

La Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) a été créée en 1978 en vertu de la Loi sur la protection du territoire agricole qui est devenue depuis la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) qu'elle administre ainsi que la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents (LATANR). La CPTAQ a pour mission de garantir pour les générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. À ce titre, elle assure la protection du territoire agricole, contribue à introduire cet objectif au cœur des préoccupations du milieu et surveille l'application des lois sous sa responsabilité depuis plus de 35 ans.

Dans un premier temps, il est essentiel de rappeler les grands événements et changements des environnements externes et internes intervenus, depuis l'entrée en vigueur de la LPTAA, adoptée par l'Assemblée nationale en 1978 et de la LATANR adoptée en 1979. Ce bref rappel permettra de bien situer l'évolution de la fonction de commissaires et les résultats actuels des délais de traitement.

De 1978 à 1983, en marge de ses activités courantes, la Commission a complété, avec chacune des municipalités locales visées, le processus de négociation conduisant à l'adoption de décrets établissant les zones agricoles.

En 1987, la Commission amorçait le processus de révision des limites des zones agricoles ayant pour but d'assurer une plus grande harmonisation entre la zone agricole et la première génération des schémas d'aménagement. Cette négociation a été complétée en 1992.

Pendant cette période, la Commission pouvait compter sur près de 200 employés. Sans historique de jurisprudence et ayant peu d'outils de localisation et de photographies aériennes, le traitement des demandes d'autorisation était simple. L'interdiction de faire autre chose que de l'agriculture en zone agricole désormais décrétée a induit une avalanche de demandes d'autorisation et de déclarations. À l'époque, les juristes préparaient les documents pour les commissaires qui eux décidaient de l'issue de la demande.

À ce stade, seules la révision ou la révocation d'une décision de la Commission pouvaient être demandées et c'est la Commission elle-même qui statuait.

En 1985, la loi a été modifiée pour prévoir un appel à la Cour du Québec sur une question de droit ou de compétence.

En 1989, la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole a institué pour la première fois un recours en appel contre les décisions et ordonnances rendues par la Commission.

À cet effet, la loi créait le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole, le TAPTA qui revoyait l'opportunité des décisions de la CPTAQ.

Le TAPTA a exercé ses fonctions de 1989 jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi sur la justice administrative en 1998.

Depuis cette date, c'est le Tribunal administratif du Québec (section du territoire et de l'environnement) qui entend les recours dirigés contre les décisions ou ordonnances de la Commission.

La réforme de la justice administrative a eu pour effet de modifier le processus décisionnel au sein de la Commission. Par cette réforme, le législateur avait cherché à déjudiciariser le processus décisionnel des organismes de l'Administration publique.

La tâche des commissaires fut donc grandement modifiée et enrichie notamment par le remplacement du rapport d'analyse qui était produit par un professionnel de la Commission, par un compte rendu du dossier comprenant l'orientation préliminaire rédigée par les membres de la Commission, et par la récupération, par la Commission, du pouvoir de réviser et rectifier ses propres décisions.

Ainsi, en 1998, malgré une diminution des dossiers traités comparativement au nombre de ceux traités en 1980, venait s'ajouter l'émission d'un document supplémentaire à l'intention des demandeurs pour l'ensemble des demandes d'autorisation.

Au rapport annuel de l'exercice financier de 1997-1998, il est indiqué que le nombre d'effectifs avait diminué de moitié, pour se situer à 107.

Autre changement important, en décembre 2009, la Cour d'appel, dans l'arrêt de Saint-Pie confirme le rôle d'organisme expert en protection du territoire de la Commission et ainsi, l'obligation pour les demandeurs de lui soumettre la totalité de la preuve pertinente, puisque le Tribunal administratif du Québec ne peut entendre de nouvelles preuves. Ce jugement a généré des impacts considérables sur le traitement des dossiers. Afin de permettre aux parties d'effectuer l'ensemble de leurs représentations et d'obtenir la précision nécessaire sur les faits relatés, la durée des rencontres publiques a augmenté et celles-ci sont enregistrées.

Le processus décisionnel s'est complexifié puisqu'il est clairement indiqué par les tribunaux supérieurs que l'appréciation d'une demande doit se baser sur des faits et que les contextes agricole, géographique et règlementaire doivent être amplement documentés. Les décisions doivent en faire l'exposé de façon précise.

La jurisprudence relative à la LPTAA s'est étoffée par ses 35 ans d'application. Si elle a le mérite de clarifier certaines balises, le commissaire doit les exprimer dans ses décisions et quelques fois savoir les faire évoluer de façon logique et motivée pour tenir compte du contexte en mouvance.

Enfin, les modifications à la LATANR, entrées en vigueur en 2013, ont introduit de nouveaux critères d'analyse pour contrer l'accaparement des terres par des non-résidents, augmentant alors la complexité de l'évaluation des demandes d'autorisation faites en vertu de cette loi.

À son prochain rapport annuel de gestion 2014-2015, c'est un nombre de 96 ETC qui sera indiqué et la cible à atteindre pour l'exercice financier 2015-2016 est établie selon le décret du Conseil du trésor à un total maximal de 85 ETC.

À l'interne, la mise en place d'outils technologiques sophistiqués, de plus en plus performants, génère un nombre croissant d'informations utiles lors de l'analyse et l'appréciation des dossiers. Elles participent à la connaissance pointue des particularités régionales. Les commissaires comme les analystes se doivent de maîtriser ces outils et de maintenir à jour leurs connaissances en ce domaine.

L'importance de la formation continue s'est accentuée. En plus des activités de formation plus traditionnelles, une communauté de pratique rassemble maintenant les commissaires pour faciliter, en collégialité, l'atteinte d'objectifs d'apprentissage et de cohérence.

