

# L'INTERRELATION ENTRE LES DEMANDES À PORTÉE COLLECTIVE (ARTICLE 59) ET LES DEMANDES D'EXCLUSION

Commission  
de protection  
du territoire agricole

Québec

## LE CONTEXTE

L'article 59 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) permet à une municipalité régionale de comté (MRC)<sup>1</sup> de déposer une demande à portée collective lorsqu'elle souhaite, pour l'ensemble de la zone agricole de son territoire, déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles utilisations à des fins résidentielles peuvent être implantées. La demande peut porter sur :

- des îlots déstructurés de sa zone agricole ;
- des lots situés dans des secteurs spécifiés à son schéma d'aménagement et de développement, d'une superficie suffisante pour éviter que sa zone agricole soit déstructurée.

La première décision sur une demande à portée collective a été rendue en 2005. Depuis, la Commission a traité plus de quatre-vingts demandes, déposées par une soixantaine de MRC. Forte de cette expérience, la Commission s'est dotée d'objectifs et de cibles spécifiques quant à ce type de demande à l'occasion de l'élaboration de son plan d'action de développement durable (PADD), qui définit les activités qu'elle met en œuvre pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

1. Une communauté métropolitaine peut également déposer une demande à portée collective. Toutefois, jusqu'à présent, aucune communauté n'a utilisé cette possibilité. Pour faciliter la lecture du document, le rédacteur a choisi de faire référence uniquement à la MRC et à son schéma d'aménagement et de développement. Le lecteur comprendra que les pouvoirs et les dispositions énoncés concernent également la communauté métropolitaine et son plan métropolitain d'aménagement et de développement.

## LE BILAN DE L'APPLICATION DES DÉCISIONS PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 59

Le bilan de l'application des décisions prises en vertu de l'article 59 de la LPTAA a été réalisé au 31 mars 2018. Il fait état d'une possibilité de construction résidentielle de près de 38 000 nouvelles résidences en zone agricole sur le territoire de 65 MRC. Les principales données statistiques du bilan sont présentées ci-dessous.

Nombre de MRC concernées par une demande à portée collective	65	Proportion de la zone agricole 72,0%	72,0%
Nombre de décisions rendues	87	Nombre de résidences qui pourraient être construites en vertu de ces décisions dans les îlots	18 953
Nombre de demandes en traitement	9	Nombre de résidences qui pourraient être construites en vertu de ces décisions dans les secteurs	18 835
Superficie visée par des décisions de l'article 59	4 541 298 hectares	Nombre total de résidences qui pourraient être construites en vertu de ces décisions	37 788

Selon les données fournies par les MRC au 31 mars 2018, une proportion de 6,7% du territoire offrant des possibilités de construction résidentielle est utilisée. Par ailleurs, ce territoire s'accroît au fil des décisions favorables à des demandes à portée collective. Au 31 mars 2018, neuf demandes étaient en traitement.

## LE QUESTIONNEMENT

La mission de la Commission de protection du territoire agricole du Québec est de garantir, pour les générations futures, un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. À ce titre, elle assure la protection du territoire agricole et contribue à introduire cet objectif au cœur des préoccupations du milieu.

Communément appelée « zone verte », la zone agricole représente un patrimoine collectif et constitue un atout majeur pour le Québec. Les terres intégrées à la zone agricole se trouvent principalement au sud, le long du fleuve Saint-Laurent et dans les régions périphériques, là où l'on retrouve les meilleures caractéristiques pour la pratique des activités agricoles.

La protection du territoire et des activités agricoles est indissociable du développement durable puisqu'elle assure la pérennité du territoire englobant les terres arables québécoises, lesquelles sont une ressource stratégique rare et non renouvelable. Elles contribuent à la sécurité alimentaire de la population ainsi qu'au maintien et au développement d'une industrie bioalimentaire prospère.

Dans ce contexte, et considérant les 38 000 résidences qui pourraient être construites à la suite des décisions favorables à des demandes à portée collective, il y a lieu de se demander si la Commission doit prendre en compte cette potentialité lors de demandes d'exclusion de la zone agricole visant à accroître le périmètre urbain à des fins résidentielles.

Dans l'optique du maintien de bonnes pratiques d'aménagement du territoire, une réflexion s'impose sur les liens entre ces deux types de demandes (à portée collective et d'exclusion) et sur les critères à prendre en compte dans leur évaluation afin d'améliorer la cohérence entre les décisions rendues sur un même territoire et de favoriser une approche globale pour une implantation harmonieuse des fonctions résidentielles.

Cette réflexion s'appuie notamment sur les finalités des outils et sur les dispositions qui permettent à une municipalité de choisir une approche plutôt qu'une autre afin de planifier et d'accroître l'occupation de son territoire.

Avant de porter un regard sur ces finalités et sur ces dispositions, il importe de vérifier dans quelle mesure la LPTAA permet à la Commission de prendre en compte la potentialité offerte par

une décision favorable à une demande à portée collective lors de l'analyse d'une demande d'exclusion.

