

Commission
de protection
du territoire agricole

Québec



LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Modifications
législatives
du 21 juin 2001

Novembre 2001



AVANT-PROPOS

*La Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives (projet de loi 184) a été adoptée et sanctionnée le 21 juin 2001. Le même jour, la Commission émettait un communiqué qu'elle acheminait aux municipalités, pour indiquer la nouvelle disposition relative aux droits acquis, puisque celle-ci avait des effets immédiats sur les droits des citoyens et sur l'émission des permis de construction. De plus, dans les jours qui ont suivi, la Commission a rendu disponible, par son site Web, <http://www.cptaq.gouv.qc.ca> l'ensemble des modifications législatives incorporées à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.*

Au-delà de ces démarches initiales, nous sommes conscients que les modifications apportées aux dispositions de la loi dont l'administration relève de la Commission sont substantielles et qu'elles méritent d'être explicitées pour le bénéfice des instances municipales et agricoles qui seront des acteurs de premier plan dans l'application de plusieurs de ces nouvelles dispositions.

Ce document a pour objectif de mettre en relief ces amendements en dégagant les perspectives qui en découlent.

Dans les pages qui suivent, nous avons divisé en trois (3) volets la présentation des modifications adoptées le 21 juin dernier :

- 1 les critères de décision;
 - 2 les droits acquis;
 - 3 les demandes à portée collective.
-



LES CRITÈRES DE DÉCISION

Nous regroupons ici les modifications aux critères de décision qui s'appliquent à l'ensemble des demandes de même que celles qui s'appliquent plus particulièrement aux demandes d'exclusion et aux projets agrotouristiques; les modifications qui ont trait aux demandes à portée collective seront considérées distinctement dans la section du présent document qui est consacrée à ces demandes.

1.1 Ajout aux critères généraux de décision

L'article 62 de la loi précise maintenant, à son troisième paragraphe, que la Commission doit aussi considérer dans l'examen d'une demande, en plus des autres critères, les effets d'une autorisation sur l'application des normes de distances relatives aux odeurs actuellement prévues dans une directive du ministère de l'Environnement (directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole) qui seront éventuellement incorporées dans les règlements municipaux.

Le troisième critère de l'article 62 se lit donc désormais comme suit :

« **62.** La commission peut autoriser, aux conditions qu'elle détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot ou la coupe des érables.

(...)

3° les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants **notamment, compte tenu des normes visant à atténuer les inconvénients liés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;**

(...) »

Bien sûr, l'application des normes de distances ne relève pas de la Commission, mais plutôt de l'officier municipal, lorsqu'il considère l'émission d'un permis de construction d'un bâtiment qui doit être utilisé à une fin autre que l'agriculture, ou lorsqu'il produit, dans le cadre d'une demande d'émission d'un certificat d'autorisation du ministère de l'Environnement, une attestation de conformité, notamment au regard du respect des distances séparatrices relatives aux odeurs par le producteur qui requiert l'émission du certificat d'autorisation. Donc, pour l'application de ce critère, la municipalité locale a l'obligation de fournir les renseignements nécessaires concernant les distances séparatrices applicables aux exploitations agricoles avoisinantes lorsqu'elle transmet une demande à la Commission, en plus de ses obligations de transmettre une résolution comprenant sa recommandation motivée en fonction des critères de la loi et l'avis relatif à la conformité de la demande. Ces obligations se traduisent comme suit dans la loi :



« **58.1.** Dès la réception de la demande, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale avise le demandeur et la commission de la date de la réception de la demande. La municipalité locale étudie la demande et peut à cette fin requérir les renseignements et les documents qu'elle juge pertinents.

La municipalité locale doit, dans les 45 jours qui suivent la réception de la demande, la transmettre à la commission **en lui fournissant tous les renseignements exigés par celle-ci notamment, quant aux normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles édictées en application des pouvoirs prévus au paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**, faire à cette dernière une recommandation et transmettre l'avis d'un fonctionnaire autorisé, relatif à la conformité de la demande à son règlement de zonage et, le cas échéant, aux mesures de contrôle intérimaire.

La municipalité locale doit également transmettre au demandeur copie de tous les documents visés au deuxième alinéa. »

Parce que l'officier municipal doit transmettre de nouvelles informations à la Commission, il doit évidemment être en mesure de les obtenir des exploitants en cause. Une modification distincte à la loi, par l'ajout de l'article 98.1, vient préciser que pour l'application notamment de cette disposition relative aux normes de distances séparatrices « **une municipalité peut demander par écrit à l'exploitant d'une exploitation agricole de lui transmettre dans le délai qu'elle fixe tout renseignement** »; la même disposition nouvelle prévoit qu'à défaut par l'exploitant de transmettre ces renseignements, l'inspecteur municipal peut « **recueillir tout renseignement ou constater tout fait nécessaire à l'application d'une norme de distances séparatrices. Il peut, à ces fins, être assisté d'un agronome, d'un médecin vétérinaire, d'un technologue professionnel ou d'un arpenteur-géomètre.** »

Le formulaire de demande d'autorisation sera modifié et prévoira de façon précise les renseignements additionnels nécessaires à la Commission pour la considération des normes de distances, parmi les autres critères, à l'occasion de l'étude d'une demande d'autorisation.

1.2 Demande d'exclusion et la considération des espaces appropriés disponibles

Depuis les modifications introduites à la loi par la « Loi 23 », entrée en vigueur en juin 1997, un demandeur qui cherche à implanter une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture dans la zone agricole doit d'abord démontrer à la Commission (article 61.1) qu'il n'existe pas d'espaces appropriés disponibles (définis par la loi comme étant, de façon objective, « une superficie vacante pour le type d'utilisation recherchée et permis par le règlement de zonage de la municipalité et, le cas échéant par les mesures de contrôle intérimaire »). La municipalité doit, de son côté, fournir également l'information à la Commission à cet égard en fonction de l'actuel article 58.2 de la loi. Si de tels espaces appropriés disponibles pour réaliser le projet hors de la zone agricole existent dans le territoire de la municipalité, la Commission peut rejeter la demande pour ce seul motif.



