

LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Examen des orientations, des activités et de
la gestion administrative de la Commission
de protection du territoire agricole du Québec

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

DÉCEMBRE 2015



LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Examen des orientations, des activités et de
la gestion administrative de la Commission
de protection du territoire agricole du Québec

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

DÉCEMBRE 2015



LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET
DES RESSOURCES NATURELLES

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

M. Pierre-Luc Turgeon
M^{me} Marie-Claude Monnerat

RECHERCHE

M. Richard L'Hérault
M^{me} Danielle Simard

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Pierre-Luc Turgeon.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopie : 418 643-0248

Courrier électronique : capern@assnat.qc.ca

Dépôt légal – Décembre 2015
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-72305-9 (Imprimé)
ISBN : 978-2-550-72306-6 (PDF)

LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

- M. Pagé (Labelle), président
- M. Morin (Côte-du-Sud), vice-président

- M. Bolduc (Mégantic)
- M. Bourgeois (Abitibi-Est)
- M. Chevarie (Îles-de-la-Madeleine)
- M^{me} D'Amours (Mirabel)
- M. Fortin (Pontiac)
- M. Giguère (Saint-Maurice)
- M^{me} Richard (Duplessis)
- M. Simard (Dubuc)
- M^{me} Soucy (Saint-Hyacinthe)
- M. Therrien (Sanguinet)
- M. Villeneuve (Berthier)

- M. Billette (Huntingdon)
- M. Hardy (Saint-François)
- M. Leclair (Beauharnois)
- M^{me} Léger (Pointe-aux-Trembles)
- M. Roy (Bonaventure)
- M. Schneeberger (Drummond–Bois-Francis)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PRÉSENTATION DE LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC	1
Mission et principales fonctions.....	1
Structure organisationnelle.....	2
AUDITION DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC.....	2
AUDITIONS DES 14 ET 19 MAI 2015	6
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	7

INTRODUCTION

En septembre 2014, la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles décidait d'entendre la présidente de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (la Commission), madame Marie-Josée Gouin, sur les orientations, les activités et la gestion administrative de l'organisme. À la suite de cette audition, les parlementaires, réunis en séance de travail pour faire un bilan de l'audition, ont jugé nécessaire d'obtenir davantage d'information sur la gestion du territoire agricole par la Commission avant de tirer des conclusions et d'en faire rapport. Par conséquent, les 14 et 19 mai 2015, sa présidente et 12 personnes et organismes sont venus rencontrer les membres de la commission parlementaire afin de répondre à leurs questions. Ces auditions ont suscité de nombreuses réflexions qui ont amené les députés à formuler des recommandations sur la gestion du territoire agricole au Québec.

PRÉSENTATION DE LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

Mission et principales fonctions

La mission de la Commission de protection du territoire agricole du Québec est de garantir aux générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles.

Pour s'en acquitter, la Commission applique deux lois : la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents.

La Commission est essentiellement mandatée pour :

- décider de l'issue des demandes d'autorisation d'inclusion ou d'exclusion de lots de la zone agricole;
- délivrer les permis d'exploitation pour l'enlèvement du sol arable et du gazon;
- décider de l'issue des demandes d'acquisition des terres agricoles par des non-résidents;
- conseiller le gouvernement sur toute question relative à la protection du territoire agricole.

Structure organisationnelle

La Commission est composée d'au plus seize membres, dont un président, cinq vice-présidents et dix commissaires nommés par le gouvernement pour une période n'excédant pas cinq ans, mais renouvelable. Au 31 mars 2015, quatorze membres étaient en poste.

Deux bureaux de service, l'un à Québec, l'autre à Longueuil, desservent les régions du Québec. L'organisation administrative en place mise sur un encadrement territorial des fonctions opérationnelles, de soutien et de conseil professionnel. Les Services à la gestion, le Service de l'ouverture des dossiers et le Service de l'information sont regroupés à Québec. Le Service des communications et des relations publiques et la géomatique sont rassemblés à Longueuil.

AUDITION DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

Le 6 novembre 2014, la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles a entendu la présidente de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, M^{me} Marie-Josée Gouin.

