5°) qui définit le contenu du PMAD soit bonifié afin d'y prévoir, en plus de la mise en valeur des activités agricoles, l'obligation d'assurer la pérennité de la zone agricole. Cette bonification respecte le nouveau partage des compétences en matière d'aménagement entre les communautés et les MRC introduit par le projet de loi 58.

Nos demandes :

- 5. Qu'une mesure transitoire soit ajoutée dans le projet de loi omnibus relatif au domaine municipal qui sera déposé durant la présente session parlementaire afin de geler la possibilité pour les MRC situées dans les territoires des CM de Montréal et Québec de déposer devant la Commission de protection du territoire agricole du Québec des demandes d'exclusion de leur zone agricole.***

² Sainte-Anne-des-Plaines : demande d'exclusion (dossier 400030), 94 hectares pour l'expansion de son périmètre urbain.

³ Mirabel : demande d'exclusion (dossier 36918) 97 hectares pour assurer la viabilité d'un golf à l'aide d'un projet résidentiel.

⁴ Saint-Basile : demande d'exclusion pour une superficie de 102 hectares (dossier 369267).

⁵ Ces demandes totalisent environ 300 hectares.

⁶ Article 163, Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines.

6. *Que ce gel soit effectif de la date d'entrée en vigueur dudit projet de loi pour une période se terminant avec l'adoption du PMAD sur le territoire d'une communauté.*
7. *Que soit bonifié l'article 16 al. 2 (5°) de l'avant-projet de loi afin d'y prévoir, préalablement à la mise en valeur des activités agricoles, l'obligation d'assurer la pérennité de la zone agricole.*

2.2. SUR L'EXAMEN DE LA CONFORMITÉ AUX ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES

L'avant-projet de loi introduit à son article 28 une toute nouvelle façon, pour le ministre, d'examiner la conformité des outils de planification (PMAD et SAD) aux orientations gouvernementales. L'UPA aurait préféré que ce dernier maintienne l'examen complet des outils de planification aux orientations gouvernementales afin d'assurer une conformité pointue entre ceux-ci.

Désormais, un règlement du gouvernement, dont le contenu est actuellement inconnu, établira les éléments propres à un outil de planification qui devront faire l'objet d'un examen de la conformité aux orientations gouvernementales. L'UPA exige que le contenu de ce règlement soit connu préalablement aux modifications législatives comme souligné à la section précédente du présent mémoire.

Pour l'Union, l'ensemble des éléments contenus aux orientations gouvernementales actuelles en matière de protection du territoire et des activités agricoles, constituent des éléments propres des outils de planification qui devront faire l'objet d'un examen de leur conformité par le Ministère. Il en va du respect de la déclaration du ministre inscrite aux notes explicatives de cet avant-projet de loi à l'égard de la reconduction du droit actuel en matière agricole.

Cette demande se justifie particulièrement par le caractère très technique de certaines des orientations gouvernementales, notamment celles relatives à l'imposition de distances séparatrices afin de favoriser la cohabitation harmonieuse en zone agricole. À titre d'exemple, il serait inadmissible pour l'UPA que les paramètres pour la détermination des distances séparatrices inhérentes à la gestion des odeurs en zone agricole ne constituent pas un élément propre dont la conformité devra être examinée.

Par ailleurs, et sous réserve du caractère technique des orientations qui devront être maintenues, l'UPA ne s'oppose pas à la réécriture de ces orientations dans le respect complet de l'état actuel du droit en ce domaine.

Notre demande :

8. *Que le gouvernement convienne dès maintenant avec l'UPA du principe que les éléments de contenu aux orientations gouvernementales actuelles en matière de protection du territoire et des activités agricoles, constitue un élément propre des outils de planification qui devront faire l'objet d'un examen de leur conformité par le Ministère.*

2.3. SUR LES CONTRAINTES INTRODUITES PAR LA NOTION DE « SANTÉ » LORS DE L'ÉMISSION DES PERMIS

À l'analyse de la proposition législative du ministre, l'UPA est d'avis que l'avant-projet de loi suggère une modification aux pouvoirs municipaux existants. En fait, l'article 160 ajoute les « contraintes reliées à la santé » comme raison possible de l'utilisation du pouvoir réglementaire de régir l'émission des permis et certificats. Le texte diffère des articles 145.42 et 113, alinéa 2, par. 16° de la LAU actuelle. Ce dernier article reliait lesdites contraintes à des éléments naturels comme les éboulis, les inondations, les glissements de terrain et autres cataclysmes naturels.

Ces modifications inquiètent grandement les producteurs agricoles. Le concept de « santé » est large et s'inscrit difficilement dans le rôle traditionnel des autorités municipales en matière d'aménagement du territoire. Selon nous, il s'agit plutôt d'un rôle dévolu au gouvernement.

