

**Examen des orientations, des activités et de la gestion
administrative de la Commission de la protection du territoire
agricole - quelques observations et éléments de réflexion**

**Suzanne Cloutier
19 mai 2015**

Avant de débiter, il serait opportun de vous présenter mon parcours professionnel. Géographe de formation et détentrice d'une maîtrise en sciences de l'environnement, mon parcours professionnel s'est déroulé globalement en trois temps. Après une expérience de onze ans comme géographe à la Société des travaux de corrections du Complexe La Grande, j'ai oeuvré au sein de l'Union des producteurs agricoles, pendant autant d'années, d'abord, à titre de conseillère en matière d'aménagement du territoire et de la protection du territoire agricole auprès des fédérations régionales et des dirigeants de l'UPA, puis, à titre de directrice adjointe de la Direction recherches et politiques agricoles .

Enfin, pendant onze ans, soit de 2000 à 2011, j'ai assumé les fonctions de commissaire et de vice-présidente à la Commission de protection du territoire agricole et j'ai rendu, à cet effet, diverses décisions et avis qui traduisaient le processus décisionnel¹ de l'application de *la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA)* ou de *la Loi sur l'acquisition des terres agricoles par les non-résidents*.

Après mon départ de la CPTAQ, j'ai eu l'occasion d'élaborer une trousse d'information relative à l'élaboration des Plans de développement de la zone agricole, sous l'égide de l'UPA, et au bénéfice de l'ensemble des intervenants impliqués dans cette démarche. Cette trousse est d'ailleurs disponible sur le web.

Les présentations étant faites, je souhaite remercier la Commission de me donner l'occasion de soumettre certaines observations dans le cadre de ses travaux relatifs à l'examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la Commission de la protection du territoire agricole.

Mon intervention sera brève et ciblée. Elle portera essentiellement sur la fréquente méconnaissance et, par conséquent, sur l'incompréhension de la Loi sur la protection du territoire et de son application par la Commission. À cet égard, j'aborderai plus spécifiquement la question du morcellement du territoire agricole.

La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles : l'incompréhension ou la mal aimée

Lorsque, à l'occasion d'un sondage, on demande si la protection du territoire agricole québécois est toujours *nécessaire ou même primordiale*, la vaste majorité des personnes répondent par l'affirmative. Cette adhésion de principe semble toutefois rapidement s'évanouir chez ceux à qui l'on refuse le droit de faire ce qu'ils veulent, surtout sur un terrain qui leur appartient.

¹ orientation préliminaire, avis de changement, décision, instruction et mandats d'enquête, etc.

Il en va de même de la majorité des instances municipales qui toutes conviennent de la pertinence et du bien-fondé de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles mais qui, du même souffle, proposent de l'assouplir en réclamant une gestion décentralisée de certains usages non agricoles, voire davantage.

Comme ils ne peuvent savoir quelle réglementation municipale viendra freiner leurs possibilités d'expansion ou, encore, quel usage non agricole s'implantera en zone verte près de leur ferme, les producteurs agricoles estiment quant à eux ne plus pouvoir exercer et planifier leurs activités de manière appropriée.

Les décisions de la Commission et le citoyen

L'incompréhension du citoyen qui se voit refuser une demande vient en partie du fait que l'usage non agricole qu'il veut implanter est permis et même appuyé par sa municipalité. De plus, dans bien des cas, il a eu vent que d'autres personnes ayant déposé une demande semblable ont eu gain de cause. En outre, souvent, la simple lecture de la décision rendue ne lui permet pas de comprendre les motifs d'un refus. Enfin, bien qu'il soit fortement en faveur de la protection des terres agricoles, il estime que la Commission va trop loin, arguant qu'elle lui refuse le droit de construire sur - permettez-moi l'image - un piton rocheux peu propice à l'agriculture.

Examinons chacune des perceptions de ce citoyen fictif.

