

**Notes déposées par Bernard Ouimet  
à la suite de sa présence, le 14 mai 2015, à la  
Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources  
naturelles**

Madame la Présidente,  
Madame et messieurs les députés : Bonjour!

Je vous remercie de votre invitation et c'est avec plaisir que j'ai accepté de participer à cet échange avec vous.

J'ai œuvré 17 ans en zonage agricole, dont 10 ans à titre de Président de la Commission (CPTAQ). J'ai eu l'opportunité de participer à toute l'opération de Révision des zones agricoles, de 1987 à 1992, puis de présider le *Groupe de travail sur la protection du territoire agricole et le développement rural*, de novembre 1992 à septembre 1993, mis sur pied par le ministre de l'Agriculture de l'époque, monsieur Yvon Picotte, à la suite d'une recommandation du Comité de suivi du *Sommet sur l'agriculture québécoise*, tenu en juin 1992. J'ai également pu vivre les derniers changements législatifs apportés à la Loi, lorsque je dirigeais la Commission : les changements majeurs adoptés en 1996 et les ajustements apportés en 2001.

Il va sans dire que ces expériences influencent ma façon de voir les choses dans ce domaine et teinteront les propos qui résulteront de nos échanges aujourd'hui.

Dans le temps alloué, je vais m'en tenir à quelques points essentiels. J'aborderai les conséquences d'une gestion au cas par cas dans l'application d'une loi de zonage, puis je soumettrai à votre attention trois mesures qui pourraient contribuer à alimenter la réflexion que vous avez entreprise sur le sujet.

D'abord, trois remarques sur le dernier rapport que j'ai produit : *Protection du territoire agricole et développement régional/ Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés*.

1. Ce rapport a été produit en 2009, il y a déjà six ans. C'est long six ans! À preuve, il y a eu cinq ministres de l'agriculture depuis!

Bien sûr que le contexte a évolué...

Quelques exemples seulement :

- Une nouvelle problématique a émergé depuis concernant ce qu'on appelle le phénomène « d'accaparement des terres agricoles » qui aurait rejoint le Québec, mais dont l'ampleur est à déterminer.

- La loi qui a permis un nouveau partage des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire, entre les Communautés métropolitaines et les MRC qui en font partie, a été adoptée en juin 2010. Et depuis, les deux communautés métropolitaines de Montréal et de Québec ont maintenant un *Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD)* en vigueur sur leur territoire, depuis mars (CMM) et juin (CMQ) 2012. Une première dans l'histoire du Québec!
  - Les plans de développement de la zone agricole (PDZA) n'étaient qu'à l'étape des projets-pilotes alors qu'aujourd'hui une cinquantaine de MRC ont terminé ou sont en voie d'élaborer leur PDZA.
2. Cela dit, même si le contexte a évolué, l'essentiel de ce Rapport m'apparaît encore très pertinent pour alimenter la réflexion sur l'amélioration du régime actuel, concernant notamment :
- la plupart des éléments du contexte qui y sont présentés (pages 9 et 10);
  - les principaux enjeux identifiés (pages 11 et 12);
  - certains progrès accomplis et sur lesquels on pourrait s'appuyer (pages 12 à 14);
  - les trois orientations proposées visant à diminuer les pressions sur la zone agricole, à appuyer l'occupation dynamique du territoire et à favoriser une évolution nécessaire dans les façons de faire (page 15);
  - plusieurs des mesures proposées (pages 17 à 32);
  - **et surtout**, la nécessité de faire évoluer le régime, sans l'en détourner de ses objectifs fondamentaux, en procédant, notamment, à des **ajustements à la LPTAA**. Des ajustements ciblés et bien circonscrits (non pas « une ouverture » « *at large* ») pour les motifs invoqués dans le Rapport et qu'il est utile de rappeler ici :
    - pour faciliter la conciliation des impératifs de protection du territoire et des activités agricoles avec ceux du développement de nos collectivités rurales et urbaines;
    - pour mieux prendre en considération les enjeux différents relatifs à la croissance urbaine en territoire métropolitain, dans les agglomérations urbaines et en périphérie de ces milieux, et ceux relatifs aux communautés rurales dans les régions plus éloignées et les régions ressources, où l'occupation du territoire est plus que jamais au centre des préoccupations;