Avec une modification introduite à l'article 65.1 de la loi par la « Loi 184 », en juin dernier, la même approche est importée au regard des demandes d'exclusion, de telle sorte qu'une municipalité ou une MRC ou une communauté métropolitaine qui désire demander l'exclusion d'un lot de la zone agricole devra aussi démontrer l'absence d'espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole de la municipalité pour les fins recherchées. Comme pour une demande individuelle, la Commission pourra rejeter une demande d'exclusion pour le seul motif que de tels espaces sont disponibles hors de la zone agricole dans la municipalité concernée.¹

En quelque sorte, cette précision apportée à la loi vient renforcer l'idée, déjà présente depuis 1997 à l'article 65.1, que l'exclusion recherchée doit répondre à un besoin d'empiéter dans la zone agricole.

Dans la même perspective, le législateur a voulu éviter pour l'avenir que des ordonnances d'exclusions prononcées par la Commission soient traduites tardivement dans les schémas ou qu'il n'y soit pas donné suite, notamment en raison de l'absence d'approbation ultérieure du schéma par les autorités gouvernementales. Une modification à l'article 67 de la loi vient prévoir que lorsque la MRC ou communauté doit modifier son schéma d'aménagement pour donner effet à une demande d'exclusion, la modification doit être adoptée et en vigueur dans les vingt-quatre (24) mois qui suivent la date de la décision.

1.3 Agrotourisme

Lors de l'examen d'une demande visant l'implantation d'une activité d'agrotourisme (activité qui sera définie par réglementation), la démonstration à l'égard de la disponibilité d'espace approprié hors de la zone agricole dans la municipalité (article 61.1) ne trouve pas application. Toutefois, cette mesure nouvelle, bien qu'elle témoigne d'une ouverture certaine pour ce type d'activité, ne dispense pas moins d'obtenir une autorisation de la Commission qui doit décider en fonction de l'ensemble des critères de l'article 62 de la loi, sur des projets pour lesquels le promoteur devra s'assurer que l'activité agrotouristique projetée n'aura pas d'impacts négatifs sur la protection du territoire et des activités agricoles.

¹ Bien sûr, tous les autres critères de décision continuent de s'appliquer : notamment la recherche de sites alternatifs de moindre impact, même au-delà du territoire de la municipalité visée, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération urbaine ou sur le territoire d'une communauté métropolitaine (article 62, 5°).

LES DROITS ACQUIS

Par la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives*, entrée en vigueur le 21 juin 2001, l'Assemblée nationale a apporté des modifications importantes au régime de droits acquis, tel qu'il existait depuis la loi d'origine, soit 1978.

À compter du 21 juin, il n'est plus possible de commencer un second usage principal à l'intérieur de la superficie du droit acquis, ni de changer l'usage existant pour un autre usage non agricole sans l'autorisation de la Commission.

Ces questions sont souvent complexes et requièrent un jugement cas par cas. Faut-il rappeler que c'est en 1989, donc plus de onze (11) ans après l'entrée en vigueur de la loi, que la Cour suprême du Canada a statué définitivement sur d'autres questions relatives à l'interprétation des droits acquis, dans le sens qui était proposé par la Commission. Nous proposons ici des balises d'interprétation qui nous semblent conformes à l'intention poursuivie par le législateur et dans le respect des enseignements dégagés par les arrêts récents des tribunaux supérieurs qui se sont penchés sur des questions analogues en droit municipal.

2.1 Pourquoi les changements?

Jusqu'au 20 juin dernier, un droit acquis sur un lot permettait d'ajouter ou de modifier des usages existants. Or, il s'est avéré que ces changements ou ajouts, faits sans que la Commission exerce un droit de regard sur leur opportunité en termes d'impacts sur la protection du territoire et des activités agricoles, ajoutaient souvent aux contraintes à la pratique des activités agricoles sans compter leur impact sur l'homogénéité de la zone agricole.

Ainsi, des résidences ont pu être transformées en commerces, des sites d'anciennes sablières en développements résidentiels, une seconde résidence a pu être ajoutée à côté de celle bénéficiant de droits acquis, etc. Dans plusieurs cas, ces gestes qui étaient alors permis sans que la Commission puisse en considérer l'opportunité au regard des critères de la loi, se sont avérés nuisibles en termes de protection du territoire et des activités agricoles.

C'est pourquoi le législateur est intervenu en juin dernier, pour réaligner ce concept dans le sens de la protection de l'usage existant, tel quel, sans possibilité de conversion ou d'ajout d'un autre usage principal : ce qui va dans le sens de ce qu'est réellement un droit acquis.

En effet, l'essence même d'un droit acquis est la protection accordée au bénéfice de l'utilisation qui serait maintenant interdite, pour la seule raison que cette utilisation autre qu'agricole était existante et légale au moment où la loi a été modifiée. Par définition, il s'agit donc de protéger un usage devenu dérogatoire, c'est-à-dire qui serait autrement interdit en zone agricole sans l'autorisation de la Commission.



2.2 Les droits acquis maintenus

Avant même de préciser la portée des changements aux conditions d'exercice des droits acquis, il semble opportun de rappeler qu'une personne peut continuer l'utilisation autre qu'agricole qu'elle faisait d'un lot en date du 20 juin 2001, lorsque ce lot était utilisé légalement à une quelconque fin autre que l'agriculture.

Ainsi, un lot en zone agricole avec une résidence qui existait légalement au 9 novembre 1978 (pour le territoire auquel la loi s'est appliquée dès ce moment) peut continuer à être utilisé à la fin autre que l'agriculture à laquelle il était destiné au 20 juin 2001.