De façon technique, la rédaction proposée de l'article 160 de l'avant-projet de loi permettrait aux municipalités d'assujettir, à des conditions qu'elles détermineront, la délivrance d'un permis sur tout ou une partie de son territoire à des contraintes relatives à la santé.

Le texte ne fixe aucune limite et l'UPA craint son application aux activités agricoles comme l'épandage des matières fertilisantes, déjà régi par le Règlement sur les exploitations agricoles à titre d'exemple. Il s'agit évidemment d'une proposition inacceptable pour l'UPA et contraire à l'état actuel du droit.

Cet élargissement du pouvoir réglementaire des municipalités locales constitue un véritable transfert de responsabilité du gouvernement vers celles-ci. Or, souvent, ces dernières n'ont pas les compétences techniques et les capacités financières pour établir avec rigueur les véritables causes de la dégradation de la qualité de l'environnement ou les atteintes à la santé. Pire, elles pourraient, en matière de qualité de l'eau ou de gestion des matières résiduelles, être l'une des causes de cette dégradation⁷. Elles se retrouveraient ainsi « juge et partie ». De plus, elles auraient tendance, par manque de ressources pour évaluer les situations, à appliquer le principe de précaution inutilement.

L'UPA considère que la décentralisation des pouvoirs en matière de contraintes relatives à la santé lors de l'émission des permis et certificats proposée par l'avant-projet de loi est prématurée. De plus, la rédaction proposée par l'avant-projet de loi est trop large, non encadrée et constituera une réelle contrainte à la pratique normale des activités agricoles.

Notre demande :

- 9. Que soient retranchées de l'article 160 de l'avant-projet de loi les références à la « santé ».**

⁷ Par exemple, la gestion de l'évacuation des eaux usées municipales.

2.4. SUR LES CONDITIONS RELIÉES À LA TENUE DES CONSULTATIONS PUBLIQUES POUR LES PROJETS D'ÉLEVAGES PORCINS

À la suite de consultations préliminaires, l'UPA s'était montrée favorable à rendre « facultative » la tenue de consultations publiques sur l'élevage porcin lorsque la situation le justifiait. Par ailleurs, aucune proposition concrète en vue d'établir un élément déclencheur rendant « facultative » ladite consultation n'avait fait l'objet d'un consensus. La solution restait à trouver au stade du dépôt de l'avant-projet de loi.

Le futur article 275 édicterait ce qui suit :

« Les articles 276 à 283 s'appliquent préalablement à la délivrance du permis.

Toutefois, ils s'appliquent facultativement, sur décision du conseil, si ce dernier, conformément à l'article 271, assujettit cette délivrance à l'ensemble des conditions prévues à cet article. »

La rédaction proposée de l'alinéa 2 de l'article 275 est totalement inacceptable pour l'UPA, et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, elle remet spécifiquement en cause les deux finalités imposées par le législateur à l'article 165.4.13 de la LAU, en 2004, et reprises intégralement au futur article 271, lesquelles encadrent fortement le pouvoir municipal lors de l'imposition des conditions. Ces finalités, notamment celles qui obligent la municipalité à « favoriser le développement de ces élevages », sont évacuées en permettant au conseil municipal d'imposer les cinq conditions directement afin d'éviter le processus de consultation publique. En fait, la proposition législative autorise l'équivalent d'un règlement municipal permanent comportant automatiquement les cinq conditions, ce à quoi l'UPA s'est toujours opposée.

L'article 165.34.13 de la LAU a fait l'objet d'un jugement de la Cour supérieure en décembre 2009⁸. Les extraits qui suivent établissent clairement notre propos. Le juge dit :

« ... le tribunal est d'avis au contraire qu'elle est correcte et que le conseil municipal ne peut s'autoriser de ces conditions pour contrôler d'autres finalités que celles qui y sont mentionnées. Le tribunal y reviendra.

...

... le conseil doit s'astreindre, c'est-à-dire : étudier le contexte particulier de la demande faite, déterminer l'opportunité d'imposer une ou des conditions qui seraient susceptibles d'assurer la coexistence harmonieuse des intérêts...

...

Si le législateur avait voulu imposer automatiquement un dôme sur les ouvrages de stockage de lisier ou l'implantation de haies brise-odeurs, il les aurait rendus obligatoires en vertu de la loi. Ce que le législateur a retenu plutôt, c'est un exercice de bonne foi et de respect mutuel des intérêts en présence ».

Dans ce contexte, l'UPA ne peut permettre que l'imposition de l'ensemble des cinq conditions devienne un automatisme en vue d'éviter le processus de consultation publique. Par ailleurs, les cinq conditions prévues à l'article 271 de la future loi ne doivent pas être modifiées afin de maintenir l'état du droit en cette matière.