- pour mettre en œuvre les orientations proposées;
- pour alléger l'application de la Loi en règlementant certains usages qui n'auraient plus besoin d'être autorisés par la Commission et en simplifiant les processus pour certains grands projets économiques;
- pour favoriser davantage la responsabilisation et la concertation de l'ensemble des partenaires intéressés par la gestion de la zone agricole, autour d'une vision à long terme nécessaire à sa pérennité, et pour susciter l'engagement de ces mêmes partenaires dans le développement de la zone agricole.

D'ailleurs, plusieurs éléments du contexte qui a évolué depuis la production du Rapport, non seulement n'altèrent pas sa pertinence, mais **militent plutôt en faveur** des changements proposés : explosion des délais de traitement des demandes, cohérence de plus en plus difficile à atteindre dans les décisions prises au cas par cas, augmentation considérable du nombre de plans de développement de la zone agricole (PDZA) dans les MRC ainsi que du volume des décisions rendues en vertu de l'article 59 de la Loi pour des fins résidentielles, mise en œuvre des plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) et adoption des mesures de concordance, etc...

3. Il n'y a rien dans le Rapport, de la première à la dernière ligne, qui soit de nature à affaiblir ou à compromettre l'intégrité de la LPTAA. Mais comme il s'agit d'une importante loi d'intérêt public (elle a préséance sur les autres intérêts en matière d'aménagement du territoire dans la zone agricole), il en découle, en contrepartie, **la responsabilité incontournable de la tenir ajustée** à l'évolution de notre agriculture et, plus largement, au contexte socio-économique du Québec. C'est ce qu'affirme le Rapport.

Ça fera déjà **20 ans** l'an prochain que les dernières modifications majeures à la Loi furent apportées (modifications adoptées et sanctionnées le 20 juin 1996) et les derniers ajustement apportés (2001) dateront alors de 15 ans.

Il n'y a rien non plus dans le Rapport qui soit de nature à réduire ou affaiblir le rôle de la Commission (CPTAQ) dans l'administration de la Loi et la surveillance de son application. Il est essentiel de maintenir un organisme indépendant, au-dessus de la mêlée, un « chien de garde », qui est en mesure de procéder à l'**arbitrage** d'intérêts divergents et à la **conciliation** des impératifs de protection du territoire et des activités agricoles avec ceux du développement de nos collectivités, tant rurales qu'urbaines. Un organisme **imputable** de ses décisions, qui doit en rendre compte annuellement au moyen d'indicateurs pertinents, permettant de suivre l'évolution de la zone agricole et de lancer les signaux appropriés.

## I. Les conséquences d'une gestion au cas par cas dans l'application d'une loi de zonage

On ne s'arrête à peu près jamais à cette question, pourtant d'une importance majeure et dont les conséquences qui en découlent sont loin d'être négligeables.

Imaginez un instant si l'on gérait une ville de cette manière! Une quinzaine de commissaires décideraient au cas par cas, sans réglementation de zonage, des demandes ponctuelles... Délais, incohérence, insatisfaction généralisée ne manqueraient pas d'être au rendez-vous!

Et pourtant, c'est la pratique qui prévaut sur plus de six millions d'hectares, sauf pour le résidentiel depuis qu'on a mis en place les dispositions de l'article 59 de la Loi. Admettons que le zonage municipal en filtre un certain nombre et que le volume de demandes ponctuelles n'est plus ce qu'il était comparativement aux premières années d'application de la Loi.

Les principales conséquences d'une gestion au cas par cas en zonage agricole peuvent se regrouper autour de quatre points :

1. Le cumul des décisions ponctuelles effectuées au fil des ans, depuis plus de 35 ans (plus de 150 000 décisions et il s'en ajoute de 2 à 3000 chaque année) entraîne une **lourdeur inéluctable** dans le traitement des demandes qui n'est pas sans effet sur les **délais constatés**.

