

**NOTES DÉPOSÉES À LA CAPERN
SUITE À LA PRÉSENTATION DE GUY LEBEAU
LE 19 MAI 2015, À 10 HEURES***

***auxquelles ont été intégrées certaines informations non mentionnées ce matin faute de temps**

Madame la présidente,
Madame la députée,
Messieurs les députés,

Je vous dresse un portrait de mon expérience dans le domaine du zonage agricole:

1. quatre années comme conseiller en aménagement du territoire à l'UPA de la région de Québec;
2. vingt-trois années comme commissaire à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ);
 - en plus de la tâche régulière de rendre des décisions sur les demande, j'ai participé à la révision des zones agricoles;
 - j'ai été directeur par intérim de la direction des Services techniques pendant 1 année et demie;
 - j'ai été assigné à la négociation des décisions en vertu de l'article 59 de la Loi (demande à portée collective);
 - j'ai participé à presque toutes les décisions rendues sur ces demandes au cours des 10 dernières années;
 - les demandes soumises se sont toutes soldées par des ententes entre la Commission, les MRC et municipalités et l'UPA;
3. depuis deux ans, je suis consultant en zonage agricole.

En 2016, cela fera 30 ans que mon travail de tous les jours est en lien avec la protection du territoire et des activités agricoles. J'ai vu la protection du territoire agricole sous tous les angles.

Tout d'abord, pour moi, la mission de la Commission demeure une nécessité pour la collectivité québécoise : « Garantir pour les générations futures un territoire propice au maintien et au développement de l'agriculture et des activités agricoles ».

Ensuite, je suis convaincu de la nécessité de maintenir un organisme de niveau provincial qui se porte garant de l'accomplissement de cette mission à long terme.

Si la mission de la CPTAQ est toujours aussi importante en 2015, et qu'il en est de même pour le besoin de maintenir un organisme provincial pour s'assurer de son respect, je veux toutefois attirer votre attention sur certains problèmes qui minent sa crédibilité et qui mériteraient une modification législative pour faire évoluer la Loi.

COHÉRENCE

Le premier problème sur lequel je souhaite attirer votre attention est la cohérence des décisions.

A mon avis, le niveau d'incohérence actuel des décisions de la CPTAQ est parmi les pires que j'ai vu dans ma carrière. Cela se compare à l'incohérence qui était observée à la fin des années 1980 et qui a conduit aux modifications législatives de 1989. À ce moment, les critères de décision ont été modifiés et précisés substantiellement, mais néanmoins, ces problèmes de cohérence refont surface 25 ans plus tard. Il ne faut pas jeter le blâme sur les employés et les commissaires de la CPTAQ devant ce constat. Comme vous l'a mentionné Bernard Ouimet dans sa présentation, l'incohérence fait partie du système et découle du traitement des demandes « une par une ».

Cela a pour résultat que les gens ne peuvent voir le fil conducteur des décisions. La CPTAQ est imprévisible.

En moyenne, un commissaire rédige annuellement 200 orientations préliminaires, et 200 décisions. Généralement, il est aussi assigné comme deuxième commissaire au même nombre de dossiers. Il participe donc à environ 400 décisions par année. Il décide, en moyenne, 2 demandes par jour.

À ce rythme, les risques qu'un commissaire soit lui-même incohérent dans ses décisions est quand même assez grand, sur une base annuelle.

Imaginez lorsque ce commissaire reste en poste 10 ans, qu'il a participé à environ 4 000 décisions! Quels sont les risques qu'il soit incohérent avec lui-même? Ils sont très grands.

Alors, imaginez maintenant que la Commission compte 15 postes de commissaires (13 occupés actuellement), et que sur chacun des postes, il y a eu au moins 4 commissaires différents, et souvent davantage, qui ont rendu des décisions au fils des 37 ans d'existence de l'organisme.

Les risques d'incohérence sont vraiment grands.

Le système actuel de traitement des demandes au cas par cas fait en sorte que l'incohérence fait partie du système. En faire la démonstration prendrait plusieurs heures de notre temps.

J'ai néanmoins relevé quelques cas, au cours des 2 ou 3 dernières années, où la Commission a autorisé la même demande sur le même terrain où elle avait refusé quelques années auparavant.

Voici quelques cas concrets :

Camping Saint-Jules, dossier 402270

Après deux refus, la Commission autorise l'implantation d'un terrain de camping sur le même terrain.