En outre, afin d'améliorer constamment nos façons de faire et de réagir au contexte en évolution, des comités de travail se penchent sur différentes thématiques. Récemment, en septembre 2014, est issu du comité agronomique, un guide des bonnes pratiques agronomiques. Issu d'un long travail de la part des agronomes de la Commission, en collaboration avec l'Ordre des agronomes du Québec (OAQ), ce document a été lancé en octobre dernier lors du Congrès annuel de l'OAQ.

Destiné aux demandeurs et mandataires qui œuvrent en protection du territoire agricole, le Guide présente les standards requis par la CPTAQ dans le cadre des demandes d'autorisation qui lui sont soumises pour l'exploitation des sablières, gravières, carrières et la réalisation de remblais en zone agricole ainsi qu'au suivi de ces travaux.

En plus de constituer une référence unique dans le milieu agricole, ce document disponible exclusivement en version électronique, est accessible à partir de la page d'accueil de l'organisation (www.cptaq.gouv.qc.ca) et témoigne de l'écoresponsabilité de la CPTAQ.

Notons également des décisions de principe qui permettent de faire connaître les grandes orientations de la Commission en différentes matières :

- Septembre 1996 (dossier 239631 Dennis Wallace) : décision de principe sur les andains de défrichement ;
- Février 2003 (dossier 329494 Gaétan Casavant): décision de principe sur des demandes visant les maisons bigénérationnelles ;
- Décembre 2006 (dossier 348292 Gestion Lumac inc): décision de principe qui oriente les travaux de remblais ;
- Mai 2013 (dossiers 400897 à 400935 Domtar inc.) : décision de principe sur la coupe d'entretien normal d'une érablière ;
- Mai 2013 (dossier 403560 Biogénie, division d'EnGlobe Corp) : décision de principe sur la disposition des matières résiduelles fertilisantes.

Ce type de réflexion se poursuit constamment par la Commission dans une optique d'amélioration continue.

Par ailleurs, dans le processus décisionnel relatif aux décisions rendues en fonction de l'article 59 de la LPTAA, le commissaire agit dans un contexte de négociation avec les instances régionales et locales et de recherche de consensus concernant la gestion de la fonction résidentielle en zone agricole.

Pour la municipalité et la MRC, c'est une gestion plus simple, plus cohérente et plus efficace. Comme chaque MRC a ses spécificités et une réalité propre à elle, la Commission module ses décisions en tenant compte du contexte des particularités régionales, faisant de chaque décision en vertu de l'article 59, un reflet unique et fidèle à chaque milieu.

Afin d'accélérer le traitement des dossiers, depuis plus de 5 ans maintenant, un triage est effectué dès la réception d'une demande d'autorisation afin d'identifier son niveau de complexité. Sur les 2500 demandes traitées annuellement, près de 300 sont identifiées comme étant peu complexes et ayant un faible impact sur le territoire agricole et prennent alors une voie différente dans le processus d'analyse. Aussi, dans un souci d'efficacité, la majorité des rencontres publiques sont tenues par un seul commissaire.

L'administration favorise les charges communes dans ses différents services diminuant ainsi les risques associés à un départ à la retraite ou volontaire et aux directives gouvernementales (gel d'embauche, réduction d'effectif, budgétaire, etc.).

Grâce à son système de mission SPHINX, des indicateurs de gestion ont été développés afin de suivre en temps réel, le traitement des dossiers.

En terminant, en terme de reddition de comptes, la Commission est assujettie à un cadre de gestion gouvernemental découlant notamment de la Loi sur l'administration publique (LAP). En vertu de la LAP, la Commission doit entre autres rendre publique une déclaration de services aux citoyens, établir un plan stratégique et préparer un rapport annuel de gestion.

Le Rapport concernant l'application de la Loi sur l'administration publique déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2014 rend compte des résultats obtenus pour les années 2012-2013 et 2013-2014 et rappelle ceux de l'année 2011-2012. Il permet donc d'apprécier l'évolution de trois années successives d'utilisation de l'Indice d'application de la gestion axée sur les résultats. Pour l'année 2013-2014, l'indice global de la Commission est de 77,5 % comparativement à 73,3 % pour l'ensemble de l'Administration publique.

En tant qu'organisme gouvernemental, la Commission doit également contribuer à l'atteinte de la Stratégie gouvernementale de développement durable, et ce conformément à la Loi sur le développement durable et en rendre compte dans son rapport annuel de gestion.

Elle est également assujettie à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et à la protection des renseignements personnels ainsi qu'au Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels.

En vertu de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, les obligations de la Commission en matière de reddition de comptes sont : la planification triennale des projets et des activités en ressources informationnelles, la programmation annuelle des ressources informationnelles, le bilan annuel des réalisations en ressources informationnelles ainsi que l'État de santé des projets en RI publié sur le site web des données ouvertes du Gouvernement du Québec.

Conformément à la Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale, la Commission doit adopter et mettre en œuvre une politique et un cadre de gestion de la sécurité de l'information.

En vertu de la Loi sur l'administration financière, la Commission doit réaliser toutes les activités en lien avec le cycle budgétaire gouvernemental, dont la préparation des documents pour l'étude des crédits.

En vertu de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale, la Commission doit élaborer un plan d'action annuel.

Enfin, la Commission a l'obligation d'appliquer la Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française.

En conclusion, la Commission espère avoir l'appui des instances gouvernementales pour disposer des moyens lui permettant de remplir ses obligations afin de continuer à exercer son rôle d'organisme expert à caractère unique pour la préservation d'une ressource rare et non renouvelable qu'est notre territoire agricole.

Marie-Josée Gouin, Présidente