L'article 65.1 de la LPTAA précise qu'une municipalité locale ou une MRC qui désire demander l'exclusion d'un lot de la zone agricole doit d'abord démontrer qu'il n'y a pas, ailleurs sur le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole, un espace approprié disponible aux fins visées par la demande d'exclusion. La Commission peut rejeter la demande pour le seul motif que de tels espaces sont disponibles.

Toutefois, elle ne peut pas considérer les espaces qui pourraient être construits en vertu d'une décision favorable à une demande à portée collective, puisqu'ils se situent en zone agricole. Au sens de l'article 65.1, la recherche des espaces appropriés disponibles doit s'effectuer hors de la zone agricole.

Par contre, pour rendre une décision sur une demande d'exclusion, la Commission doit aussi se baser sur les critères énoncés à l'article 62 de la LPTAA. Le cinquième paragraphe du deuxième alinéa stipule que la Commission doit tenir compte de la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou à réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement, comme définies par Statistique Canada, ou sur un lot compris sur le territoire d'une communauté.

Le même questionnement se pose ici sur la prise en compte de la potentialité offerte par les décisions favorables à des demandes à portée collective dans la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou à réduire les contraintes sur l'agriculture, au sens de l'article 62.

À la lecture du libellé, cette prise en compte est possible. La Commission peut donc considérer que les espaces qui pourraient servir à la construction en vertu d'une décision favorable à une demande à portée collective sont des emplacements disponibles et de nature à éliminer ou à réduire les contraintes sur l'agriculture. Doit-elle, pour autant, considérer cette potentialité dans son analyse lors d'une demande d'exclusion ?



# LES FINALITÉS ET LES DISPOSITIONS PROPRES AUX DEUX TYPES DE DEMANDE

## L'EXCLUSION

Une demande d'exclusion est déposée à la Commission lorsque l'objectif est de retirer une portion du territoire de la zone agricole à des fins de développement pour des activités autres qu'agricoles.

En vertu de l'article 65.1 de la LPTAA, la Commission doit être satisfaite à l'égard du fait que l'exclusion recherchée de la zone agricole répond à un besoin et à un objectif de développement de la municipalité locale ou de la MRC, eu égard aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement.

Pour ce faire, le demandeur (la MRC ou la municipalité) doit notamment démontrer comment a évolué l'occupation de sa fonction résidentielle dans le ou les périmètres urbains et quels sont les moyens utilisés pour minimiser l'empiètement sur le territoire agricole.

Sa démonstration portera notamment sur :

- la superficie utilisée jusqu'à présent pour combler ses besoins ;
- la localisation des secteurs ayant accueilli le développement résidentiel ;
- la densité d'implantation et les services dont ils disposent ;
- la croissance anticipée et l'ampleur des espaces requis pour l'absorber ;
- les projets structurants en voie de réalisation ;
- les possibilités de consolidation, de densification et de requalification des espaces urbains actuels.

Une décision favorable à une exclusion ne prend effet que le jour où la Commission présente une réquisition d'inscription d'un avis au bureau de la publicité des droits. Or, s'il est requis de modifier le schéma de la MRC pour donner effet à la demande d'exclusion, l'avis ne peut être présenté à l'officier de la publicité des droits que si la modification est adoptée et entre en vigueur dans les 24 mois qui suivent la date de la décision (art. 67 de la LPTAA).

Une modification du schéma entre en vigueur lorsqu'elle est considérée, par le gouvernement du Québec, comme étant conforme à l'ensemble des orientations gouvernementales en matière d'aménagement. L'étalement urbain, l'urbanisation diffuse, les développements linéaires, la surconsommation d'espace, les coûts de desserte des réseaux d'équipements et de services ainsi que la déstructuration des noyaux villageois sont autant de sujets dont l'acuité module les orientations gouvernementales et les choix d'aménagement.

Les orientations gouvernementales précisent également que l'extension d'un périmètre d'urbanisation par l'empiètement sur la zone agricole, outre son caractère exceptionnel, doit constituer une solution de dernier recours et être basée sur une démonstration rigoureuse du besoin.

La démonstration de ce besoin et des objectifs de développement concerne une dynamique qui est propre aux tissus urbains et à leur évolution.

## LA DEMANDE À PORTÉE COLLECTIVE

Une demande à portée collective est déposée lorsqu'une MRC souhaite déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles utilisations à des fins résidentielles peuvent être implantées dans sa zone agricole. La décision n'a pas pour effet de retirer de la zone agricole les emplacements retenus et nécessite l'accord des personnes concernées, soit la MRC, les municipalités locales et l'UPA (art. 59 et 62.6 de la LPTAA).