Camping Pont-Rouge, dossier 408391

Un an après avoir refusé, la Commission accorde une autorisation pour la même demande sur le même terrain.

Parc Industriel Cap-St-Ignace, dossier 402755

Quelques années après que le Tribunal Administratif du Québec eut confirmé une décision de la Commission qui refusait l'implantation d'un parc industriel sur un terrain, la Commission autorise la même demande sur le même terrain.

Implantation d'une résidence, dossier 406147

Quatorze mois après avoir refusé l'implantation d'une résidence sur un emplacement, la Commission autorise la même demande sur le même terrain.

Scierie Paul Pelletier, dossier 362985

Deux ans après avoir refusé la conversion d'un droit acquis, la Commission autorise la même demande sur le même terrain.

Dans tous ces cas, est-ce la décision qui refusait la demande ou la décision qui l'autorisait qui était la bonne décision à rendre si l'on considère le mandat de la Commission et les critères décisionnels? Si vous questionnez les commissaires qui ont rendu les décisions, vous obtiendrez des réponses différentes.

Déjà que le système en lui-même présente de grands risques d'incohérence, déjà que la pression sur les délais et la manière de travailler amplifient ces risques, en plus, en certains cas, pour la même demande sur le même terrain, la Commission rend des décisions différentes moins de 2 ans plus tard.

Cela fait en sorte qu'aujourd'hui, ceux qui font affaire avec la CPTAQ ont de la difficulté à trouver le fil conducteur des décisions.

Un tel agrandissement de périmètre urbain est autorisé malgré qu'il reste des espaces disponibles pour la construction de résidences, un autre est refusé même s'il n'y a plus d'espace. Un parc industriel est autorisé dans les plus belles terres du Québec, un autre est refusé dans une région périphérique, sur des terres de piètre qualité. Les morcellements de ferme sont parfois autorisés ou refusés dans des circonstances identiques.

L'étude des demandes une par une, sur un aussi grand territoire, en se basant sur une série de critères, était la formule nécessaire pour la mise en place de la Loi en 1978. Mais cette manière de gérer la zone agricole ne donne pas de perspective à long terme puisqu'il laisse une grande place à l'incohérence.

Avec ces exemples, je souhaite démontrer que dans les solutions qui seront étudiées pour faire évoluer la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), le simple fait d'apporter des changements aux critères décisionnels ne changera pas les incohérences potentielles des décisions et l'amplification des problèmes de délais de traitement.

À mon avis, il faut que la LPTAA évolue vers une approche de zonage, en travaillant sur des plans, plutôt que sur la volonté des individus, pris un à un.

LES DÉLAIS

Le deuxième problème sur lequel je souhaite attirer votre attention est le délai de traitement d'une demande à la CPTAQ.

Nul besoin de vous dire que les délais de traitement des demandes d'autorisation ont augmenté considérablement au cours des dernières années.

Lorsque j'ai débuté à la CPTAQ il y a 25 ans, les délais moyens pour obtenir une décision étaient d'environ 3 à 4 mois.

Le rapport annuel de 1997-1998 de la CPTAQ fait état que le délai moyen pour obtenir une décision était de 16 semaines à cette époque, toutes demandes confondues, à la suite d'une rencontre publique ou non, en incluant le délai de 30 jours pour formuler des observations, et le délai de mise au rôle pour la rencontre publique.

Actuellement, on ne peut comparer cette donnée par les informations que l'on retrouve dans le rapport annuel. Toutefois, uniquement le délai pour la mise au rôle de rencontre publique pour un dossier non complexe prend en général 3 mois.

Toutes les personnes qui ont affaire régulièrement avec la CPTAQ vous le diront. Actuellement, obtenir une décision de la CPTAQ prend au moins 2 fois plus de temps qu'il y a 10 ans, même si le nombre de demandes étudiées a été réduit du tiers pendant ces 10 ans..

Il ne faut donc pas croire que ce sont les commissaires ou les employés de la CPTAQ qui se traînent les pieds. L'accumulation de dossiers étudiés un par un alourdit les recherches avant de rendre une décision, la prise de décision et la motivation des décisions qui doit prendre en compte plus de précédents.

Les problèmes sur les délais mettent encore plus de pression sur les incohérences possibles, parce que la CPTAQ souhaite rendre ses décisions un peu plus rapidement.