⁸ 9110-8274 Québec inc. c. Saint-Cyprien-de-Napierville, 2009 QCCS 6566, 22 décembre 2009. Ce jugement a été porté en appel, lequel sera entendu au printemps 2011.

L'UPA est ouverte à la détermination d'un autre type de déclencheur qui rendrait « facultative » la consultation publique, notamment dans un contexte où le promoteur lui-même définirait son projet comme nécessitant l'imposition des cinq conditions prévues à la loi dans un dessein de cohabitation harmonieuse.

Nos demandes :

10. Que l'avant-projet de loi soit modifié afin d'abroger le deuxième alinéa de l'article 275.

11. Que l'avant-projet de loi établisse un déclencheur pour l'application du processus de consultation publique en matière d'élevage porcin, en conformité avec l'état actuel du droit en la matière, lequel pourrait se lire comme suit :

« Lorsque le fonctionnaire municipal constate que le projet soumis dans la demande de permis contient l'ensemble des conditions énumérées à l'article 271, il en avise le conseil qui, dans ce cas uniquement, peut décider de ne pas tenir de consultation publique. »

2.5. SUR LA RÉGLEMENTATION RÉGIONALE

L'article 199 de l'avant-projet de loi est nouveau. Il permet aux MRC d'établir un règlement régional sur les distances séparatrices, lequel serait applicable sur tout ou partie du territoire régional.

Tout comme en matière de réglementation sur la plantation et l'abattage d'arbres, cette nouvelle habilitation législative permettra la régionalisation de la réglementation sur un deuxième sujet, soit l'établissement des distances séparatrices aux fins d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles ou d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau.

Bien qu'en principe l'UPA ne s'oppose pas à la régionalisation des pouvoirs réglementaires au niveau d'une MRC, la proposition législative, telle que rédigée, contient deux éléments qui doivent impérativement être corrigés selon nous. Ces éléments n'y apparaissant pas, et cela brise l'équilibre entre le monde municipal et le monde agricole établi par les lois agricoles de 1996 et de 2001.

1) *L'examen de la conformité*

Premièrement, le chapitre III du titre IV de l'avant-projet, intitulé « réglementation régionale », est muet sur l'examen de la conformité de ce nouvel outil réglementaire avec documents de planification et d'aménagement (schéma) régionaux ou suprarégionaux (PMAD) au regard des importantes orientations gouvernementales en la matière.

En fait, l'avant-projet de loi occulte ce type d'examen alors qu'il prévoit un mécanisme spécifique à l'article 224 (titre V, chapitre V [examen de la conformité au schéma]) pour un règlement local traitant du même sujet. Le futur article 224 dit :

« Le règlement⁹ doit faire l'objet d'un examen, par le conseil de la municipalité régionale de comté, de sa conformité au schéma conformément aux dispositions du présent chapitre... »

Ce choix est d'autant plus étonnant puisque le titre du chapitre II (adoption du règlement et examen de la conformité au schéma) du titre¹⁰ VI de l'avant-projet de loi semble indiquer le contraire. De plus, les articles 240 à 243 n'établissent que le processus d'adoption (240) et la possibilité, pour une municipalité locale, de demander un examen de la conformité si elle estime que le projet de règlement régional n'est pas conforme au schéma (241)¹¹.

Ces articles n'édicte nullement l'obligation formelle¹² de procéder à un examen de la conformité comme dans le cas d'un règlement local. Certains diront que l'article 242 proposé par l'emploi de la forme négative dans son libellé, répond à cette obligation d'examen. Selon l'UPA, il n'en est rien. L'article 242 édicte les pouvoirs de l'organisme chargé d'émettre un avis sur un règlement dont la conformité est contestée localement¹³. De plus, il s'insère dans un

⁹ Lire « règlement local » puisqu'il s'agit d'un article du titre V intitulé « Dispositions relatives à l'adoption et à l'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme d'une municipalité locale ».

¹⁰ Le titre de cette partie de la future loi est : « Dispositions relatives à l'adoption et à l'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme d'une municipalité régionale ».

¹¹ Article 241, lequel édicte : « Le conseil d'une municipalité locale dont le territoire est visé par le règlement peut, s'il est d'avis que le règlement n'est pas conforme au schéma, demander l'avis de la Commission municipale sur cette conformité. La résolution formulant la demande doit être signifiée à la Commission et reçue par elle au plus tard le trentième jour suivant celui de la transmission prévue au deuxième alinéa de l'article 240. »

¹² L'emploi du verbe « doit » est fait à l'article 224 de l'avant-projet de loi.

¹³ Article 242, lequel édicte précisément : « La Commission doit donner son avis au plus tard le soixantième jour suivant celui de la réception de la copie de la résolution par laquelle l'avis est demandé. L'avis selon lequel le règlement n'est pas conforme au schéma

chapitre promulguant uniquement un processus, une procédure à suivre. Il n'établit pas une obligation formelle d'agir en matière d'examen de la conformité comme au futur article 224.

