

# LE POUVOIR DES MUNICIPALITÉS DE RÉGLEMENTER LES USAGES ET CONSTRUCTIONS EN ZONE AGRICOLE PROVINCIALE ET LE PROJET DE LOI 184

## 1. PRÉSENTATION

La *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives* (L.Q. 2001, c. 35), ci-après appelée « *Projet de loi 184* », n'a pas tardé à soulever les passions. Nul doute que ce projet de loi fera couler beaucoup d'encre. Loin de nous l'intention de traiter ici de tous ses aspects.

La présente a un objectif moins ambitieux, soit celui de traiter de la portée de l'article 37 du *Projet de loi 184*. Cette portée a déjà commencé à faire l'objet de discussions lors du dernier congrès de l'AARQ.

À cette occasion, les participants ont tous admis que cette disposition posait problème. Il est apparu que si on choisissait de s'en tenir à une interprétation littérale (c'est-à-dire fondée sur son seul libellé) de cet article, cela conduirait à conclure que des municipalités ont perdu tout pouvoir d'adopter des règlements de zonage en zone agricole. Les participants se sont donc entendus pour poursuivre la réflexion. C'est ce que nous avons fait pour notre part et la présente veut soumettre à la discussion le raisonnement que nous privilégions actuellement sur cette question.

## 2. PORTÉE DE L'ARTICLE 37

L'article 37 du *Projet de loi 184* est ainsi libellé :

« À compter du 21 juin 2001, une municipalité locale, dont le territoire est compris dans celui d'une municipalité régionale de comté dont le schéma d'aménagement n'a pas été modifié ou révisé pour tenir 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 et complémentaires à la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles (1996, chapitre 26), ne peut adopter de normes applicables en zone agricole découlant de l'exercice des pouvoirs prévus aux paragraphes 3°, 4° et 5° du deuxième alinéa de l'article 113 de cette loi avant la date d'entrée en vigueur d'un règlement de contrôle intérimaire comportant des normes adoptées en vertu de ces paragraphes et qui s'appliquent dans cette zone. »

Avouons qu'il s'agit ici d'une disposition quelque peu « indigeste ». On retrouve là beaucoup d'idées exprimées dans une seule phrase. Voici la compréhension que nous en avons :

- les « normes applicables en zone agricole provinciale » que les municipalités ne peuvent plus adopter depuis le 21 juin dernier sont des normes portant

sur le zonage des usages (par exemple, le zonage des productions agricoles), celles concernant les distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs générées par les activités agricoles, ainsi que des normes régissant la superficie des constructions et leurs marges de recul. Voilà ce qu'entend l'article 37 lorsqu'il réfère à des normes « découlant de l'exercice des pouvoirs prévus aux paragraphes 3, 4 et 5 du deuxième alinéa de l'article 113 » L.A.U. ;

- ce ne sont pas toutes les municipalités locales qui ont perdu, le 21 juin dernier, le pouvoir d'adopter des règlements portant sur de telles normes, mais seulement les municipalités locales se trouvant dans le territoire d'une MRC dont le schéma d'aménagement n'a pas été modifié ou révisé pour tenir compte des orientations gouvernementales en matière agricole. C'est ce que l'article 37 signifie lorsqu'il renvoie aux MRC dont le schéma d'aménagement « n'a pas été modifié ou révisé pour tenir compte des orientations liées aux objectifs visés au paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 5 » L.A.U. ;
- ce ne sont pas toutes les orientations gouvernementales en matière agricole qui sont visées par l'article 37, mais seulement celles mises en circulation en 1997 par le gouvernement et ayant découlé du *Projet de loi 23* entré en vigueur en 1997. C'est ce que l'article 37 veut dire lorsqu'il parle des orientations « complémentaires à la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles (1996, chapitre 26) ». Cela signifie qu'un schéma d'aménagement d'une MRC qui aurait déjà été modifié ou révisé pour tenir compte de ces *Orientations gouvernementales en matière agricole de 1997* est suffisant pour que les municipalités locales concernées n'aient pas perdu leur pouvoir d'adopter des règlements de zonage en zone agricole provinciale le 21 juin 2001. Il n'est donc pas nécessaire d'avoir un schéma d'aménagement modifié ou révisé pour tenir compte aussi des *Orientations gouvernementales en matière agricole* que le gouvernement s'apprête à rendre publique pour donner effet au *Projet de loi 184* lui-même.

On doit donc comprendre que, depuis le 21 juin 2001, une municipalité locale se trouvant dans une MRC qui n'a pas modifié ou révisé son schéma pour le rendre conforme aux *Orientations gouvernementales en matière agricole de 1997* ne peut plus adopter de règlement de zonage contenant des normes significatives applicables en zone agricole provinciale avant que sa MRC n'ait adopté un RCI à cette fin. Cela mène-t-il à l'interdiction pour une municipalité locale visée par cette disposition d'adopter un règlement de concordance suite à une modification du schéma.

Une chose est certaine : rien n'empêche une MRC de modifier partiellement son schéma d'aménagement quant aux orientations et affectations d'aménagement en zone agricole provinciale tant qu'elle n'aura pas modifié ou révisé ce dernier pour y

intégrer la totalité de sa réflexion résultant des *Orientations gouvernementales en matière agricole de 1997*.