Dès le début, M^{me} Gouin rappelle aux parlementaires que l'année 2013 a marqué les 35 ans d'action de la Commission. Cette entité est la gardienne d'une ressource collective, rare et non renouvelable qui assure la sécurité agroalimentaire de la population en plus de représenter un pan important de l'économie québécoise. La présidente précise que la zone agricole s'étend sur plus de 950 municipalités du Québec. Elle couvre plus de 6,3 millions d'hectares, soit 4 % de l'ensemble du territoire québécois. En tenant compte des inclusions et des exclusions consenties, on constate que la superficie de la zone agricole a augmenté de 1 101 hectares en 20 ans, ce qui équivaut à une variation de moins de 0,1 %.

M^{me} Gouin indique que, en octobre 2013, la définition du statut de non-résident aux fins d'acquisition des terres agricoles a été resserrée et les critères d'évaluation pour les demandes d'acquisition des terres agricoles ont été revus. Depuis le 1^{er} janvier 2014, 80 hectares ont été autorisés à même le quota maximal de 1 000 hectares fixé pour les acquéreurs qui sont non-résidents.

Dans le cadre de la mission de protection du territoire agricole de la Commission, la présidente indique que l'organisme étudie les demandes visant tout titre d'utilisation à des fins autres que l'agriculture. Il doit également décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises relativement au démembrement de propriétés, à la coupe d'érables dans une érablière et aux demandes de permis d'enlèvement de sol arable. La Commission doit considérer les particularités régionales, les critères d'aménagement ainsi que le contexte agricole, environnemental et socioéconomique pour prendre des décisions motivées sur chaque demande. Pour ce faire, elle applique une pondération en fonction du milieu et de la nature de la demande. Dans les milieux urbanisés, l'empiétement sur la zone agricole par l'étalement urbain constitue l'enjeu le plus important, alors que dans les régions rurales, l'enjeu est souvent l'occupation du territoire dans un contexte de dévitalisation. Par ailleurs, le morcellement des fermes est autorisé par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles lorsqu'une propriété est scindée en deux unités d'au moins 100 hectares.

Une municipalité régionale de comté peut présenter une demande à portée collective pour identifier, à l'intérieur de sa zone agricole, des secteurs pouvant accueillir de nouvelles résidences sur des superficies suffisantes pour ne pas déstructurer le milieu agricole. Dans 629 municipalités qui ont une zone agricole, on gère localement l'implantation de plus de 32 000 nouvelles résidences préautorisées, sans que les citoyens aient besoin de s'adresser directement à la Commission.

En plus des mesures de protection du territoire agricole, la Commission surveille l'application des lois. Ainsi, elle procède aux vérifications et aux enquêtes appropriées et, s'il y a lieu, elle sanctionne les infractions. La clientèle de la Commission qui désire contester une décision est entendue par le Tribunal administratif du Québec. En 2013-2014, le taux de contestation des décisions a été de 3 %.

Ressources

La présidente mentionne que l'organisme peut utiliser un maximum théorique de 97 employés à temps complet. Cependant, en 2013-2014, l'effectif réel s'élevait à 92 en raison des disponibilités budgétaires. Le budget de dépenses 2013-2014 a peu varié comparativement à celui des exercices précédents. Le budget d'immobilisation est stable à 350 000 \$ depuis plusieurs années. Le budget total consacré aux ressources informationnelles, incluant la géomatique et les télécommunications, a été de 879 000 \$ en 2013-2014, ce qui représente moins de 10 % du budget de la Commission.

Résultats

Selon la présidente, le nombre de décisions rendues par la Commission en 2013-2014 devrait se maintenir autour de 2 500. Au cours de cet exercice, la plupart des déclarations¹, soit 86 %, ont été jugées conformes. Celles qui sont jugées non conformes avec infractions représentent moins de 2 % des déclarations vérifiées.