A) « La municipalité est d'accord avec le type de projet que je propose! »

Malgré l'adhésion de principe à la LPTAA et l'existence d'orientations gouvernementales claires en matière de protection du territoire et des activités agricoles, la véritable reconnaissance de la priorité des activités agricoles en milieu agricole est rarement exprimée explicitement à travers les outils d'aménagement et de contrôle des municipalités et des MRC (schéma d'aménagement, plan d'urbanisme, règlements municipaux).

La situation s'est certes améliorée. Aujourd'hui, bon nombre de MRC ont caractérisé leur zone agricole et ont éliminé les possibilités de résidences en zone agricole jugée dynamique notamment celles ayant révisé leur schéma d'aménagement et ayant conclu la négociation de demandes à portée collective.

Mais il reste une longue route à parcourir. Le territoire agricole est encore trop souvent perçu comme une réserve de terres que l'on peut gruger à l'occasion sans trop de répercussions.

Seule une vision de la protection du territoire agricole développée dans une perspective à long terme et intégrée aux outils d'aménagement municipaux pourrait en partie corriger cette incompréhension.

B) Deuxième assertion « La Commission a déjà dit oui à un projet similaire! »

Ce type d'affirmation - aux effets délétères sur la crédibilité de l'application de la loi et donc de la loi elle-même - soulève la question de la nécessaire cohérence des décisions et donc celle de leur caractère non arbitraire. Il est tout à fait légitime de penser que les mêmes faits se déroulant dans un environnement similaire devraient conduire à des décisions semblables. En pratique, en matière de protection du territoire et des activités agricoles, les choses ne sont hélas pas aussi simples. Parfois, quelques éléments déterminants viennent différencier radicalement des demandes en apparence similaires.

Pour rendre une décision, la Commission doit se baser sur dix critères obligatoires et deux facultatifs.² C'est la pondération de chacun de ces dix critères qui pavera la voie à un refus ou à une autorisation.

Cependant, après trente ans d'application de la loi et des milliers de décisions rendues, bon nombre de personnes comprennent difficilement que la Commission refuse une demande d'autorisation lorsque le sol est peu propice à l'agriculture ou en friche. En somme, dans le sens commun, seul le premier critère de l'article 62³ de la loi semble avoir été intégré.

Ainsi, parmi les motifs souvent allégués lors d'un refus, il y a la préservation de l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles (critère 6). Qu'en est-il de ce critère?

Prenons l'exemple d'une zone agricole activement exploitée à des fins agricoles mais comportant, à plusieurs endroits dispersés, des aires de faible superficie peu propices à l'agriculture. Il apparaît évident - et l'expérience le corrobore - que l'érection d'une résidence, puis d'une deuxième, puis d'une troisième et ainsi de suite sur chacun des «pitons rocheux» ouvrirait la voie à des problèmes de cohabitation, compromettant la pratique de l'agriculture à long terme et briserait l'essentielle homogénéité de cette communauté agricole. Par ailleurs, il est possible qu'en raison de leur localisation spécifique une autorisation soit accordée pour les deux premières maisons mais refusée pour la troisième.

Il en va de même pour un terrain d'une résidence bénéficiant de droits acquis et sur lequel on souhaite installer un commerce entraînant de l'achalandage (ex : restaurant, auberge, etc.) et ce, dans un milieu activement exploité à des fins agricoles et où des productions animales sont présentes. Le sol est évidemment hypothéqué mais l'insertion de cette nouvelle utilisation non agricole affaiblira l'homogénéité de cette communauté agricole et changera à l'avenir les conditions d'exercice de l'agriculture dans ce secteur.

² l'article 62

³ le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants

Il s'agit là de simples exemples. Mais dans l'exercice de ses fonctions, la Commission doit juger plusieurs cas de figure, parfois en tenant compte de l'ensemble des critères et parfois, en fonction de quelques critères seulement, bref, en s'appuyant sur les critères pertinents.