Pour chaque demande ponctuelle présentée à la Commission, il faut examiner les décisions qui ont été rendues à proximité de l'emplacement visé, dans le secteur concerné ou ailleurs dans la municipalité. Et ce, pour expliquer, dans certains cas, pourquoi une décision diffère d'une autre qui a été rendue dans un contexte relativement semblable, ou perçu comme étant pareil ou similaire.

2. Ajoutez à cette situation le fait que ces décisions ponctuelles sont rendues par 15 commissaires différents, vous comprenez que la **recherche de cohérence** n'est pas un mince défi... Me Serge Cardinal, alors directeur général et directeur des affaires juridiques de la CPTAQ, qui accompagnait la présidente de l'organisme le 6 novembre dernier, mentionnait, fort à propos, « l'immense difficulté qu'a l'organisme de gérer, quotidiennement, l'équité dans du cas par cas ».

Et dans ce domaine, de l'incohérence, c'est ressenti comme de l'**injustice** : « Pourquoi, lui, il l'a eu alors que moi j'ai été refusé? » ou bien : « J'ai pas dû passer devant les bons commissaires. » Vous avez sans doute entendu des propos semblables... Le palmarès des récriminations ou des perceptions de ce genre est malheureusement assez chargé et répandu.

3. Le traitement au cas par cas ne permet pas non plus d'obtenir une **vue d'ensemble** des décisions de la Commission sur le territoire, ni de saisir le message qui émane des décisions ponctuelles par rapport aux objectifs de la Loi. D'où le caractère d'imprévisibilité des décisions. Il en résulte que l'application de la Loi est souvent mal perçue. On la considère (souvent à tort, quand on constate les forts taux d'autorisation pour certains types de demandes ou certains milieux) comme un frein au développement des régions alors qu'on voit beaucoup de terres en friche qui ne sont pas exploitées.
4. Enfin, le traitement des demandes au cas par cas n'encourage pas **l'engagement à long terme** des instances municipales et régionales dans la protection du territoire et des activités agricoles. Pourtant, ce sont les premiers responsables de l'aménagement de leur territoire alors qu'on a besoin de leur collaboration et de leur engagement à long terme à tous les niveaux d'intervention : municipal, régional et métropolitain. Et ce, parce que l'aménagement du territoire et la gestion de l'urbanisation ont une influence déterminante sur la protection à long terme du territoire agricole.

Le statu quo actuel **perpétue les lacunes** inhérentes au régime du cas par cas et les conséquences inévitables observées. À plus ou moins long terme, c'est de nature à affecter la légitimité de la Loi et la crédibilité de l'organisme chargé de l'administrer.

C'est pourquoi il faut chercher à **limiter le plus possible** le traitement des demandes au cas par cas et opter pour des voies alternatives plus efficaces, plus constructives et plus mobilisatrices pour nos communautés, de manière à permettre une plus grande marge de manœuvre et une responsabilisation accrue des acteurs concernés pour apporter des solutions adaptées à chacun des milieux.

## II. Trois mesures suggérées

Si vous voulez aider la Commission dans l'exercice de son rôle, si vous voulez contribuer à l'amélioration des façons de faire et faire évoluer le régime dans une dynamique plus efficace et plus constructive au cours des prochaines années, je vous suggère trois mesures :

1. Donnez-lui la capacité de conclure des ententes, en concertation avec les instances concernées du monde agricole et du monde municipal, sur toute matière relevant de sa compétence relativement au contenu de la zone agricole (excluant ce qui modifie les frontières de la zone agricole : les exclusions et les inclusions), après un schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR) en vigueur et conforme aux orientations gouvernementales, et après la réalisation d'un plan de développement de la zone agricole (PDZA).

Ça veut dire concrètement modifier les dispositions actuelles de l'article 59 de la Loi pour couvrir d'autres objets que seulement le résidentiel.

Comme vous le savez, les dispositions actuelles de cet article (introduit à la Loi en 1996 et amélioré en 2001) ne portent que sur les ilots déstructurés de la zone agricole ou sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole et situés dans des secteurs identifiés au schéma d'aménagement et de développement ou à un projet de modification ou de révision d'un tel schéma.