Au cours de l'exercice 2013-2014, la Commission a tenu 615 rencontres publiques relatives à des demandes d'autorisation, à des déclarations, à des enquêtes ou à des révisions, soit une hausse de 17 % comparativement au nombre de rencontres tenues en 2012-2013. M^{me} Gouin reconnaît cependant que, par rapport au délai de traitement des demandes, les objectifs énoncés dans le plan stratégique et dans la déclaration de services aux citoyens n'ont pas été atteints pour la période 2012-2014. La présidente soutient que la Commission poursuit activement sa démarche d'amélioration continue, car elle effectue un suivi rigoureux et apporte des correctifs ciblés. M^{me} Gouin souligne que, au cours des trois dernières années, les résultats sur les engagements liés aux demandes d'autorisation visées par la déclaration de services aux citoyens se sont améliorés. Le taux de respect de l'engagement 1, qui est d'envoyer un accusé de réception dans un délai de cinq jours, est passé de 64 % à 98 %. Celui de l'engagement 2, qui est d'acheminer une orientation préliminaire dans les délais de 45 jours suivant la transmission de l'accusé de réception, est passé de 35 % à 50 %. Enfin, relativement à l'engagement 3.1, qui est d'acheminer une décision dans les 30 jours suivant l'expiration d'un délai de 30 jours civils accordés par la Loi pour présenter des observations à la suite de l'orientation préliminaire, le taux de respect est passé de 77 % à 91 %. Dans le même ordre d'idées, la Commission a été en mesure de transmettre une décision dans les 45 jours suivant la fin de l'audience à un taux de 62 %.

¹ La Commission vérifie la déclaration qu'une personne doit produire lorsqu'elle requiert un permis de construction à l'égard d'un terrain situé en zone agricole. Une déclaration doit également être produite lorsqu'une personne procède à l'aliénation d'une superficie sur laquelle un droit est reconnu en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. En outre, la Commission vérifie les actes d'acquisition de terres agricoles par des non-résidents.

Résultats du rapport annuel 2014-2015

Le rapport annuel 2014-2015 a été déposé par la Commission de protection du territoire et des activités agricoles du Québec en septembre 2015. En regard des principaux éléments de la présentation de M^{me} Gouin, on constate l'évolution suivante au cours de l'année 2014-2015 :

- La superficie de la zone agricole a légèrement diminué de 73 hectares.
- Au cours de l'année civile 2014, 52 hectares ont été autorisés pour les acquéreurs non résidents et aucun en 2015.
- Plus de 400 nouvelles résidences ont été préautorisées pour les demandes à portée collective.
- Le taux de contestation des décisions au Tribunal administratif du Québec s'est établi à 4 %.
- Le nombre d'employés à temps complet utilisé a été de 90.
- Le budget des dépenses et le budget d'investissement sont restés stables.
- En ressources informationnelles, le budget des dépenses a baissé de 70 000 \$.
- Le nombre de décisions rendues a baissé, il s'établit à 2 394.
- Le nombre de décisions jugées conformes est passé de 86 % à 87 %.
- Les déclarations jugées non conformes avec infractions sont passées de 2 % à 1,5 %.
- Le nombre de rencontres publiques est passé de 615 à 716.
- Les résultats sur les engagements liés aux délais de traitement des demandes d'autorisation visées par la déclaration de services aux citoyens sont restés sensiblement les mêmes.

AUDITIONS DES 14 ET 19 MAI 2015

Les auditions des 14 et 19 mai 2015 sont venues s'ajouter à la première rencontre avec la présidente de la Commission de protection du territoire et des activités agricoles du Québec tenue le 6 novembre 2014. Elles ont permis aux parlementaires d'entendre de nouveau M^{me} Gouin et des représentants du monde agricole. L'Union des producteurs agricoles, des consultants, des notaires, des avocats, des technologues et d'anciens commissaires sont venus répondre aux questions des parlementaires. De ces rencontres se sont dégagées plusieurs pistes de réflexion qui ont mené les membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles à formuler des propositions pour améliorer la gestion et le développement de l'agriculture au Québec.

D'entrée de jeu, l'agriculture en région a fait l'objet de nombreux commentaires. Les intervenants soulignent que selon la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, pour rendre une décision dans une demande qui lui est soumise, la Commission doit tenir compte de l'effet sur le développement économique de la région et des conditions socioéconomiques nécessaires à la viabilité des collectivités. Certains estiment que ces deux critères accordent à la Commission toute la flexibilité requise pour rendre des décisions justes et motivées par l'intérêt général. Toutefois, d'autres remarquent que ces critères n'ont pas préséance sur les huit autres critères. Plusieurs intervenants souhaitent que la Commission soit plus attentive aux besoins des régions.