De façon concrète, le lot peut donc continuer à être utilisé à des fins résidentielles, si tel était le cas au 20 juin 2001, ou à tout autre usage exercé à cette date en conformité avec le règlement municipal, même s'il était différent de l'usage résidentiel initial (par exemple, une résidence existant au 9 novembre 1978, transformée en commerce et utilisée comme tel, en conformité avec le règlement municipal, au 20 juin 2001 : c'est l'usage commercial existant alors qui peut être poursuivi).

Qui plus est, l'usage existant au 20 juin 2001 peut être agrandi : donc, porté à un demi-hectare pour ajouter des accessoires à une résidence (piscine, garage, etc.) ou jusqu'à concurrence d'un hectare, pour agrandir le commerce ou l'industrie existant².

Le régime de droits acquis permet encore de vendre la superficie qui en bénéficie, distinctement du restant de la propriété. On peut donc détacher une résidence ou un commerce, jusqu'à concurrence d'une superficie respectivement d'un demi ou d'un hectare, à même une propriété de plus grande étendue.

Finalement, les règles par lesquelles un droit acquis s'éteint sont demeurées les mêmes³, de même que celles qui régissent l'exercice d'un droit acquis existant en raison d'infrastructures publiques (article 105) ou au bénéfice d'un corps public (article 104).

² Le droit à l'extension doit continuer à s'exercer sur le même lot, ou le lot contigu qui était propriété de la même personne au moment où les dispositions sont devenues applicables à ce territoire et sa limite maximale (un demi-hectare ou un hectare) en fonction de l'usage initial qui a généré des droits acquis au moment où la loi s'est appliquée à ce territoire, indépendamment de l'usage différent qui existait au 20 juin 2001.

³ Un droit acquis s'éteint par le fait de laisser la superficie sur laquelle il porte sous couverture végétale pendant plus d'un an (par exemple, depuis l'enlèvement ou la destruction du bâtiment où s'exerçait l'usage dérogoire).



2.3 Les changements

2.3.1 Le nouveau texte de loi

L'article 101.1 est ajouté à la loi et est en vigueur depuis le 21 juin 2001.

Il se lit comme suit :

« 101.1 Malgré l'article 101, une personne ne peut, à compter du 21 juin 2001, ajouter une nouvelle utilisation principale à une fin autre que l'agriculture sur la superficie bénéficiant de ce droit, ni modifier l'utilisation existante en une autre utilisation à une fin autre que l'agriculture, sans l'autorisation de la commission. »⁴

2.3.2 La portée de cette modification

Les restrictions apportées par la modification couvrent deux (2) aspects : l'ajout d'une nouvelle utilisation principale et la modification de l'utilisation autre qu'agricole existante.

a) Interdiction d'ajouter une nouvelle utilisation principale

De façon concrète, cette disposition interdit donc, depuis le 21 juin 2001, d'ajouter sur la superficie bénéficiant de droits acquis, une nouvelle utilisation autre qu'agricole distincte de celle qui existait au 20 juin 2001.

b) La modification de l'utilisation autre qu'agricole existante

Les droits acquis sont maintenant restreints à l'utilisation autre qu'agricole qui existait légalement au 20 juin 2001.

En pratique donc, un lot qui était utilisé à des fins résidentielles ne peut pas être utilisé à aucune autre fin (autre que l'agriculture) que résidentielle. De même, si l'usage autre qu'agricole existant sur un lot était, par exemple, un atelier d'ébénisterie, c'est cette utilisation qui peut être poursuivie, sans pouvoir être modifiée en une autre activité commerciale, industrielle ou institutionnelle.

C'est donc l'usage existant au 20 juin 2001 qui est protégé (qui peut être agrandi, rénové, vendu séparément du restant de la terre) mais qui ne peut être modifié, sans l'autorisation de la Commission.

Jusqu'à récemment, un débat subsistait en droit municipal sur la question de savoir s'il était possible de modifier l'usage dérogatoire existant, vers un autre usage compris dans la même catégorie au règlement municipal. Ce débat a pris fin avec

⁴ Cependant, si la demande de permis de construction relative à la nouvelle utilisation principale ou au changement d'usage a été reçue à la municipalité avant le 21 juin 2001, l'usage et la construction projetés par le permis peuvent être réalisés dans le respect de la réglementation municipale.



un arrêt récent de la Cour suprême du Canada qui vient de rappeler que « l'approche par catégorie » est erronée sur le plan des principes et que le « droit acquis » protégé n'est lié, à juste titre, qu'à la situation existante »⁵.

Nous sommes d'avis que les principes énoncés par la Cour suprême s'appliquent au nouvel article 101.1 de la loi.

c) L'usage accessoire

Puisque la loi interdit toute implantation d'un nouvel usage principal ou la modification d'usage existant, il faut se demander si les usages accessoires à l'usage existant au 20 juin 2001 sont permis.

La réponse à cette question est affirmative : mais encore faut-il comprendre le sens très restreint qu'il convient de donner, croyons-nous, à l'expression « accessoire ». En effet, cela exclut un usage distinct, même d'importance secondaire par rapport à l'usage dominant du bâtiment (exemple : salon de coiffure dans une résidence). Il faut comprendre qu'un usage n'est réellement accessoire à l'usage principal, par opposition à un usage distinct d'importance moindre, que s'il est à toute fin pratique complémentaire à l'usage principal et dans une relation de dépendance à l'égard de celui-ci (par opposition à deux usages autonomes).

Comme l'indique un arrêt récent de la Cour d'appel en matière de zonage municipal, « l'usage ou la construction complémentaire, subsidiaire ou accessoire à un usage ou à une construction n'est autorisé que par exception, pour des raisons de commodité et d'accommodement évidentes. Il doit s'agir d'un usage ou d'une construction nécessaire à l'usage ou à la construction principal et qui en constitue le prolongement normal, sinon obligé... sans cette réserve ayant pour effet de permettre de façon accessoire des usages ou des constructions autrement dérogatoires, l'existence même et le fonctionnement harmonieux de l'usage ou la construction principal serait compromis. »⁶.