Il s'agirait de l'ouvrir aux autres aspects qui sont de la compétence de la Commission et qui auraient intérêt à être traités avec une vue d'ensemble et à long terme, en concertation avec les instances concernées et tenant compte des caractéristiques ou des particularités de chacun des milieux.

Le morcellement en est un bel exemple. Une approche territoriale plus objective (plutôt qu'au cas par cas et souvent basée sur des considérations personnelles) prendrait en considération les caractéristiques et les spécificités de chacun des milieux, sans affaiblir la structure foncière de ces milieux. Il en résulterait une clarification des règles du jeu et un allègement considérable dans le traitement de ce type de demandes par la suite (pages 28 à 30 du Rapport).

Le traitement actuel des demandes à portée collective à des fins résidentielles est une **formule gagnante**. Une approche pragmatique qui donne des résultats. Et aussi, ce qui est novateur et prometteur, elle n'a pas les inconvénients constatés d'une gestion au cas par cas.

Une soixantaine de MRC ont déjà fait l'objet d'une décision de la Commission dans le cadre de cette approche et les 2/3 des municipalités qui ont une zone agricole gèrent maintenant leur résidentiel localement. Ce n'est pas rien... C'est une évolution considérable et prometteuse :

**Partout des ententes. Partout des consensus** entre les instances concernées du monde agricole et monde municipal et avec l'accord de la Commission qui demeure imputable de ses décisions.

Tous les facteurs de réussite sont là :

- démarche et discussion avec les acteurs concernés;
- connaissance fine du territoire, et partagée;
- vue d'ensemble et perspective à long terme;
- prise en compte des caractéristiques et des spécificités de chacun des milieux;

- contribution à l'occupation du territoire en milieu rural, sans remettre en cause l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles et sans nuire aux activités et aux entreprises agricoles;
- recherche et obtention de consensus entre les parties (MRC, UPA, CPTAQ).

Et au terme de ce travail de concertation avec les instances concernées du milieu :

- clarification des règles du jeu pour tout le monde;
- meilleure protection du territoire et des activités agricoles;
- allègement substantiel pour la clientèle, pour les partenaires et pour la Commission.

Cette approche donne déjà des résultats au plan de l'allègement. On note une diminution substantielle (près de 50%) du nombre de décisions ponctuelles rendues par la Commission en cette matière depuis les années 2005 à 2007.

Enfin, **la souplesse** tant recherchée dans l'application de la Loi ne peut s'obtenir que dans des approches semblables, avec des vues d'ensemble et à long terme, où il est possible d'évaluer les effets des interventions projetées sur le territoire agricole. La souplesse au cas par cas ne peut qu'accroître l'incohérence.

En capitalisant sur les résultats tangibles et positifs de cette approche et en ouvrant, par un **ajustement** à la LPTAA, les dispositions actuelles de l'article 59 à d'autres objets que le résidentiel, on s'acheminerait progressivement, pour les années à venir, vers une toute autre dynamique plus efficace, plus constructive et plus mobilisatrice pour tous les acteurs concernés.

Petit ajustement, grand changement! ... dans les manières de faire.

2. Alléger l'application de la Loi en libérant la Commission de certains types de demandes qui, de toute façon, sont pratiquement autorisées à 100%, et le faire par règlements du gouvernement, après en avoir précisé les cas et les conditions d'application.

Plusieurs usages et gestes sont déjà permis en zone agricole sans que l'autorisation de la Commission soit nécessaire. Outre les activités agricoles et les droits acquis, certains usages autres qu'agricoles peuvent s'y exercer sans l'autorisation de la Commission, soit dans le cadre de dispositions réglementaires qui en précisent les conditions, soit dans certains articles de la LPTAA qui le spécifient expressément.

Dans le but d'alléger davantage l'application de la Loi, certains autres usages non agricoles pourraient avantageusement être soustraits à l'obligation de présenter une demande à la Commission, sans porter atteinte, d'aucune façon, à la pérennité de la zone agricole ou sans que l'exercice des activités agricoles n'en soit compromis.