Pour l'examen d'une demande à portée collective, la Commission doit considérer les critères de l'article 62, mais elle doit aussi être satisfaite quant au fait que l'autorisation traduit une vue d'ensemble de la zone agricole et s'inscrit dans une perspective de développement durable des activités agricoles (art. 59.2 de la LPTAA).

La demande à portée collective exige une réflexion approfondie sur l'organisation du territoire agricole et sur les activités qui s'y déroulent afin que les possibilités d'implantation de nouvelles utilisations à des fins résidentielles soient bien circonscrites.

Comme un consensus sur les cas et sur les conditions d'implantation de nouvelles utilisations à des fins résidentielles est nécessaire pour qu'une décision soit rendue, l'approche favorise les échanges entre les représentants du monde agricole, du milieu municipal et de la Commission.

La demande à portée collective n'a pas pour objet de permettre l'ajout d'un nombre déterminé de résidences en zone agricole. Elle vise, d'une part, à circonscrire des îlots déstructurés sur le plan agricole et d'en permettre la consolidation et, d'autre part, à assurer une occupation du territoire sur des lots d'une superficie suffisante pour éviter que la zone agricole soit déstructurée.

La démarche offre l'occasion de planifier l'occupation du territoire selon les particularités régionales. La vue d'ensemble et la caractérisation de sa zone agricole permettent à la MRC de cibler des secteurs agricoles moins dynamiques où l'occupation pourrait favoriser l'émergence de nouvelles activités agricoles et de nouveaux modèles de production. Dans les secteurs agricoles dynamiques, la fonction résidentielle est limitée pour que la protection du territoire et des activités agricoles soit accentuée. Dans ce contexte, la demande à portée collective peut offrir aux générations futures à la fois une ressource protégée et un milieu de vie stimulant pour la pratique de l'agriculture.

Une fois la décision rendue, il revient aux municipalités de l'appliquer selon les conditions qui y sont énoncées. Cette approche d'ensemble est imprégnée d'une perspective à long terme qui offre une solution de rechange durable au traitement « à la pièce » des demandes d'autorisation à des fins résidentielles et crée un cadre de gestion beaucoup plus favorable au développement des activités agricoles.



# LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION SUR LES INTERRELATIONS ENTRE LES DEMANDES À PORTÉE COLLECTIVE ET LES DEMANDES D'EXCLUSION

Bien que les critères de l'article 62 de la LPTAA soient utilisés lors de l'analyse des deux types de demande, les finalités et les dispositions qui leur sont propres sont fort différentes, de même que leurs incidences sur les activités agricoles et leur développement futur.

Une exclusion vise à soustraire de la zone agricole un territoire qui sera développé pour permettre l'extension d'un périmètre urbain, alors que la demande à portée collective vise notamment une occupation des secteurs les moins dynamiques, sur des lots d'une superficie suffisante pour que la zone agricole ne soit pas déstructurée.

Notons aussi que l'exclusion a des conséquences plus importantes sur les activités agricoles qu'une décision favorable à une demande à portée collective. En bordure des périmètres urbains, une exclusion entraîne l'application de normes en matière d'environnement qui visent à réduire les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles et aux pesticides, généralement appelées «distances séparatrices». Dans le contexte d'une demande à portée collective, ces distances séparatrices sont évaluées en amont et des mesures de mitigation sont intégrées à la décision.

## ORIENTATION GÉNÉRALE

En raison des spécificités et des finalités différentes des deux types de demande, la Commission n'entend pas prendre en compte la potentialité offerte par une décision favorable à une demande à portée collective lors de l'analyse d'une demande d'exclusion de la zone agricole visant à accroître le périmètre urbain à des fins résidentielles.

Ainsi, le nombre de résidences qui pourraient être construites à la suite d'une décision favorable à une demande à portée collective ne sera pas considéré dans la disponibilité d'emplacements de nature à éliminer ou à réduire les contraintes sur l'agriculture au sens de l'article 62.

En contrepartie, la Commission exigera, lors de la démonstration requise justifiant les besoins d'expansion de la fonction résidentielle du périmètre urbain, que les permis délivrés à des fins résidentielles en zone agricole soient distinctement présentés de ceux délivrés hors de la zone agricole.

## ORIENTATION SPÉCIFIQUE

Il arrive, par contre, que des îlots déstructurés se situent aux abords d'un périmètre d'urbanisation et qu'ils représentent un tel potentiel de développement que la Commission soit tenue de les considérer comme faisant corps avec le tissu urbain.

Dans ces circonstances, lors d'une demande d'exclusion à des fins résidentielles et selon les particularités propres à un milieu donné, la Commission évaluera la pertinence de :

- prendre en compte la potentialité offerte par les îlots déstructurés aux abords d'un périmètre urbain dans l'évaluation des espaces disponibles ;
- privilégier l'agrandissement du périmètre urbain sur un îlot déstructuré situé aux abords de celui-ci, si cet îlot constitue un emplacement de nature à éliminer ou à réduire les contraintes sur l'agriculture.

CPTAQ 2019-04-17