En somme, selon la nature de la demande et, ne l'oublions pas, selon son insertion dans le milieu immédiat et selon la région en cause, le processus décisionnel peut se révéler relativement complexe ou plutôt succinct.

Cependant, peu importe la complexité de la décision, il est primordial qu'au bout du compte la personne (ou l'organisme) ayant reçu cette décision puisse bien en comprendre les motifs ce qui exige de la part des décideurs de la clarté et du doigté dans la rédaction. Le tout évidemment dans un délai raisonnable.

Aussi, il appartient à la Commission d'assurer la cohérence de ses décisions. Compte tenu du nombre de demandes individuelles, cette tâche s'avère délicate mais néanmoins nécessaire, dans un souci d'équité et de justice.

La Commission et les instances municipales

En adoptant, en 1978, la Loi sur la protection du territoire agricole, le législateur reconnaissait la rareté de cette ressource et la nécessité de la protéger. Il instituait la Commission et lui confiait la responsabilité de veiller à la protection de ce patrimoine collectif au bénéfice des générations futures.

Doit-on aujourd'hui revoir ce choix politique ?

La protection des sols à des fins agricoles apparaît toujours aussi nécessaire qu'elle l'était en 1978. Les pressions sur la zone agricole à des fins de développement résidentiel, commercial et industriel sont toujours présentes et le réflexe de construire hors la zone agricole n'est pas encore véritablement assimilé par les instances municipales.

Certes depuis cette époque, les instances municipales se sont dotées d'outils d'aménagement permettant une meilleure planification de leur territoire. Elles ont également, pour certaines, caractérisé leur zone agricole.

De même, la loi a été modifiée à quelques reprises, notamment en 1997, pour favoriser une implication accrue des instances municipales et une plus grande concordance entre la protection du territoire et des activités agricoles d'une part et l'aménagement du territoire d'autre part

La conclusion de nombreuses demandes à portée collective (art. 59) impliquant les municipalités, les MRC et l'UPA dans plus de la moitié des communautés rurales illustre bien cette plus grande concordance. La conclusion de ce type

d'ententes doit demeurer toutefois sujette à l'appréciation et à l'approbation de la Commission.

En effet, la zone agricole forme l'assise territoriale garantissant aux générations actuelles et à venir l'exercice d'activités agricoles et leur développement. Devant le chassé-croisé des intérêts visant l'occupation du territoire, il demeure impératif que la responsabilité de l'application de la loi relève de la Commission si la protection du patrimoine collectif que constituent les sols propices à l'agriculture demeure l'objectif recherché.

Cela n'empêche pas dans l'avenir de trouver des formules similaires à celle élaborée dans le cadre de l'article 59 pour d'autres éléments qui aujourd'hui nécessitent le dépôt d'une demande individuelle, ni également de réglementer certaines utilisations non agricoles, à l'exemple du Règlement régissant l'érection de bâtiments sommaires (abris forestiers) ou encore les panneaux publicitaires. Cela éliminerait plusieurs demandes qui, pour l'essentiel, sont autorisées à plus de 90%. Mais la Commission devrait demeurer la gardienne vigilante de la loi.

Et le producteur agricole dans tout ça

Quand un producteur agricole est confronté au jugement de la Commission, c'est souvent lors du dépôt d'une demande de morcellement. Bien que, bon an mal an, le taux d'autorisation de telles demandes avoisine le 66%, la réception d'un refus soulève souvent l'incompréhension.

Aussi, ce même producteur observe parfois l'implantation de nouvelles activités non agricoles qui, à l'occasion, sont susceptibles de contraindre l'expansion de ses propres activités.