On voit donc que pour respecter l'intention du législateur de ne pas permettre sans l'autorisation de la Commission, l'implantation d'une nouvelle utilisation autre qu'agricole qui pourrait générer des contraintes différentes à la pratique des activités agricoles, il faut s'en tenir à une interprétation qui permette seulement l'ajout d'utilisation directement reliée à l'usage existant.

En bref, pour déterminer si l'usage projeté constitue un changement d'usage par rapport à celui qui est protégé, c'est-à-dire l'usage existant au 20 juin 2001, il faut donc s'assurer, par les informations obtenues notamment de l'utilisateur, de bien qualifier l'usage réellement exercé au 20 juin, de telle sorte que seul cet usage puisse être maintenu et même intensifié au point d'y ajouter des activités accessoires ou étroitement liées à l'usage préexistant.

⁵ Corporation municipale de la Ville de St-Romuald c. Olivier et al, arrêt du 27-09-2001.

⁶ Corporation du Cimetière Mont-Marie et al c. Ville de Lévis, arrêt du 07-08-2001.



2.4 Illustration par des exemples

Les questions et réponses qui suivent illustrent certaines situations parmi les plus fréquentes auxquelles vous serez confrontés. En cas de doute, vous pouvez vous adresser à la Commission pour avoir des précisions additionnelles.

- Q** Puis-je ajouter, sur une superficie de droits acquis autour de ma résidence, un cabanon de jardin, un garage pour abriter mon automobile, et d'autres accessoires résidentiels?
- R** Oui, puisqu'il s'agit là ni d'ajouter de nouveaux usages principaux, ni de modifier l'usage résidentiel existant sur cette superficie.
- Q** Si le règlement municipal permet le changement d'usage à l'intérieur d'un même groupe ou d'une même catégorie d'usages, ce changement peut-il être fait sans autorisation de la Commission?
- R** Non. Compte tenu de la diversité de la réglementation municipale applicable (et donc que des usages assez différents ou pouvant impliquer des contraintes différentes sur la protection du territoire et des activités agricoles pourraient être permis en fonction du zonage municipal sur un lot donné), des nouveaux usages pourraient autrement être implantés et avoir des impacts négatifs sur la protection du territoire et des activités agricoles. Or, comme la LPTAA a préséance, c'est l'utilisation existante seule qui peut être poursuivie sans l'autorisation de la Commission.
- Q** Si l'usage que je faisais a cessé par suite d'un incendie survenu il y a neuf (9) mois, puis-je reconstruire et continuer le même usage?
- R** Oui, puisque j'avais le droit de reconstruire pendant douze (12) mois (article 102), sous réserve d'une norme municipale plus sévère (c'est toujours la norme la plus restrictive qui s'applique, de ce qui est prévu dans la loi ou dans le règlement municipal).
- Q** Une personne propriétaire d'un lot bénéficiant d'un droit acquis résidentiel désire aliéner à son voisin une portion vacante de son demi-hectare pour que ce dernier puisse agrandir son propre emplacement résidentiel et y aménager une piscine et autres usages accessoires à sa résidence. Peut-elle procéder sans l'autorisation de la Commission?
- R** Oui, car c'est le lot qui bénéficie du droit acquis. En effet, dans ce cas, le vendeur pourrait utiliser la portion de terrain, objet du projet de vente, pour l'utiliser à des fins accessoires à sa résidence. Ainsi, le voisin pourra acquérir ce terrain et l'utiliser pour des fins accessoires à sa propre résidence. Il devra toutefois réaliser son projet dans les douze (12) mois de la vente puisqu'il y a extinction du droit acquis si la parcelle aliénée demeure sous couverture végétale pendant plus d'un an.

Il faut noter cependant que la superficie aliénée ne pourra servir qu'au même usage qu'avant l'aliénation : ainsi, je ne peux acquérir un bout de terrain utilisé à des fins résidentielles pour agrandir le stationnement de mon commerce.



- Q** Est-ce que je peux ajouter un bureau de professionnels ou un salon de coiffure ou une table champêtre dans ma résidence?
- R** Non. Lorsque ces activités ont une ampleur telle qu'elles sont considérées comme une utilisation en soi (par le règlement de zonage, au niveau de l'évaluation foncière, par la police d'assurance, etc.), il s'agit d'une utilisation qui sera considérée comme distincte de l'usage résidentiel et il sera donc interdit d'ajouter ce nouvel usage ou de modifier en tout ou en partie l'usage résidentiel existant vers ce nouvel usage, sans l'autorisation de la Commission.
- Q** Une portion, d'un bâtiment résidentiel jouissant d'un droit acquis, a été transformée légalement en commerce (vente au détail de bijoux). Ainsi, au 20 juin 2001, nous retrouvons un bâtiment d'usage mixte sur le lot visé. Le propriétaire pourrait-il relocaliser l'usage commercial dans un nouveau bâtiment distinct sur le même lot?
- R** Oui, dans la mesure où le nouveau bâtiment sera localisé à l'intérieur de l'assiette de droit acquis résidentiel d'un demi-hectare.
- Q** Une personne est propriétaire d'une résidence unifamiliale bénéficiant d'un droit acquis. Cette personne désire procéder à l'agrandissement du bâtiment dans le but d'aménager un deuxième logement. Peut-elle procéder sans l'autorisation de la Commission?
- R** Non, puisque le deuxième logement constitue un usage distinct de l'usage résidentiel unifamilial protégé par les droits acquis.
- Q** Une résidence qui était implantée au moment de l'entrée en vigueur de la loi a été convertie en un usage commercial et était utilisée comme tel au 20 juin 2001. Le propriétaire se propose d'alléner ce commerce avec une superficie d'un hectare prétextant qu'il s'agit d'une utilisation commerciale. Une autorisation de la Commission est-elle requise?
- R** Oui. Le propriétaire pourra alléner le commerce mais avec une superficie d'un demi-hectare seulement. En effet, ce commerce a été établi sur l'assiette d'un droit acquis résidentiel qui ne peut être étendu sur plus d'un demi-hectare. Dans ce cas, c'est la résidence qui est à l'origine du droit acquis et non le commerce. Par ailleurs, le futur acquéreur devra poursuivre le même usage commercial exercé sur le lot au 20 juin 2001. Tout changement d'usage, y compris un retour vers l'usage résidentiel d'origine, devra faire l'objet d'une autorisation de la Commission.