Par ailleurs, une planification judicieuse du territoire comprend nécessairement l'adoption d'outils de type réglementaire. Ces outils (règlements d'urbanisme locaux et régionaux) ne peuvent être mis en place adéquatement que dans la mesure où ils font l'objet d'un examen de conformité au schéma, lequel doit lui-même être conforme aux orientations gouvernementales¹⁴. Cet examen est nécessaire et doit être imposé à la réglementation régionale.

Une autre série de justifications peuvent être avancées pour soutenir nos propos. Il s'agit des pouvoirs actuels de la MRC en matière de règlement de contrôle intérimaire sur le même sujet (distances séparatrices). Actuellement, les MRC n'ont pas de pouvoirs pour réglementer sur leur territoire, sauf pour régir la plantation et l'abattage d'arbres. Également, dans le contexte de la modification ou de la révision de leur schéma, elles peuvent actuellement édicter un règlement de contrôle intérimaire¹⁵ et établir des distances séparatrices. Or, ce règlement doit être spécifiquement conforme aux orientations gouvernementales en vertu de l'article 65 de la LAU, lequel décrète :

« Dans les 60 jours qui suivent la réception de la copie du règlement, le ministre doit donner son avis sur la conformité de celui-ci aux orientations gouvernementales.
[Notre soulignement]

Doit être motivé l'avis qui indique que le règlement ne respecte pas ces orientations. Le ministre peut alors, dans l'avis, demander à l'organisme compétent de remplacer le règlement; il peut également y fixer un délai pour l'adoption du règlement de remplacement. »

Bien que l'UPA comprenne la profonde modification apportée par l'avant-projet de loi relativement à l'utilisation, par les MRC, du contrôle intérimaire, il n'y a pas de raison logique justifiant qu'un outil réglementaire doive subir un examen de sa conformité s'il provient d'une municipalité locale et être totalement absout de cette exigence s'il provient d'une autorité régionale.

De plus, la disparition de la possibilité, par cinq citoyens, de demander l'examen de conformité du règlement régional, existante présentement dans le règlement régional sur la protection des boisés et l'abattage¹⁶ d'arbres, justifie également notre propos.

peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer cette conformité. Le secrétaire de la Commission transmet une copie vidimée de l'avis à la municipalité régionale de comté et à chaque municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de cette dernière. »

¹⁴ Article 224 de l'avant-projet de loi et art. 56.14 et 57.3 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

¹⁵ Article 64 de la LAU, lequel édicte : « Malgré le sous-paragraphe a du paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 62, le conseil peut se prévaloir, à l'égard d'une zone agricole établie en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), de l'un ou l'autre des pouvoirs prévus aux paragraphes 3°, 4°, 4.1° et 5° du deuxième alinéa de l'article 113. Dans un tel cas, le plus tôt possible après qu'un avis de motion a été donné préalablement à l'adoption du règlement, le secrétaire transmet au ministre, par courrier recommandé ou certifié, une copie de l'avis, du procès-verbal qui en fait mention ou, le cas échéant, de l'avis prévu au quatrième alinéa de l'article 445 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1)... »

¹⁶ Articles 79.12 et 79.13 de la LAU.

Dans sa formulation actuelle, l'avant-projet de loi crée une situation de droit nettement plus désavantageuse pour le monde agricole qu'initialement. Cela contrevient spécifiquement à la déclaration de principe du ministre formulée dans les notes explicatives de l'avant-projet de loi.

Notre demande :

12. Que l'avant-projet de loi soit modifié afin d'inclure l'obligation formelle pour les MRC d'examiner la conformité de leur règlement régional au schéma d'aménagement et de développement par ailleurs conforme aux orientations gouvernementales.

2) La protection d'une source d'approvisionnement en eau

Depuis 1996, il n'est possible aux municipalités d'établir des distances séparatrices entre les constructions et les usages en zone agricole qu'à des fins de protéger une source d'approvisionnement en eau¹⁷. Le texte proposé de l'article 199 de l'avant-projet de loi reprend, pour l'essentiel, le texte législatif antérieur.

Par contre, une différence majeure apparaît. Il s'agit du mode d'interprétation de cette future disposition qui, suivant l'article 104 de l'avant-projet de loi, ne devra désormais pas être interprétée de façon littérale et restrictive.

Or, suivant les principes émis par la Cour suprême du Canada¹⁸, la théorie de l'interprétation par le « contexte » de la loi prédomine. Cela permet de limiter l'établissement de distances séparatrices entre les usages, les constructions et les sources dites d'approvisionnement en eau reliées par un système d'aqueduc privé ou public et non pas avec des puits privés.