On a vu au cours des trois ou quatre dernières années que les commissaires siègent seuls pour entendre les causes en rencontre publique. Cette mesure a pour principal objectif de pallier aux problèmes de délais qui augmentent. Or, le fait de siéger seul augmente le risque d'incohérence entre les commissaires.

L'ARTICLE 59 (DEMANDE À PORTÉE COLLECTIVE)

Pour être plus cohérente, la CPTAQ doit traiter un moins grand volume de dossiers.

Le moyen le plus approprié pour réduire le volume de dossiers traités, pour pallier à l'incohérence et à l'augmentation des délais, est d'amender l'article 59 de la Loi pour l'élargir aux cas de morcellement de terres agricoles, et à tous les autres objets pour lequel une autorisation de la CPTAQ est nécessaire.

Actuellement, la manière de décider des demandes à la CPTAQ n'a pas de perspective à long terme et de vue d'ensemble.

Pour vous donner un exemple de comparable qui conduirait aux mêmes problèmes à long terme, je vous suggère ce qui suit .

Retirez tous les règlements de zonage de la Ville de Québec, et demandez à 10 commissaires de décider de toutes les demandes de permis de construction dans le périmètre urbain de la Ville, en se basant sur une dizaine de critères. En changeant les commissaires à tous les 8 ans en moyenne, après combien de temps croyez-vous que nous nous retrouverions avec des résidences près des commerces, ou une garderie près d'une usine importante, etc.? Après 35 ans, à quoi ressemblerait la Ville? Les plans de zonage existent pour donner des lignes de conduite aux promoteurs et aux résidents, et pour garantir l'équité entre les citoyens d'une même zone.

L'article 59 a permis de rendre le processus décisionnel transparent et équitable, d'impliquer les acteurs du milieu et de tenir compte des particularités régionales.

Cela a permis de diminuer de moitié le nombre de demandes que reçoit la CPTAQ pour le résidentiel depuis 10 ans.

Puisque j'ai moi-même participé à la très grande majorité des décisions qui ont été rendues en vertu de l'article 59 de la Loi, je pourrai certainement élaborer davantage pendant la période de questions, si vous le souhaitez.

LES MODIFICATIONS SUGGÉRÉES DANS L'ATTENTE DE LA NÉGOCIATION DE L'ARTICLE 59 DE LA LOI

Une modification à l'article 59 de la Loi pourrait réduire le nombre de demandes reçues à la CPTAQ sur une période de 5 à 10 ans, et cela devrait permettre de dégager du temps pour ses professionnels, notamment pour travailler sur divers éléments d'intérêt pour la protection du territoire agricole sur lesquels je reviendrai plus tard.

Mais dans l'intervalle, je vous suggère des petits ajustements à la Loi qui permettraient de régler des irritants :

- établir à deux le nombre de commissaires pour entendre une cause. Cela permettrait de réduire le niveau d'incohérence, mais sans toutefois l'enrayer tant que la CPTAQ traite un aussi grand volume de demandes;
- fixer par la Loi le délai maximal pour le traitement d'un dossier à la CPTAQ, comme l'a suggéré Monsieur Gilles Thibault dans sa présentation jeudi dernier;
- préciser l'article 40 de la Loi, comme l'ont suggéré M^e Éthier et M^e Provencher dans leur présentation. Ce privilège prévu par la Loi devrait permettre à la Commission de faciliter le développement de petites entreprises agricoles, ce qui n'est pas le cas actuellement. Aussi, cet article prête à interprétation et crée de l'injustice actuellement dans son application.

Vous remarquerez que je ne suggère aucune modification aux critères décisionnels puisque, de toute façon, ce n'est pas le libellé des critères qui ramènerait la cohérence de la CPTAQ à long terme, ni, selon moi, de meilleurs résultats pour la protection du territoire et des activités agricoles.

INCLUSION VS EXCLUSION

J'ai compris des questions posées par les membres de votre commission qu'une avenue étudiée est à l'effet que les MRC puissent inclure certaines parties de terrains en zone agricole en contrepartie d'exclusions de certaines autres, mieux situées par rapport aux enjeux de développement urbain.

La CPTAQ mentionne souvent qu'elle ne souhaite pas faire d'échange « inclusion vs exclusion » dans ses décisions. Mais, lorsque de tels échanges lui sont proposés, elle accepte souvent de le faire, même si les terrains inclus à la zone agricole, en contrepartie de l'exclusion, ne sont d'aucun intérêt pour l'agriculture à long terme. J'ai quelques exemples de cette nature et je pourrai vous en donner si vous le souhaitez.