2.5 La demande d'autorisation

Comme pour toutes les interdictions prévues à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, le législateur a prévu qu'une personne doit faire une demande pour ajouter un nouvel usage ou modifier l'usage existant. La Commission doit alors examiner, en fonction des critères prévus dans la loi, les impacts sur la protection du territoire et des activités agricoles du projet qu'on veut implanter en plus, ou en lieu et place, de l'utilisation protégée par les droits acquis.

Dans ce contexte, la Commission étudiera la demande d'ajout d'une nouvelle utilisation autre qu'agricole comme s'il s'agissait d'une nouvelle implantation, sans égard aux droits qui peuvent être exercés sans l'autorisation de la Commission, donc sans égard à la possibilité de continuer l'usage existant protégé par les droits acquis. En d'autres termes, non seulement l'existence d'un droit acquis ne confèrera aucun avantage additionnel à obtenir une autorisation pour un autre usage, mais la personne qui fait une telle demande devra d'abord démontrer qu'il n'existe pas d'espaces appropriés disponibles pour son projet sur le territoire de la municipalité qui n'est pas en zone agricole (article 61.1).

Par ailleurs, en ce qui concerne la conversion d'une utilisation autre qu'agricole existant légalement, la Commission est consciente que le nouveau droit de regard que lui a confié le législateur doit tenir compte des réalités actuelles de la zone agricole. Ainsi, son rôle sera généralement d'assurer que l'utilisation différente projetée n'entraîne pas de contraintes additionnelles; toutefois, la conversion d'un usage existant pourrait être exceptionnellement refusée, même dans de telles circonstances, pour éviter que ne perdure une situation intolérable à l'égard de la protection du territoire et des activités agricoles.

LES DEMANDES À PORTÉE COLLECTIVE

3.1 Les caractéristiques

Une vue d'ensemble concertée

Malgré les modifications apportées aux dispositions relatives aux demandes à portée collective (article 59), l'approche préconisée vise les mêmes objectifs que lors de l'introduction de ce nouveau mécanisme en 1996. Cette approche est toujours basée sur une formule qui permet d'aborder l'ensemble de la zone agricole, d'en définir les caractéristiques et d'établir des règles claires quant à l'implantation des nouvelles utilisations résidentielles qui tiennent compte de la protection du territoire et des activités agricoles. Le traitement d'ensemble de la fonction résidentielle en zone agricole, contrairement au cas par cas, permet de mieux cerner les impacts à long terme sur la zone agricole et, au terme de l'exercice, de créer un cadre de gestion beaucoup plus cohérent et propice aux entreprises et aux activités agricoles, dans une perspective de développement durable.

Ainsi, une MRC ou une communauté métropolitaine pourra présenter une demande identifiant les endroits dans la zone agricole et à quelles conditions de nouvelles utilisations résidentielles pourraient être implantées. Pour qu'une telle demande soit accueillie favorablement, il faut, outre la MRC ou communauté demanderesse, que la municipalité, l'Union des producteurs agricoles et la Commission y concourent. Lorsque la Commission autorise une telle demande dans ces circonstances, les conditions édictées et les endroits visés de la zone agricole s'incorporent au règlement d'urbanisme, à titre de normes impératives. Ainsi, les règles du jeu seront claires pour tout le monde.

L'objet de la demande

La loi prévoit deux situations dans lesquelles les dispositions de l'article 59 sont applicables.

Dans un premier temps, la demande peut porter sur un ilot déstructuré de la zone agricole, c'est-à-dire un secteur de faible superficie, bien délimité dans l'espace et déjà occupé majoritairement par des usages non agricoles. Une telle demande, si elle était autorisée, permettrait de circonscrire, une fois pour toutes, de tels ensembles dans le but d'assurer la pérennité de la vocation agricole au pourtour de ceux-ci tout en comblant les espaces vacants intercalés entre les lots déjà utilisés, en allégeant les procédures pour les citoyens.

La deuxième situation prévue par le législateur concerne des secteurs identifiés au schéma d'aménagement à l'intérieur de la zone agricole qui pourraient accueillir de nouvelles résidences sur des propriétés de superficie suffisante pour ne pas déstructurer le milieu agricole. Essentiellement, ce deuxième volet vise des résidences en lien avec les activités agricoles. À titre d'exemple, la loi (article 31.1) permet déjà à une personne qui possède un ensemble foncier vacant d'un seul tenant et d'au moins 100 hectares de construire une seule résidence sur sa propriété. Ainsi, après analyse du milieu, on pourrait convenir et conclure, dans un secteur préalablement identifié dans le schéma d'aménagement, qu'une superficie différente pourrait être envisagée. Il s'agit en quelque sorte d'une modulation de l'article 31.1 adaptée aux particularités régionales.



Qui peut présenter une demande?

Contrairement aux dispositions antérieures qui identifiaient la municipalité locale comme demanderesse, maintenant seule une MRC ou une communauté métropolitaine peut présenter une demande à portée collective.⁷ Cette modification assurera l'approche d'ensemble et la prise en compte des caractéristiques de la zone agricole à une échelle appropriée.

Quand?