La nouvelle façon d'interpréter le texte de l'article 199 et les commentaires reçus lors des travaux préliminaires au dépôt de l'avant-projet de loi pourraient permettre d'étendre aux sources « privées » d'approvisionnement en eau, à savoir le puits d'un particulier, le pouvoir municipal en cette matière. Cette nouvelle façon d'appliquer la disposition est fort inquiétante pour l'UPA.

Les puits « privés » font déjà l'objet d'une protection réglementaire adéquate et fort restrictive dans le Règlement sur le captage des eaux souterraines¹⁹. Compte tenu de la présence de puits privés sur l'ensemble du territoire agricole, l'imposition de distances séparatrices inutiles nuirait considérablement aux activités agricoles. Les commentaires de la présente section (source d'approvisionnement en eau) s'appliquent également pour l'article 263.

Notre demande :

13. Que l'avant-projet de loi soit modifié afin d'ajouter les termes « reliés à un aqueduc » après le mot « approvisionnement » dans l'article 199.

¹⁷ Article 113, alinéa 2, 4^o paragraphe et alinéa 3 de la LAU.

¹⁸ Voir les affaires *Bell ExpressVu, Rizzo et Ville de Montréal* en Cour suprême du Canada.

¹⁹ L.R.Q. c. Q-2, r. Par exemple, pour un puits privé, la zone de protection est de 30 mètres, article 26.

3. DES AMÉLIORATIONS SOUHAITÉES

Sur certains principes

L'UPA suggère d'ajouter les mots « le développement de » après le mot « favoriser » au paragraphe 3^o du 2^e alinéa de l'article 2 de l'avant-projet de loi. Cette proposition se justifie par le fait que les outils de planification (métropolitain et régional) doivent être axés sur le développement suivant les articles 1 et 3 de l'avant-projet de loi.

Le législateur utilise, au 2^e paragraphe de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'avant-projet de loi, l'adverbe « harmonieusement » pour qualifier le maintien du milieu bâti. L'emploi du terme « harmonieux » revient également à l'article 104 dans la façon d'interpréter les pouvoirs conférés aux municipalités en matière réglementaire.

L'UPA s'interroge sur le sens à donner à ces deux termes dans le contexte où les pouvoirs réglementaires doivent également être interprétés de manière à « favoriser l'aménagement rationnel ».

En fait, un aménagement du territoire rationnel comprendra des éléments tels que la densification, l'optimisation du milieu urbain, l'occupation du sol, etc. Il nous semble qu'un milieu bâti dit « harmonieux » est difficilement conciliable avec ces concepts dits « rationnels » d'aménagement.

Notre demande :

14. L'UPA suggère au ministre d'ajouter les mots « le développement de » après le mot « favoriser » au paragraphe 3^o du 2^e alinéa de l'article 2 et de revoir l'utilisation des termes « harmonieusement » et « harmonieux » dans les articles 2 et 104 de son avant-projet de loi.

Sur la vision stratégique

L'UPA est favorable à ce que les MRC se dotent d'un énoncé de vision stratégique, lequel favorise l'exercice cohérent de ses compétences.

Toutefois, l'UPA s'interroge sur l'absence de l'agriculture dans cet énoncé. En matière d'aménagement du territoire, la place de l'agriculture n'est plus à démontrer. D'ailleurs, 43 articles de l'avant-projet de loi concernent spécifiquement le monde agricole. Le ministre, par le libellé proposé, impose aux MRC un choix avisé. La vision stratégique devra s'articuler autour du développement social, de la culture, de l'économie et de l'environnement. L'importance de l'agriculture en matière de développement et d'aménagement du territoire devrait faire partie de toute vision stratégique d'une MRC.

Notre demande :

15. Que l'avant-projet de loi soit modifié en ajoutant le mot « agricole » après le mot « développement », à l'alinéa 1 de l'article 5.

Sur le contenu d'un schéma d'aménagement et de développement

Les dispositions relatives au contenu obligatoire d'un schéma sont profondément modifiées par le dépôt de l'avant-projet de loi. Actuellement, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) impose un contenu obligatoire à ses articles 5 et 7. En effet, le législateur utilise le verbe « doit » afin de bien établir les obligations imposées aux MRC.

Le nouvel article 19 établira plutôt que le schéma « a principalement pour vocation » sept éléments. L'UPA aurait préféré que soit maintenue une obligation formelle à celle inscrite à la LAU actuelle. Néanmoins, l'UPA est satisfaite du libellé proposé au paragraphe 4 du deuxième alinéa de cet article, lequel dit :

« 4° d'assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles et l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles ».

Sur la problématique des règlements de contrôle intérimaire

La nature du contrôle intérimaire change profondément avec l'avant-projet de loi. L'UPA est favorable à ce changement. L'adoption de la résolution de contrôle intérimaire, en lien avec un processus de révision d'un schéma ou du PMAD, n'aura d'effet que durant les 90 jours suivant le futur article 73. Cette règle obligera les MRC à imposer le contrôle intérimaire uniquement lorsqu'elles seront prêtes à enclencher le processus de révision de leur schéma. Cela mettra fin au régime intérimaire de longue durée, à moins que les MRC ne fassent une succession de résolutions de contrôle intérimaire, à l'exemple des « avis de motion successifs ».