L'efficacité de la Commission a fait l'objet de nombreux échanges. Pour plusieurs, il faudrait raccourcir les délais d'autorisation de modification aux limites de la zone agricole. On suggère également d'intégrer un mécanisme d'échanges avec les analystes avant l'évaluation initiale des demandes. En outre, certains intervenants voudraient étendre le traitement des demandes à portée collective au-delà du secteur résidentiel. Pour ce faire, il faudrait modifier l'article 59 de la Loi sur la protection du territoire agricole, car il ne couvre que ce secteur. La Commission de protection du territoire agricole du Québec affirme travailler très fort pour réduire les délais d'autorisation après les rencontres publiques. Diverses mesures sont mises en place pour accroître l'efficacité de la Commission.

Plusieurs participants croient que l'application de la Loi serait facilitée si certains autres usages non agricoles étaient soustraits de l'obligation de présenter une demande à la Commission. Cela ne porterait pas atteinte à la pérennité de la zone agricole et l'exercice

des activités agricoles ne serait pas compromis. Les usages qui pourraient être soustraits se regroupent en cinq types :

- des activités municipales et équipements d'intérêt collectif liés à la santé, à la sécurité et au bien-être;
- des activités para-agricoles;
- l'agrotourisme, une fois bien défini et les conditions précisées;
- les usages non agricoles secondaires;
- l'aliénation d'un lot ou partie de lot au bénéfice de producteurs agricoles, lorsqu'il y a remembrement ou consolidation².

Des participants proposent de modifier le processus de sélection des membres de la Commission afin qu'il soit plus efficace, rigoureux et transparent. On souligne que, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres organismes gouvernementaux, ne s'y trouvent ni comité consultatif ni comité d'examens et d'entrevues. Il n'existe aucun processus de sélection des candidatures. Selon les témoins, il est important d'assurer une diversité des compétences des membres (notaires, avocats, géographes, agronomes et agriculteurs).

De l'avis général, les plans de développement de la zone agricole sont issus de la concertation des municipalités régionales de comté et des acteurs du milieu. Ils favorisent le développement durable des activités agricoles. On rapporte qu'une cinquantaine de plans de développement de la zone agricole ont été complétés. De nombreux participants estiment qu'il faut accélérer leur mise en œuvre afin de réaliser des actions concrètes et structurantes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Les consultations particulières et l'audition de la présidente de la Commission de protection du territoire agricole du Québec ont permis aux membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de mieux comprendre les activités de cet organisme. Ils reconnaissent son rôle indispensable de conservation du territoire agricole et de développement de l'agriculture. À cet égard, ils souhaitent que le gouvernement maintienne les effectifs et le financement de l'organisme. En contrepartie, les

² Bernard Ouimet, *Protection du territoire agricole et développement régional : une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés*, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, avril 2009, 35 p.

parlementaires demandent une meilleure gouvernance et une reddition de comptes plus serrée.

À la lumière des échanges, des mémoires et des documents déposés, les parlementaires veulent souligner quelques éléments. D'abord, ils reconnaissent la nécessité d'actualiser la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. En effet, celle-ci n'est pas adaptée aux nouvelles réalités des régions québécoises, plus particulièrement aux régions en voie de dévitalisation. Par exemple, certains usages non agricoles bien circonscrits ne devraient plus faire l'objet d'une demande d'autorisation à la Commission. Il en est de même pour le processus d'exclusion et d'inclusion de certains lots dans la zone agricole sous certaines conditions très strictes. Les parlementaires estiment que le gouvernement devrait inciter les municipalités régionales de comté à se doter d'un plan de développement de la zone agricole.

Les délais et les hausses de coûts dans les projets en ressources informationnelles interpellent les parlementaires. Ils s'interrogent notamment sur le projet Sphynx, qui assurera un meilleur suivi des dossiers. Le projet a accusé de nombreux retards et s'est enfin terminé le 31 mars, mais sous une forme réduite. Il est à noter que les dépassements de coûts de ce projet étaient de l'ordre de 70 % dans le projet initial (de 570 000 \$ à 970 000 \$), mais qu'une fois la portée du projet réduite, les budgets ont été respectés.