En rapport avec cette problématique, je réponds que la mission de la CPTAQ n'est pas de maintenir 6,3 millions d'hectares en zone agricole. Les décisions qui incluent les superficies équivalentes des exclusions donnent cette impression. Cette dernière est renforcée par le rapport annuel de la CPTAQ qui ne donne que cette information par rapport au contenu de la zone agricole.

Il faudrait donc que la CPTAQ soit tenue par la Loi de développer des indicateurs sur l'état de la zone agricole et d'en faire rapport :

- Quelle quantité de sols cultivables retrouve-t-on en zone agricole?
- Quelle quantité de sols ont été sacrifiés pour des fins autres que l'agriculture à chaque année?

- Qu'est-ce qu'il nous reste pour les générations futures?
- Quelle superficie occupent les érablières?
- Quels espaces à potentiel acéricole ont été sacrifiés par les autorisations?
- L'état du morcellement du territoire devrait aussi faire l'objet d'une analyse et d'un suivi.

Dans cette perspective, souvent la CPTAQ n'accepterait pas d'inclure à la zone agricole des superficies équivalentes aux superficies exclues.

L'ÉCHANGE DE L'UTILISATION AUTRE QU'AGRICOLE D'UNE PARCELLE DE TERRE CULTIVÉE CONTRE LA REMISE EN CULTURE DE SUPERFICIE ÉQUIVALENTE

Je trouve qu'il s'agit d'une avenue intéressante dans plusieurs parties du territoire québécois. Toutefois, cette manière de faire a ses limites.

Actuellement, nous abordons cette possibilité comme si nous nous retrouvions dans une situation où les terres cultivables sont en quantité illimitée en zone agricole. Or, ce n'est pas le cas.

Il y a 6 300 000 hectares situés en zone agricole, et 52% de la zone agricole est cultivée. Mais ce n'est pas 100% de la zone agricole qui est cultivable. Il y a des routes, des autoroutes, les lacs, des gravières-sablières, des parcs récréatifs, des golfs et divers autres usages en zone agricole.

Aussi, on retrouve des érablières et des espaces boisés de très grandes superficies qui ne pourraient être cultivés. Par ailleurs, dans plusieurs municipalités, il n'est plus possible de remettre des terres en culture par l'application de divers règlements.

Également, la pression sur l'utilisation des terres à des fins urbaines est grande. Les villes des régions métropolitaines de recensement (RMR) et agglomérations de recensement (AR) au Québec grugent plus de 2 000 hectares de terres pour des fins urbaines à chaque année. Selon les estimations réalisées dans le cadre du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), il y a des espaces disponibles pour le résidentiel pour les 10 à 15 prochaines années sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Mais après, lorsque ces villes n'auront plus d'espace, où s'agrandiront-elles?

Va-t-on mettre la clé dans le développement urbain sur le territoire de la CMM?

Tant qu'il y a des terres de qualité à remettre en culture, cette avenue peut être intéressante. Mais un jour, il n'y en aura plus de sols de qualité pour compenser la perte d'une autre parcelle.

L'idée de compenser les parcelles perdues par la mise en valeur de certaines autres parcelles devrait donc s'inscrire dans un plus vaste objectif de conserver un seuil de superficies cultivables pour les générations futures.

DES SIGNAUX CLAIRS AUX CITOYENS

Lorsque le Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Québec identifie plus de 600 hectares de terre dans le périmètre métropolitain pour du développement urbain, mais que ces terres sont situées en zone agricole, cela lance un très mauvais signal aux promoteurs, aux citoyens et aux agriculteurs.

Une telle situation ne doit pas perdurer puisque la limite de la zone agricole n'est pas crédible.

Lorsqu'il est question de modifications au schéma d'aménagement et de développement, la CPTAQ et le MAPAQ participent au processus décisionnel de manière différent et dans des rôles différents.

À mon avis, seule la CPTAQ devrait intervenir dans son domaine afin d'éviter de l'incohérence et de la confusion dans le milieu.

Si vous le souhaitez toujours, je pourrai élaborer davantage dans la période de question.

Je vous remercie de votre attention, et suis disponible pour répondre à vos questions.

Guy Lebeau, consultant