Notre demande :

16. Que le Ministère étudie la problématique des règlements de contrôle intérimaire successif afin d'y apporter les corrections appropriées.

Sur la notion de terres en culture

En 2011, il se présente désormais des situations où une nouvelle construction de type agricole est implantée, non pas sur une terre en culture, mais plutôt à l'intérieur d'un boisé. Leur implantation est rendue nécessaire, notamment en raison des conditions prévues à l'article 165.4.13 de la LAU (article 271 de l'avant-projet de loi) ou par l'application des paramètres en matière de distances séparatrices.

Dans ce contexte, l'emploi de l'expression « sur des terres en culture » est désormais trop réductrice puisqu'elle permet un contrôle intérimaire (interdisant la nouvelle construction) pour un cas de figure non prévu par le législateur à l'époque.

Nos demandes :

17. Que le paragraphe 1° de l'alinéa 1 de l'article 71 de l'avant-projet de loi soit modifié afin d'y lire, à la place de l'expression « sur des terres en culture », les mots « sur une terre en culture située en zone blanche et sur un terrain situé en zone agricole ».

- 18. *Que soient modifiés certains articles de l'avant-projet de loi afin d'y lire, à la place de l'expression « sur des terres en culture », les mots « sur un terrain situé en zone agricole ».***

Sur l'utilisation du terme « zone franche »

L'UPA a toujours été favorable à la rénovation, la réhabilitation et la densification des territoires situés à l'intérieur du périmètre d'urbanisation d'une municipalité. Malheureusement, la rédaction proposée aurait pu être plus claire suivant certains commentaires. Ainsi, une précision quant à la délimitation de telle zone au plan d'urbanisme ne serait permise qu'à l'intérieur dudit périmètre, devrait être ajoutée (article 82). De plus, l'utilisation du terme « franche » porte à confusion. Il sera préférable que le texte de la future loi parle plutôt de non-soumission au processus d'approbation référendaire.

Nos demandes :

- 19. *Que l'article 82 de l'avant-projet de loi soit modifié afin d'y ajouter, après le mot « territoire » des mots suivants « à l'intérieur du périmètre d'urbanisation ».***
- 20. *Que les termes « franche d'approbation » de l'article 82 soient retirés et remplacés par les mots suivants « non soumise au processus d'approbation ».***

Sur les comités consultatifs agricoles

Les comités consultatifs agricoles (CCA) permettent aux producteurs de faire entendre leur voix dans le cadre de l'élaboration des documents régionaux (schéma) et suprarégionaux (PMAD) de planification et dans l'élaboration des règlements d'urbanisme touchant aux activités agricoles.

Ces comités dits « consultatifs » ont prouvé l'importance de leur rôle depuis près de 15 ans. En reconduisant les dispositions actuelles de la LAU, l'avant-projet maintient l'état du droit à cet égard.

Par ailleurs, lors des consultations préliminaires au dépôt de l'avant-projet de loi, les autorités du Ministère ont été sensibilisées au fait que certaines MRC n'utilisaient pas adéquatement leur CCA. Ainsi, le deuxième alinéa du futur article 251 édicte :

« Le comité doit être constitué d'une majorité de producteurs agricoles ».

Demeurant un comité dit « consultatif », le changement introduisant le concept de majorité est accueilli avec enthousiasme par l'UPA. Il permet de rendre plus systématique et plus dynamique l'utilisation de ce comité. Comme il est essentiel pour le gouvernement de maintenir l'équilibre entre le monde agricole et le monde municipal, et vu la plus grande autonomie conférée par l'avant-projet de loi aux autorités municipales, ce choix du législateur s'avère opportun. D'ailleurs, celui-ci favorise une participation démocratique des principaux acteurs concernés, soit les producteurs agricoles, à l'élaboration des outils de planification régionale, incluant le territoire agricole.

Notre demande :

- 21. *Que le deuxième alinéa de l'article 251 de l'avant-projet de loi soit maintenu intégralement.***

Sur la notion de cohabitation harmonieuse

L'UPA s'étonne de la disparition, dans l'avant-projet de loi, de la notion de « cohabitation harmonieuse », laquelle était pourtant au cœur de l'équilibre entre le monde agricole et le monde municipal depuis 1996. Concrètement, les futurs articles 19, 20, 21, 262 et 263 sont totalement muets sur le sujet.