Dans le Rapport que j'ai produit, j'ai identifié **plusieurs activités** en les regroupant autour de cinq points :

- certaines activités municipales et équipements d'intérêt collectif liés à la santé, à la sécurité et au bien-être;
- certaines activités para-agricoles;
- l'agrotourisme, une fois bien défini et les conditions précisées;
- les usages non agricoles secondaires et,
- les cas et conditions où l'aliénation d'un lot ou partie de lot peut être faite au bénéfice de producteurs agricoles, lorsqu'il y a remembrement ou consolidation.

La Commission est la mieux placée, compte tenu de son expertise et des décisions qu'elle a rendues jusqu'à maintenant, pour établir les conditions d'application qui seraient intégrées aux règlements, de façon à s'assurer qu'il n'y ait pas d'entraves à l'exercice des activités agricoles.

Un tel allègement, non seulement serait bénéfique pour la clientèle mais permettrait aux acteurs impliqués dans le processus décisionnel de dégager du temps pour le consacrer plutôt aux dossiers qui le requièrent vraiment.

En procédant ainsi, et une fois réalisée, cette opération contribuerait à réduire le nombre de demandes présentées à la Commission, ce qui devrait, par conséquent, aider à réduire les délais de traitement.

### 3. Améliorer et moderniser le processus de sélection des membres de la Commission.

Mettons les choses au clair : Il est normal que les membres de la Commission soient nommés par le gouvernement, sur recommandation du ministre de l'Agriculture.

Il faut reconnaître cependant qu'il n'y a aucun processus rigoureux et transparent de sélection des membres, **préalable** à la nomination ou au renouvellement des mandats par le gouvernement.

Contrairement à ce que l'on retrouve dans d'autres organismes gouvernementaux, il n'y a pas de comités aviseurs, pas d'examens ou d'entrevues formels, pas de processus d'élimination et de sélection permettant

de retenir les meilleures candidatures, peu importe leur allégeance ou leur non-allégeance politique, pour permettre au gouvernement, en bout de piste, de choisir parmi les plus compétents.

Les nominations sont discrétionnaires et le processus suivi est aléatoire, variant au gré des conjonctures, des circonstances, des personnes en position d'autorité, des pressions ou des influences. Et sans transparence.

En définitive, le processus actuel n'assure pas qu'on recrute les meilleurs et qu'on retient les plus performants lorsque vient le temps de renouveler leur mandat. Cette façon de procéder qui perdure n'est pas sans conséquences.

D'une part, dans l'opinion publique, cette façon de faire laisse place à une connotation de favoritisme, parfois injustement associée à des formes d'incompétence. D'autre part, cette façon de faire ne contribue pas non plus à maintenir dans l'opinion publique la perception d'une Commission qui doit demeurer neutre, indépendante et au-dessus de la mêlée.

Il me semble que le temps est venu d'ajuster le processus de nomination des membres de la Commission à l'heure du 21<sup>e</sup> siècle... et de mettre en place un processus de sélection qui soit efficace, rigoureux et transparent, en s'inspirant de ce qui fait ailleurs.

Voilà une autre façon d'aider la Commission en lui permettant de pouvoir compter sur les meilleures compétences (profils professionnels, efficacité) dans l'exercice de sa mission.

Le contexte actuel gouvernemental de rationalisation des ressources et les exigences que ça implique chez les organismes gouvernementaux pour demeurer performants militent en faveur de cette proposition.

**Pour conclure** : si on ne faisait que cela, ce serait déjà beaucoup!

Bien sûr, ce n'est pas les seules mesures ou changements qui peuvent être apportés... mais c'est l'essentiel de ce que je voulais vous soumettre aujourd'hui.

Je rappelle, en terminant, que le régime actuel de protection du territoire agricole ne se limite pas à la LPTAA, qui en est la pièce maîtresse, mais il fait partie d'un ensemble plus large qui comprend les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, les compétences des Communautés métropolitaines en cette matière ainsi que les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Bernard Ouimet  
18 mai 2015