Heureusement, l'élaboration des Plans de développement de la zone agricole (PDZA) a permis dans certaines MRC de susciter un dialogue fructueux entre les mondes municipal et agricole ; on y a vu s'imposer une nouvelle dynamique de la zone agricole et une meilleure connaissance de celle-ci. Dans certains cas, elle a également permis de limiter les restrictions à l'agriculture et de trouver des solutions aux problèmes de dévitalisation observés. Mais le PDZA constitue un outil de planification et de concertation; il ne peut remplacer les outils législatifs actuellement en place qui encadrent la pratique de l'agriculture et préservent le domaine agricole.

La question du morcellement : un arbitrage délicat⁴

La question du morcellement des terres agricoles est plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. L'agriculture se diversifie, se spécialise et évolue. Elle diffère passablement de celle pratiquée en 1978.

Si le morcellement des terres agricoles peut, à l'occasion, favoriser le démarrage de nouvelles entreprises agricoles, il peut également déstructurer le territoire agricole en le fragmentant et ainsi menacer le développement à long terme des activités agricoles dans une région donnée.

Il y a donc un arbitrage à faire entre des accommodements sur le plan foncier favorisant à court terme certaines activités agricoles et la pérennité du territoire agricole à long terme.

Les morcellements à des fins agricoles sans résidence

Dans les cas d'un morcellement à des fins agricoles, la notion de superficie suffisante constitue l'un des critères déterminants de la loi (critère 8 de l'article 62 de la Loi).

Cette superficie peut être fort variable selon:

- la région donnée et le type de production prévalant dans la région (maraîcher, laitier, grandes cultures, bovins, forestier) ;
- la localisation de la parcelle et ses caractéristiques (milieu agroforestier ou dynamique, enclavement, etc.).

L'approche de la Commission en matière de morcellement a varié au fil du temps. À l'approche principalement territoriale, elle a progressivement associé les concepts de rentabilité et de viabilité de l'entreprise agricole dans l'interprétation de la superficie suffisante à la pratique agricole.⁵

Cette approche a résulté en la création de surface restreinte supportant des bâtiments agricoles, notamment des élevages sans sol, mais également dans certains cas, des complexes serricoles.

⁴ Le texte contenu dans cette section est en bonne partie tiré de la trousse réalisée pour l'ensemble des intervenants oeuvrant sur le territoire agricole dans le cadre de l'élaboration des Plans de développement de la zone agricole sous l'égide de l'UPA.

⁵ CPTAQ, L'appréciation des demandes de morcellement de ferme dans l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, Document de réflexion, septembre 2007, révisé en décembre 2008.
http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/morcellement_de_ferme_fin_al_20__septembre_2007.pdf

Plusieurs éléments⁶ ont toutefois amené la Commission à moduler à nouveau son approche. Bien qu'elle accorde toujours une attention particulière à la rentabilité et à la viabilité de l'entreprise, elle privilégie dorénavant une approche territoriale:

À ceux et celles qui souhaiteraient attribuer un chiffre magique à la notion de «superficie suffisante pour faire de l'agriculture », il faut dire qu'il n'en existe pas. Encore ici, un jugement doit être posé. Les caractéristiques de la dynamique agricole du milieu vont déterminer la surface minimale requise et la pérennité de ces nouvelles surfaces agricoles.

Ce qui importe aussi de retenir, c'est que la création d'une entité agricole de faible superficie en restreint la polyvalence c'est-à-dire la gamme et le type d'agriculture pouvant y être exercés. De plus, il faut garder à l'esprit qu'une entité de faible superficie est davantage vulnérable aux pressions visant à la convertir à des usages autres qu'agricoles.

Les morcellements à des fins agricoles avec résidence

Dans les cas de morcellement requérant la construction d'une résidence à plus ou moins brève échéance pour, entre autres, permettre au futur producteur agricole de surveiller étroitement sa production: les choses se corsent. Car l'érection d'une résidence sur une superficie agricole, surtout si elle est de faible dimension, est susceptible :

- d'hypothéquer la valeur strictement agricole de l'entité donnée (valeur de la maison vs valeur de la terre et des bâtiments agricoles qu'elle supporte);
- de justifier la soustraction de cette surface à des fins agricoles advenant la cessation des activités agricoles (perte de sol cultivable, reprise de l'entité par un non-agriculteur, demande pour détacher éventuellement la résidence).