Vous admettez avec nous en effet que si le législateur avait voulu empêcher les MRC de modifier partiellement le contenu de leurs schémas quant à leurs orientations et affectations d'aménagement de ce dernier en zone agricole provinciale dans l'attente où ces derniers seraient modifiés ou révisés pour intégrer de façon complète les *Orientations gouvernementales en matière agricole de 1997*, il l'aurait dit expressément.

Une deuxième constatation s'impose : lorsque le législateur a adopté le *Projet de loi 184*, il n'était pas sans connaître le contenu de la *L.A.U.* (qu'il a également adopté) et donc l'obligation qui y est faite aux municipalités locales en cas de modification d'un schéma d'adopter un règlement de concordance pour traduire dans leur réglementation d'urbanisme les modifications apportées au schéma. Or, on remarquera que le *Projet de loi 184* ne contient aucune disposition venant écarter expressément l'application de l'article 58 *L.A.U.* imposant aux municipalités locales d'adopter un tel règlement de concordance.

Selon nous, l'article 37 du *Projet de loi 184* ne peut avoir l'effet implicite de prohiber l'adoption par une MRC d'un règlement modifiant partiellement son schéma en zone agricole provinciale (par opposition à un règlement modifiant ce schéma pour intégrer la totalité des *Orientations gouvernementales en matière agricole de 1997*) et/ou de prohiber l'adoption par une municipalité locale de tout règlement de concordance visant à donner effet à une modification partielle du schéma de sa MRC en zone agricole provinciale.

Lire l'article 37 du *Projet de loi 184* comme ayant, implicitement, le double effet ci-haut mentionné exige qu'on présume que le législateur a voulu empêcher toute modification partielle du schéma en zone agricole provinciale, même lorsqu'une telle modification va, du moins partiellement, dans le sens des *Orientations gouvernementales en matière agricole de 1997*. Retenir une telle finalité équivaldrait à dire que l'intention du législateur était de prohiber tout « petit pas » dans l'adaptation des orientations d'aménagement et d'affectations du sol contenues dans les schémas d'aménagement existants aux *Orientations gouvernementales en matière agricole de 1997*. Il nous apparaît qu'une telle interprétation est déraisonnable et contre-productive.

À notre avis, c'est l'adoption de normes d'urbanisme résultant de l'initiative des municipalités locales qui est prohibée par l'article 37 et non l'adoption de normes législatives résultant de l'initiative des MRC.

Lorsqu'une municipalité locale initie la modification de sa réglementation d'urbanisme et adopte un règlement à cette fin, il n'y a aucune intervention directe sur le projet en question du gouvernement et de la Ministre. Ce dernier est transmis à la MRC et c'est la MRC qui se prononce sur la conformité de ce projet à son schéma ainsi qu'aux

orientations gouvernementales. Il n'y a aucune intervention possible de la Ministre dans un tel cas. De plus, si la MRC se prononce favorablement quant à la conformité de ce règlement à son schéma et aux orientations gouvernementales, il n'existe aucune possibilité pour les citoyens d'en appeler d'une telle décision à la Commission municipale du Québec. En un mot, l'adoption de règlements d'urbanisme affectant les usages autorisés en zone agricole provinciale et résultant de l'initiative d'une municipalité locale est à l'abri, en quelque sorte, d'une intervention de la Ministre et des tribunaux.

C'est absolument le contraire dans le cas où l'adoption par une municipalité locale d'un règlement d'urbanisme affectant les usages exercés en zone agricole provinciale résulte de l'obligation pour celle-ci, en vertu de la *L.A.U.*, d'adopter un règlement de concordance pour rendre conforme sa réglementation d'urbanisme à la décision de sa MRC d'initier une telle modification des usages, activités et constructions autorisés en zone agricole provinciale. Lorsqu'une telle modification est initiée par la MRC, comme vous le savez, la modification du schéma doit être soumise à l'avis de la Ministre et cette modification du schéma n'entre en vigueur qu'à la condition que la Ministre le déclare conforme aux orientations gouvernementales. Par surcroît, si la Ministre conclut à la non conformité, la CMQ peut être saisie du dossier.

### 3. CONCLUSIONS

Ce que le législateur a voulu prohiber à l'article 37 du *Projet de loi 184* c'est l'adoption de règlements locaux résultant de l'initiative locale et ce, jusqu'à l'adoption par leur MRC d'un RCI portant sur les objets en cause. Jamais n'a-t-il voulu, expressément ou implicitement, prohiber ou empêcher le travail évolutif d'une MRC et donc l'adoption par une municipalité locale de tout règlement de concordance nécessaire pour l'adaptation de sa réglementation d'urbanisme au schéma (évolutif) de sa MRC.

Le *Projet de loi 184* a voulu, sur le territoire des MRC dont le schéma d'aménagement n'a pas encore été modifié ou révisé pour intégrer les *Orientations gouvernementales en matière agricole de 1997*, imposer l'obligation que toute réflexion ou décision réglementaire en matière de gestion des activités agricoles en zone agricole provinciale relève d'abord de l'initiative de la MRC et non des municipalités locales. C'est pourquoi, par exemple, on y prévoit que dans ces MRC les municipalités locales ne pourront adopter de règlement traitant d'objets reliés ou pouvant avoir des effets sur les activités agricoles avant que leur MRC ait adopté un RCI sur la question.

La finalité du *Projet de loi 184* est donc d'imposer la « régionalisation » du débat et non la stérilisation des activités réglementaires. C'est comme ça, à notre avis, dont il faut se saisir de l'article 37 du *Projet de loi 184*.

Daniel Bouchard  
LAVERY, DE BILLY