

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES
PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES**

Exposé de

Jean-Guy Provencher, avocat

Madame la présidente,

Madame et messieurs les membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles,

Permettez-moi d'abord de vous faire un bref historique de ma carrière professionnelle.

De 1972 jusqu'à 1989, j'ai pratiqué le droit dans la région de Victoriaville et Plessisville.

Le 1^{er} août 1989, j'ai été nommé commissaire à la Commission de protection du territoire agricole du Québec et en 1995, j'ai été transféré au Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole qui est devenu le Tribunal administratif du Québec, à compter du 1^{er} avril 1998. Mon mandat s'est terminé à la fin de l'année 1998. Depuis 1999, j'agis comme mandataire pour différentes personnes ou organismes pour des demandes d'autorisation, de même que pour des demandes d'exclusion de la zone agricole pour des municipalités auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, ainsi que devant le Tribunal administratif du Québec dans les cas de contestation d'une décision de la Commission. À certaines occasions, je présente des demandes pour permission d'appeler à la Cour du Québec ou encore en révision devant la Cour supérieure.

Préambule

Aujourd'hui, j'aimerais vous faire part de certaines réflexions en ce qui a trait à *Loi sur la protection du territoire et des activités agricole* ci-après appelée «LPTAA»), ainsi que son application par la Commission de protection du territoire agricole du Québec (ci-après appelée «Commission»), y compris par le Tribunal administratif du Québec, ci-après le TAQ.

Mon exposé portera sur un bref survol sur certains aspects de la LPTAA, tout en laissant à mon collègue Guy Lebeau de vous entretenir sur d'autres sujets, particulièrement quant au fonctionnement de la Commission.

Dans un premier temps, permettez-moi de vous entretenir des recours devant le TAQ dans le cadre d'une contestation d'une décision de la Commission.

Recours devant le Tribunal administratif du Québec, section du territoire et de l'environnement.

Le recours en contestation d'une décision de la Commission devant le TAQ est encadré par les dispositions de l'article 21.4 de la LPTAA qui s'énoncent comme suit :

21.4. Le tribunal ne peut, à moins d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, réévaluer l'appréciation que la commission a faite de la demande sur la base des critères dont elle devait tenir compte.

Lorsque le Tribunal constate, à l'examen de la requête et de la décision contestée, qu'en raison d'une telle erreur de droit ou de fait, la commission a omis d'apprécier la demande sur la base de ces critères, il peut lui retourner le dossier pour qu'elle y procède.

L'article 21.1 de la loi permet à toute personne intéressée de contester une décision de la Commission devant le TAQ dans les trente jours de sa notification.

Il s'avère donc que l'identification d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante constitue une condition préalable à l'exercice de la compétence du TAQ en matière de zonage agricole, comme l'a déterminé la Cour d'appel dans son jugement du 14 décembre 2009, dans l'affaire de la municipalité de Saint-Pie¹.

Ce jugement a été confirmé par la Cour suprême.

Jusqu'à ce jugement de la Cour d'appel, il était de coutume de présenter, au besoin, une preuve complémentaire devant le TAQ pour déterminer l'erreur de droit ou l'erreur de fait déterminante dans la décision de la Commission.

Maintenant, selon la Cour d'appel, toute la preuve pertinente et autres considérations doivent être présentées à la Commission avant qu'elle ne rende sa décision. Pour contester une décision, il faut donc s'en tenir aux faits qui ont été dévoilés devant la Commission lors de la rencontre publique, ce qui nous oblige à faire une transcription des témoignages pour connaître exactement la teneur de ce qui s'est dit lors de cette rencontre, ce qui engendre évidemment des coûts.

¹ Saint-Pie (Municipalité de) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, 2009 QCCA 2397

La situation est toutefois plus problématique lorsque les personnes qui ne sont pas représentées par un mandataire, croient de bonne foi avoir tous les éléments pour présenter leur demande d'autorisation à la Commission, alors que ce n'est pas toujours le cas. En ne déposant pas à la Commission un dossier complet, ces personnes se voient ainsi privées d'un droit fondamental en cas de contestation devant le TAQ, à défaut de pouvoir compléter la preuve.

Nous sommes d'accord, comme le souligne la Cour d'appel, au paragraphe 67 du jugement, que le TAQ ne doit pas être un forum de deuxième chance. Nous croyons toutefois qu'il devrait y avoir une certaine ouverture pour bonifier le dossier devant le TAQ en cas de besoin, sans nécessairement dénaturé la demande.

Au niveau de la Commission, il pourrait y avoir, par exemple une approche par un professionnel afin de diriger le demandeur dans la préparation de son dossier.

Même les commissaires pourraient faire en sorte de compléter le dossier si nécessaire avant que l'orientation préliminaire ne soit rendue ou encore la décision finale.

Par ailleurs, le principal problème en cas de contestation d'une décision de la Commission devant le TAQ, résulte du fait que fréquemment le dossier est retourné à la Commission afin qu'elle apprécie à nouveau la demande en respectant les dispositions de la LPTAA, compte tenu que la Cour d'appel a déterminée qu'elle avait une expertise plus grande, en semblable matière, que le TAQ.