Une demande visant l'identification de secteurs de la zone agricole qui pourraient accueillir de nouvelles résidences sur des superficies établies ne pourra être présentée qu'à compter de la date de l'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement qui tient compte des orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles. Par ailleurs, si la demande s'inscrit postérieurement à l'adoption d'un tel schéma, en marge de la modification ou de la révision de celui-ci, elle ne pourra être déposée qu'après la période de consultation prévue à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.⁸

Qui peut intervenir sur la demande?

Dans le cadre d'une demande à portée collective, seules les instances identifiées dans la loi peuvent intervenir. Ces instances sont la MRC ou la communauté métropolitaine, l'association accréditée (UPA) et la municipalité locale concernée.⁹

Un consensus nécessaire

Dans le régime antérieur, une demande n'était recevable que si elle était accompagnée des avis favorables de l'association accréditée (UPA) et de la MRC. Le nouveau cadre requiert toujours les avis favorables des instances habilitées. Cependant, l'accord des parties n'est plus une condition de recevabilité pour l'étude de la demande mais une condition préalable pour que la Commission puisse rendre une décision. Dans ce contexte, la Commission établira une procédure souple favorisant les échanges et l'interaction nécessaire à l'établissement de consensus respectueux des objectifs de la loi.

Les critères de décision

Pour rendre une décision à l'égard d'une demande à portée collective pour l'un ou l'autre des objets prévus, la Commission tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles en prenant en considération le contexte des particularités régionales. La Commission se base sur les critères de l'article 62 de la loi. Outre ces critères, la Commission doit être satisfaite que l'autorisation recherchée traduit une vue d'ensemble de la zone agricole et s'inscrit dans une perspective de développement durable de la zone agricole.

⁷ Par ailleurs, pour le territoire de la communauté métropolitaine de Montréal et celui de la future communauté métropolitaine de Québec (en vigueur le 1^{er} janvier 2002), la Commission devra requérir l'avis de celle-ci lorsqu'une demande à portée collective vise leur territoire. Lorsque les schémas d'aménagement métropolitains seront en vigueur, seule la communauté métropolitaine pourra faire une demande à portée collective pour son territoire.

⁸ Une demande dont l'objet consiste à identifier un îlot déstructuré peut être présentée à tout moment compte tenu que ces îlots n'ont pas à être identifiés au schéma d'aménagement.

⁹ Les propriétaires des lots visés pourront intervenir à d'autres moments. D'une part, ils pourront intervenir à l'occasion de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement s'il y a lieu et, d'autre part, au moment de l'adoption du règlement d'urbanisme à intervenir donnant effet à la décision favorable de la Commission, le cas échéant.



Lorsque la demande vise la détermination de propriétés suffisantes pour y implanter une résidence sans déstructurer la zone agricole (donc, essentiellement, en lien avec l'exploitation de la ressource), le législateur a prévu l'application de l'article 61.1, surtout à titre d'illustration additionnelle qu'il ne s'agit pas ici d'ajouter des maisons sur des terrains de type urbain en milieu rural pour « occuper » le territoire.

Par opposition, dans les cas où la demande vise un îlot déstructuré, la Commission n'aura pas à tenir compte des dispositions de l'article 61.1.

La prise d'effet de la décision

Si la Commission autorise en tout ou en partie une demande à portée collective, cette décision ne prendra effet que lors de l'entrée en vigueur du règlement d'urbanisme qui incorpore, à titre de normes impératives, les conditions prévues à la décision. À partir de ce moment, un citoyen qui désire implanter une nouvelle résidence dans un secteur visé à la décision n'aura pas à produire une demande individuelle ou une déclaration à la Commission.

En contrepartie, à partir de cette date, une demande d'autorisation pour l'implantation d'une nouvelle utilisation résidentielle dans un secteur, objet de la décision, qui ne respecterait pas les normes prescrites au règlement d'urbanisme serait irrecevable.

Des demandes individuelles pouvant être différées

Pendant l'étude d'une demande à portée collective, c'est-à-dire à partir de son inscription à son registre, la Commission pourra suspendre l'étude de toute demande individuelle, pour des fins résidentielles, dans les secteurs de la zone agricole visés par la demande et ce, pour une période d'au plus six (6) mois, de telle sorte à ne pas interférer avec le processus d'étude de la demande collective.

3.2 Comment préparer la demande

La demande pourrait être l'occasion de régler à la fois la question des îlots déstructurés et celle des secteurs identifiés au schéma.

Lorsque la demande porte sur des lots d'une superficie suffisante pour y implanter une résidence sans déstructurer la zone agricole, ces lots doivent être délimités par secteurs. Or, ces secteurs doivent être identifiés au schéma : la première démarche dans ces cas consiste donc à prévoir identifier au schéma d'aménagement les secteurs où l'on souhaite présenter une demande de cette nature pour discussions avec les instances concernées.

L'accord de chacune des instances impliquées étant essentiel avant que la Commission puisse rendre une décision favorable, la Commission s'attend donc que la MRC, avant de présenter sa demande, ait fait un travail préalable avec ses partenaires municipaux et agricoles. Il s'agit d'une façon de faire qui contribuerait à bonifier la présentation de la demande et, à une étape subséquente, à en accélérer le traitement par la Commission.

Les informations qui suivent présentent un canevas général à partir duquel une MRC pourrait préparer son dossier pour la présentation d'une demande d'autorisation à portée collective. Compte tenu des particularités des différents milieux et de l'envergure différente des demandes possibles, il n'apparaît pas opportun d'imposer un cadre rigide. Les rubriques qui suivent illustrent une méthode : la Commission est réceptive à toute autre formule qui permette aussi de rendre compte des informations nécessaires à l'étude d'une telle demande.



1. La vue d'ensemble de la zone agricole

La demande doit traduire une vue d'ensemble de la zone agricole et doit s'inscrire dans une perspective de développement durable des activités agricoles. À cet égard, la MRC devra exposer l'approche, les mesures et les moyens adoptés pour gérer toute la zone agricole dans l'esprit du nouveau régime de protection du territoire et des activités agricoles. On devra notamment faire ressortir comment, par cette approche, la ressource et les activités agricoles seront protégées.