Malgré les fréquentes bonnes intentions des requérants et l'aspect positif des projets (nouvel agriculteur, diversification de l'agriculture, relève possible), la vigilance s'impose et une vision à long terme doit prévaloir, particulièrement dans les zones dites dynamiques.

⁶ • Entres autres éléments : l'évolution des exigences environnementales, notamment celles relatives à la disposition des fumiers ; la prise en compte de l'ensemble des dispositions décisionnelles applicables, notamment ceux sur l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles et les possibilités agricoles du lot (articles 12 et 62); la portée interprétative de l'objet de la Loi. On pourrait ajouter à ces éléments, le contexte économique et évolutif de l'agriculture.

L'examen des demandes en fonction du profil des individus (relève, formation agricole du requérant) et de la valeur des projets agricoles sans égard à la superficie constitue une option risquée.

En effet, le découpage « sur mesure » en agriculture, en fonction d'une production définie ne nécessitant pas de grandes superficies⁷ et impliquant la construction d'une résidence, est susceptible, à plus ou moins long terme, de déstructurer une zone agricole auparavant dite dynamique.

Bien qu'il n'existe pas d'études spécifiques sur le taux de survie des nouvelles entreprises agricoles, une étude⁸ du ministère du Développement économique, Innovation et Exportation, établit le taux de survie des nouvelles micro-entreprises (moins de 5 employés) à 33,7 % après cinq ans et à 20,4 % après neuf ans.

Toujours selon cette étude, le taux de survie dans les secteurs de l'agriculture, foresterie, pêche et chasse (tous confondus), serait de 40,7 % après cinq ans et de 25,1 % après neuf ans. Cependant, étant donné le faible échantillonnage et la difficulté d'en dissocier l'agriculture, ces données doivent être prises avec prudence. Il demeure toutefois que 75 % des nouvelles entreprises ont cessé leurs activités après neuf ans.

Le métier d'agriculteur est fort complexe et exige de multiples talents. Pour certains cas de réussite avérés, l'expérience démontre que le contexte de production peut évoluer rapidement et qu'une conjoncture jugée favorable au moment d'un projet peut le devenir beaucoup moins avec le temps.

En guise de conclusion

Les sols propices à l'agriculture constituent une richesse et le Québec doit lui accorder une protection sans faille en dotant notamment la Commission des ressources nécessaires à la réalisation de sa mission et en réaffirmant l'importance de cet outil législatif pour la société.

Cette richesse est d'autant précieuse qu'elle est rare et non renouvelable. Par ailleurs, les conditions économiques et climatiques évoluant rapidement, des terres autrefois marginales en raison des conditions climatiques pourraient devenir des terreaux pour de nouvelles cultures. Il importe donc de veiller à la protection de cette ressource en adoptant une vision à long terme.

⁷ Culture abritée, culture biologique à petite échelle, élevage cunicole, caprin, de faisans, pintades, canards, etc.

⁸ Ministère du Développement économique, Innovation et Exportations, Taux de survie des nouvelles entreprises au Québec, *Édition 2008*
http://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/etudes_statistiques/entrepreneuriat_pme/nouvelle_entreprise_taux_survie_2008.pdf

En terminant, au-delà des possibles aménagements législatifs favorisant, d'une part, une meilleure cohérence des décisions rendues et, d'autre part, un recentrage de la tâche de la Commission sur des enjeux liés à la pérennité de la zone agricole, une vigilance accrue à l'endroit de cette pérennité devrait être exercée partout et peut-être de façon plus soutenue dans les régions métropolitaines et leur pourtour c'est-à-dire là où les problèmes esquissés ici se révèlent avec le plus d'acuité.