Désormais, le schéma doit prévoir des paramètres pour la détermination des distances séparatrices. Cette obligation formelle était auparavant soumise à une analyse, une pondération de la part de la MRC, afin que soit déterminé ce qu'elle « estimait approprié pour assurer » ladite cohabitation harmonieuse. Cette analyse disparaît.

L'UPA comprend de ce choix que l'imposition des distances séparatrices est automatique. Dans ce contexte, l'Union réaffirme que la totalité des orientations gouvernementales sur cette question a constitué des éléments propres sur lesquels un examen de la conformité sera obligatoire suivant le futur article 28.

Notre demande :

22. Que le concept de la « cohabitation harmonieuse », en complément aux commentaires à la section concernant l'examen de la conformité aux orientations gouvernementales, demeure dans le futur texte législatif (articles 199, 262 et 263) afin de préciser le contexte d'application des paramètres sur les distances séparatrices.

Sur le contingentement porcin

Le futur article 264 de l'avant-projet de loi modifie l'état actuel du droit en matière de contingentement des élevages porcins. En faisant disparaître les façons de continger à l'article 119 de la future loi, le législateur donne aux municipalités une plus grande flexibilité à cet égard. Or, le présent article 113, alinéa 2, 4.1° de la LAU limite à trois les façons de procéder au contingentement d'un usage²⁰.

Cette proposition législative est inacceptable pour l'UPA, plus particulièrement pour les éleveurs œuvrant dans ce domaine. Il est facile d'imaginer de nombreuses façons de continger, lesquelles équivalraient à une prohibition complète de ce type de production, obligeant du coup le producteur agricole à faire valoir ses droits devant le tribunal.

Lors de la levée du moratoire sur l'élevage porcin en 2004, le gouvernement avait fait le choix de limiter les façons de continger les élevages porcins. Cette décision doit être respectée aujourd'hui, d'autant plus que certaines municipalités utilisent déjà le pouvoir de continger de manière injustifiée.

²⁰ À savoir le nombre maximal d'endroits à usage identique dans une zone, la distance minimale à respecter entre ces endroits, par zone, et la superficie maximale de plancher du bâtiment servant à cet usage.

Notre demande :

23. Que l'avant-projet de loi soit modifié afin que soient réintroduites, à l'article 264, les trois façons actuelles de contingenter les élevages porcins inscrites à l'article 113, alinéa 2, 4.1° de la LAU.

Sur les consultations publiques en matière d'élevage porcin

Pour la tenue des consultations publiques en matière d'élevages porcins, la future loi doit limiter le droit de parole et d'intervention aux citoyens qui résident dans la municipalité locale ou dans les municipalités intéressées par le projet.

Notre demande :

24. Que soit ajoutée à l'avant-projet de loi une disposition qui limite le droit de parole et d'intervention uniquement aux citoyens qui résident dans la municipalité locale dans laquelle le projet sera implanté ou dans une municipalité locale intéressée au sens de la loi.

Sur l'intervention possible du ministre pour la modification d'un règlement

Cette proposition législative de la part du ministre va dans le bon sens pour l'UPA. La surveillance des autorités municipales locales est malheureusement nécessaire.

Cependant, l'UPA constate que les enjeux reliés à l'agriculture dans cette surveillance sont inexistantes. Or, en matière d'aménagement du territoire, ceux-ci sont majeurs. La zone agricole permanente est présente dans plus de 70 MRC au Québec. La pratique des activités agricoles par les producteurs crée des situations qui doivent être arbitrées, au final par le ministre, dans un contexte de primauté de l'agriculture en zone agricole et de cohabitation harmonieuse. La surveillance des municipalités qui n'utilisent pas leurs pouvoirs réglementaires dans ce cadre est donc essentielle.

L'UPA considère que le recours systématique aux tribunaux n'est pas toujours la solution appropriée en ce domaine. Elle propose d'ajouter, à la fin du texte, la notion de respect de la primauté des activités agricoles en zone agricole comme situation donnant ouverture au pouvoir de surveillance du ministre.

Notre demande :

25. Que les mots « ..., de respect de la primauté des activités agricoles en zone agricole » soient ajoutés après le mot « publique » à l'article 315 alinéa 1.

En résumé

Nos demandes :