Pour illustrer cette vue d'ensemble et l'approche retenue, on pourrait, par exemple à l'aide d'un plan général, identifier des sous-ensembles représentatifs des particularités du milieu agricole. On pourrait, à partir de ces sous-ensembles, déterminer les orientations et les objectifs poursuivis pour chacun d'eux.

2. La gestion des nouvelles utilisations résidentielles

De façon plus particulière, on devra démontrer comment on entend gérer l'implantation des nouvelles utilisations résidentielles sur l'ensemble de la zone agricole de son territoire. On devra ainsi présenter l'approche normative retenue pour l'implantation des nouvelles résidences sur l'ensemble de la zone agricole. On pourra ainsi mettre en perspective les secteurs que l'on soumet à la Commission pour l'obtention d'une autorisation. Cette démonstration doit permettre à la Commission d'apprécier la gestion de la fonction résidentielle proposée en regard des objectifs de la loi.

L'appréciation de la demande devant s'appuyer aussi sur les critères de l'article 62 de la loi, il conviendrait alors que la MRC ou la communauté fournisse des éléments d'information permettant d'établir un portrait d'ensemble du milieu agricole concerné. Évidemment le schéma d'aménagement révisé constituera une source d'information très importante.

Ce portrait pourrait comprendre les rubriques suivantes :

- Les caractéristiques biophysiques
(potentiel des sols, relief, couvert forestier, etc.)
- L'utilisation du sol
(nature et localisation des utilisations agricoles et non agricoles)
- La localisation des exploitations agricoles
(type d'exploitations, taille, etc.)
- La structure foncière
(état du morcellement foncier)
- Le milieu environnant
(composition et utilisation des zones limitrophes aux secteurs visés)
- Les normes de distances séparatrices applicables.

Ces rubriques sont soumises à titre indicatif. Il appartiendra à la MRC d'adopter une façon de présenter ces éléments d'appréciation avec le support qui lui semble approprié. Bien sûr, une demande portant sur un îlot déstructuré ne requerrait pas un même niveau d'informations.



3. Description des normes préconisées

Une demande peut porter sur un ou plusieurs secteurs de la zone agricole. Par ailleurs, il est possible que les normes proposées pour l'implantation de nouvelles résidences puissent différer d'un secteur à l'autre ou à l'intérieur d'un même secteur. Dans ce cas, il est préférable d'identifier distinctement chacun des secteurs et d'indiquer les paramètres proposés pour chacun d'eux.

4. Localisation du ou des secteurs visés par la demande

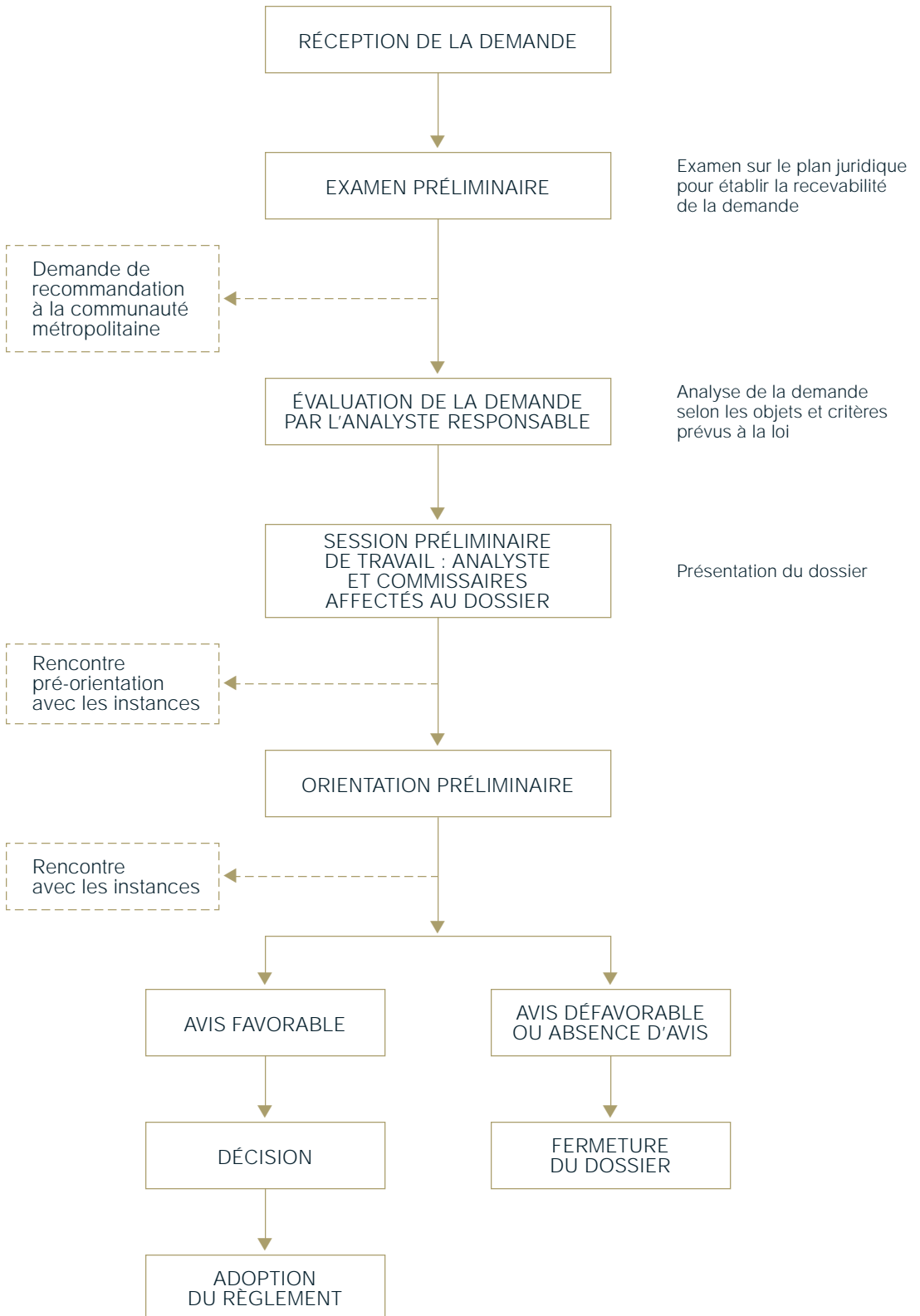
Sur un plan, à une échelle appropriée, il y a lieu de délimiter précisément le ou les secteurs faisant l'objet de la demande. Si la situation l'exige, compte tenu de la taille, du nombre et de la dispersion des secteurs, plus d'un plan pourra être produit. On devra s'assurer toutefois que le support cartographique permet une vue d'ensemble de la situation d'une part, et d'autre part, une délimitation précise des secteurs visés. Ainsi, dans le cas de secteurs de configuration irrégulière, il conviendrait de fournir des éléments d'information permettant de bien localiser le secteur en cause.