Il en résulte ainsi des délais supplémentaires qui peuvent être de six (6) mois et plus pour obtenir une nouvelle orientation préliminaire et encore faut-il que l'autorisation soit accordée, sans quoi il faut à nouveau demander une rencontre publique à la Commission et en cas de refus, reprendre le processus de contestation devant le TAQ. Une telle situation est inconcevable et cause un grave préjudice aux parties intéressées.

Pourtant en vertu de l'article 15 de la *Loi sur la justice administrative L.R.Q., C.J-3*, le TAQ peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.

Article 59 de la LPTAA, quant aux ilots déstructurés

Quelques commentaires seulement concernant l'application des dispositions de l'article 59 de la LPTAA, soit en l'occurrence pour une demande à portée collective concernant les ilots déstructurés.

En général, le processus qui résulte des négociations avec la Commission, de même qu'avec la Fédération de l'UPA et de la MRC fait un consensus pour protéger le territoire agricole, bien que les municipalités considèrent parfois que les conditions imposées par la Commission sont très restrictives.

Nous pensons que les conditions imposées par l'article 59 pour l'obtention d'un permis de construction résidentielle en vertu de l'article 32 de la LPTAA pourraient être élargies dans les cas notamment où les usages résidentiels à l'extérieur des îlots déstructurés n'entraînent aucun impact sur la protection du territoire et des activités agricoles.

Ce serait notamment le cas lorsque l'on rencontre les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité en raison de la faible densité d'occupation du territoire.

Article 40 de la LPTAA

À notre point de vue, il faudrait revoir l'application de cet article, en permettant par exemple la construction d'une résidence par une personne dont la principale source de revenus n'est pas l'agriculture, mais que les activités agricoles et les investissements sont suffisamment importants pour justifier son implantation.

Il serait bénéfique pour l'agriculture que des personnes autres qui ne sont pas producteurs agricoles à temps plein puissent se construire une résidence pour faciliter leur entreprise agricole et prendre de l'expansion.

Article 31.1 de la LPTAA

Actuellement, en vertu de la loi, la superficie requise pour la construction d'une résidence, sans l'autorisation de la Commission, est de posséder un lot vacant ou encore des lots contigus représentant une superficie d'au moins 100 hectares.

Nous croyons que cette superficie pourrait être réduite à 75 hectares, à tout le moins dans des secteurs agro-forestiers et non pas dynamiques.

Article 14 de la LPTAA

Dans le cas de l'émission d'une ordonnance par la Commission à la suite d'une infraction à la loi, le quatrième alinéa de l'article 14 de la LPTAA exige de remettre le lot visé dans son état antérieur. Nous croyons qu'il devrait être prévu, non seulement de remettre le lot dans son état antérieur, mais également dans un état analogue ou équivalent, ce qui est particulièrement le cas dans la restauration des gravières-sablières.

Article 12 de la LPTAA

Pour rendre ses décisions, la Commission se base régulièrement sur les dispositions des articles 12 et 62 de la LPTAA.

Bien qu'elle se réfère à l'article 12, à la lecture des décisions, on peut constater que très rarement, la Commission prend en considération le contexte des particularités régionales.

Faudrait-il identifier les municipalités ou les régions où l'on devrait tenir compte de cet article?

Réception de documents au dossier de la Commission après le dépôt de la demande

À la suite d'une demande et principalement à la réception de l'orientation préliminaire de la Commission, la Fédération de l'UPA envoie son avis qui généralement se montre favorable aux conclusions de la Commission dans le cas d'un refus qui apparaît à l'orientation préliminaire.

À notre grande surprise, ce n'est que lors de la rencontre publique que les commissaires nous informent d'un tel avis.

Cette façon d'agir va à l'encontre de la règle de l'équité procédurale que l'on retrouve aux paragraphes 2 à 8 de la *Loi sur la justice administrative*.

La même remarque s'applique pour la réception évidemment de d'autres documents à la Commission.

Il nous semble qu'une simple directive pourrait régler ce problème.

Agro-tourisme

Doit-on traiter une table champêtre comme un restaurant conventionnel avec toutes les contraintes que peut entraîner un tel usage sur les activités agricoles ou encore faire en sorte qu'il ne s'agit pas d'un immeuble protégé?

Que ce soit pour des repas dans le cas d'une table champêtre ou encore dans le cas d'une cabane à sucre à l'extérieur de la période des sucres, est-ce qu'il faudrait modifier la définition des activités agricoles ou encore de l'agriculture prévus à l'article 1 de la LPTAA.

Jusqu'à maintenant, une table champêtre est considérée comme un restaurant prohibé par les dispositions générales de l'article 26 de la LPTAA.

L'affaire Jacques Legros que le TAQ a examiné dans sa décision du 22 août 2011, au dossier STE-Q-166563-1008, pourrait guider le législateur dans l'éventualité d'une modification à la loi.

Je vous remercie de votre attention.



Jean-Guy Provencher, avocat

JGP/sp