1. *Que le gouvernement précise les mécanismes concrets, autres que législatifs, qu'il entend proposer pour soutenir l'amélioration des pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que pour évaluer l'atteinte des objectifs et des résultats en matière d'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme.*
2. *Que le gouvernement publie dès maintenant son projet de règlement établissant les éléments propres à un outil de planification qui devront faire l'objet d'un examen de la conformité aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, et ce, préalablement à l'adoption de son projet de loi.*
3. *Que le gouvernement instaure une révision périodique des schémas d'aménagement et de développement dans son avant-projet de loi, laquelle révision nécessitera un processus rigoureux et systématique d'examen de la conformité, le tout assorti de conséquences contraignantes en cas de manquements dans les outils de planification.*
4. *Que le ministre exerce pleinement les pouvoirs qui lui sont conférés en présence d'autorités municipales qui ne respecteront pas le cadre d'aménagement établi par le gouvernement dans leurs outils de planification.*
5. *Qu'une mesure transitoire soit ajoutée dans le projet de loi omnibus relatif au domaine municipal qui sera déposé durant la présente session parlementaire afin de geler la possibilité pour les MRC situées dans les territoires des CM de Montréal et Québec de déposer devant la Commission de protection du territoire agricole du Québec des demandes d'exclusion de leur zone agricole.*
6. *Que ce gel soit effectif de la date d'entrée en vigueur dudit projet de loi pour une période se terminant avec l'adoption du PMAD sur le territoire d'une communauté.*
7. *Que soit bonifié l'article 16 al. 2 (5°) de l'avant-projet de loi afin d'y prévoir, préalablement à la mise en valeur des activités agricoles, l'obligation d'assurer la pérennité de la zone agricole.*
8. *Que le gouvernement convienne dès maintenant avec l'UPA du principe que les éléments de contenu aux orientations gouvernementales actuelles en matière de protection du territoire et des activités agricoles, constitue un élément propre des outils de planification qui devront faire l'objet d'un examen de leur conformité par le Ministère.*
9. *Que soient retranchées de l'article 160 de l'avant-projet de loi les références à la « santé ».*
10. *Que l'avant-projet de loi soit modifié afin d'abroger le deuxième alinéa de l'article 275.*

11. *Que l'avant-projet de loi établisse un déclencheur pour l'application du processus de consultation publique en matière d'élevage porcin, en conformité avec l'état actuel du droit en la matière, lequel pourrait se lire comme suit :*

« Lorsque le fonctionnaire municipal constate que le projet soumis dans la demande de permis contient l'ensemble des conditions énumérées à l'article 271, il en avise le conseil qui, dans ce cas uniquement, peut décider de ne pas tenir de consultation publique. »
12. *Que l'avant-projet de loi soit modifié afin d'inclure l'obligation formelle pour les MRC d'examiner la conformité de leur règlement régional au schéma d'aménagement et de développement par ailleurs conforme aux orientations gouvernementales.*
13. *Que l'avant-projet de loi soit modifié afin d'ajouter les termes « reliés à un aqueduc » après le mot « approvisionnement » dans l'article 199.*
14. *L'UPA suggère au ministre d'ajouter les mots « le développement de » après le mot « favoriser » au paragraphe 3^o du 2^e alinéa de l'article 2 et de revoir l'utilisation des termes « harmonieusement » et « harmonieux » dans les articles 2 et 104 de son avant-projet de loi.*
15. *Que l'avant-projet de loi soit modifié en ajoutant le mot « agricole » après le mot « développement », à l'alinéa 1 de l'article 5.*
16. *Que le Ministère étudie la problématique des règlements de contrôle intérimaire successif afin d'y apporter les corrections appropriées.*
17. *Que le paragraphe 1^o de l'alinéa 1 de l'article 71 de l'avant-projet de loi soit modifié afin d'y lire, à la place de l'expression « sur des terres en culture », les mots « sur une terre en culture située en zone blanche et sur un terrain situé en zone agricole ».*
18. *Que soient modifiés certains articles de l'avant-projet de loi afin d'y lire, à la place de l'expression « sur des terres en culture », les mots « sur un terrain situé en zone agricole ».*
19. *Que l'article 82 de l'avant-projet de loi soit modifié afin d'y ajouter, après le mot « territoire » des mots suivants « à l'intérieur du périmètre d'urbanisation ».*
20. *Que les termes « franche d'approbation » de l'article 82 soient retirés et remplacés par les mots suivants « non soumise au processus d'approbation ».*
21. *Que le deuxième alinéa de l'article 251 de l'avant-projet de loi soit maintenu intégralement.*
22. *Que le concept de la « cohabitation harmonieuse », en complément aux commentaires à la section concernant l'examen de la conformité aux orientations gouvernementales, demeure dans le futur texte législatif (articles 199, 262 et 263) afin de préciser le contexte d'application des paramètres sur les distances séparatrices.*
23. *Que l'avant-projet de loi soit modifié afin que soient réintroduites, à l'article 264, les trois façons actuelles de continger les élevages porcins inscrites à l'article 113, alinéa 2, 4.1^o de la LAU.*
24. *Que soit ajoutée à l'avant-projet de loi une disposition qui limite le droit de parole et d'intervention uniquement aux citoyens qui résident dans la municipalité locale dans laquelle le projet sera implanté ou dans une municipalité locale intéressée au sens de la loi.*
25. *Que les mots « ..., de respect de la primauté des activités agricoles en zone agricole » soient ajoutés après le mot « publique » à l'article 315 alinéa 1.*