5. Informations supplémentaires

La MRC ou la communauté est invitée à joindre à son dossier toute autre information qu'elle juge utile pour aider la Commission à bien comprendre celle-ci et pour en faciliter l'examen.



3.3 Schéma du processus de traitement par la Commission





3.4 Certains articles pertinents de la loi

Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

59. Une municipalité régionale de comté ou une communauté peut soumettre une demande à la commission aux fins de déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles utilisations à des fins résidentielles pourraient être implantées en zone agricole.

Outre la municipalité régionale de comté ou la communauté, la municipalité locale concernée et l'association accréditée sont les personnes intéressées à la demande. Une copie de cette demande doit leur être transmise par la municipalité régionale de comté ou la communauté qui soumet la demande.

La demande porte :

1° sur un îlot déstructuré de la zone agricole;

2° sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole, situés dans des secteurs identifiés au schéma d'aménagement ou à un projet de modification ou de révision d'un tel schéma.

Elle est accompagnée de tous les renseignements exigés par la commission, notamment ceux requis pour l'application des articles 61.1 et 62.

Toutefois, une demande liée à un projet de modification ou de révision du schéma d'aménagement ne peut être soumise qu'après la période de consultation prévue au deuxième alinéa de l'article 53.5 ou, le cas échéant, au deuxième alinéa de l'article 56.6 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

La commission porte au registre toute demande recevable et en avise les personnes intéressées.

Pour l'application du présent article, la municipalité de la Baie James est réputée être une municipalité régionale de comté.

59.2. Pour l'examen de cette demande, la commission, outre qu'elle doit considérer les critères prévus à l'article 62, doit être satisfaite que l'autorisation conditionnelle recherchée traduit une vue d'ensemble de la zone agricole et s'inscrit dans une perspective de développement durable des activités agricoles.

59.3. À compter de la date de l'inscription au registre d'une demande visée à l'article 59, la commission peut suspendre, pour une période de six mois ou jusqu'à la date d'une décision qu'elle peut rendre avant l'expiration de ce délai, l'examen de toute demande particulière visant une nouvelle utilisation à des fins résidentielles dans la zone agricole visée par la demande à portée collective.

59.4. La décision de la commission favorable à une demande à portée collective ne prend effet qu'à compter de l'entrée en vigueur du règlement d'urbanisme de la municipalité locale concernée qui introduit les conditions qui y sont prévues à titre de normes impératives.



- 61.1.1.** L'article 61.1 ne s'applique pas à une demande soumise en vertu de l'article 59 portant sur un îlot déstructuré ni à une demande visant une activité d'agrotourisme tel que prévu par règlement pris en vertu de l'article 80.
- 62.6.** Toutefois, pour rendre une décision sur une demande soumise en vertu de l'article 59, la commission doit avoir reçu l'avis favorable des personnes intéressées au sens de cet article.

Dispositions transitoires de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives*

Une disposition transitoire de cette loi prévoit qu'une demande à portée collective, portant sur des secteurs de la zone agricole pouvant accueillir des résidences sur des propriétés de superficie suffisante pour ne pas déstructurer le milieu agricole, ne pourra être présentée qu'à compter de la date de l'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement qui tient compte des orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles.

Cet article se lit comme suit :

- 36.** Une municipalité régionale de comté ne peut se prévaloir du paragraphe 2 du troisième alinéa de l'article 59, édicté par l'article 3 de la présente loi, qu'à compter de la date de l'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement qui tient compte des orientations liées aux objectifs visés au paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.



CONCLUSION

Conformément aux engagements qu'elle a pris dans sa Déclaration de services aux citoyens, la Commission est soucieuse de bien informer les citoyens sur l'application des lois qu'elle administre.

Dans cette perspective, vous pouvez communiquer avec nous par téléphone, par écrit ou en vous rendant à l'un de nos bureaux, soit avec votre interlocuteur habituel de la Commission (enquêteur ou analyste affecté à votre territoire) ou avec le Service d'information de la Commission que vous pourrez rejoindre à l'un des deux (2) emplacements suivants :

200, chemin Sainte-Foy, 2^e étage
Québec (Québec) G1R 4X6
Téléphone : (418) 643-3314
1 800 667-5294
Télécopieur : (418) 643-2261

25, boulevard La Fayette, 3^e étage
Longueuil (Québec) J4K 5C7
Téléphone : (450) 442-7100
1 800 361-2090
Télécopieur : (450) 651-2258

Au surplus, vous pouvez, à tout moment, obtenir des informations de nature générale en consultant notre site Internet : <http://www.cptaq.gouv.qc.ca>