Enfin, il faudrait que la définition de producteur agricole soit revue. De plus, les agriculteurs devraient obtenir des garanties sur les droits acquis relatifs à l'exploitation de leurs terres agricoles.

En conséquence, la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles recommande :

- 1. QUE** la Commission de protection du territoire agricole du Québec puisse autoriser les municipalités à exclure des lots de la zone agricole et que, en contrepartie, elles puissent inclure dans la zone agricole des lots que les propriétaires refusent de vendre pour la construction non agricole, sans réduire la superficie en culture. Cependant, ces nouvelles exclusions de la zone agricole devraient, autant que possible, être contiguës aux autres lots exclus de la zone agricole et s'appliquer aux terres les moins fertiles.
- 2. QUE** la Commission de protection du territoire agricole du Québec justifie de manière publique et détaillée tous les dépassements de coûts dans ses projets; qu'elle mette en place des balises rigoureuses encadrant la gestion de tous ses projets.

3. **QUE** la Commission de protection du territoire agricole du Québec s'engage à assurer une meilleure gouvernance et une reddition de comptes plus serrée afin qu'elle soit en mesure de justifier son bilan annuel sur la protection des terres, sur le plan financier et sur le plan de l'efficacité.
4. **QUE** la Commission de protection du territoire agricole du Québec s'engage à revoir le mécanisme d'audition afin de permettre aux milieux de s'exprimer au préalable avant de passer systématiquement la phase juridique.
5. **QUE** la Commission de protection du territoire agricole du Québec puisse mieux considérer les disparités régionales dans l'usage de la zone agricole. Cette approche s'appliquerait notamment aux surfaces en zone dynamique agricole dont le potentiel de culture est nul, ce qui permettrait d'attribuer un usage agricole, tel que l'agrotourisme, l'agroalimentaire ou la transformation, à une terre n'ayant aucun potentiel de culture.
6. **QUE** la Commission de protection du territoire agricole du Québec envisage des mesures coercitives telles que des amendes élevées ou des désavantages fiscaux applicables aux propriétaires de lots à fort potentiel résidentiel, commercial ou industriel et dont le potentiel agricole est élevé. Ainsi, laisser une terre agricole en friche dans l'espoir de la faire exclure de la zone agricole aurait moins d'intérêt.
7. **QUE** la Commission de protection du territoire agricole du Québec accentue l'importance qu'elle accorde aux réalités régionales dans ses décisions. Il pourrait en découler une plus grande rigueur dans la protection du territoire en milieu urbain et une plus grande flexibilité en milieu rural.
8. **QUE** les règles d'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles soient modulées en fonction des régions par des assouplissements qui tiendront compte, entre autres, de la dévitalisation vécue actuellement à divers endroits du Québec.
9. **QUE** les usages non agricoles, tels qu'ils sont définis dans le rapport *Protection du territoire agricole et développement régional*, produit pour le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, ne fassent plus l'objet d'une demande d'autorisation auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Ces usages touchent aux activités municipales et aux équipements d'intérêt collectif, aux activités para-agricoles, à l'agrotourisme, aux usages non agricoles secondaires et à certains cas d'aliénation de lot.

- 10. QUE** le gouvernement maintienne les effectifs et le financement des opérations courantes de la Commission de protection du territoire agricole du Québec à la hauteur de l'année financière 2014-2015.
- 11. QUE** le gouvernement incite les municipalités régionales de comté à se doter d'un plan de développement de la zone agricole.
- 12. QUE** le gouvernement mette fin à l'automatisme de la fusion contiguë des terres.
- 13. QUE** le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation revoie le processus de nomination des commissaires, en abordant notamment la question de la provenance des candidats et celle des critères de sélection, pour ainsi assurer un exercice plus rigoureux et transparent.
- 14. QUE** la définition légale d'un agriculteur soit revue.
- 15. QUE** le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation mette de l'avant la modification législative suivante : appliquer le plein droit de produire pour les agriculteurs. Que le droit de pratiquer l'agriculture soit protégé et que les zones tampons soient externes au périmètre agricole.
- 16. QUE** le gouvernement révisé la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

Direction des travaux parlementaires

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3
Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca

