

Mémoire présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de  
l'agroalimentaire québécois

**Le zonage agricole : un atout indispensable pour le  
développement de l'agriculture et un moyen très important pour  
améliorer la qualité de l'aménagement du territoire au Québec**

**Un outil qu'il faut savoir faire évoluer  
dans l'intérêt collectif**

Québec, le 21 juin 2007

Bernard Ouimet, ex-président  
de la Commission de protection  
du territoire agricole du Québec

«Ne faites pas de petits plans. Ils n'ont pas cette magie qui remue les gens au plus profond d'eux-mêmes et sont rarement réalisés.»

- Daniel Burnham, planificateur réputé des États-Unis qui a élaboré le Plan de Chicago en 1909, l'un des documents les plus importants en matière de planification de l'histoire de ce pays.

Monsieur le Président,  
Madame et messieurs, membres de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois,

Je tiens d'abord à vous remercier de votre invitation à vous partager mes réflexions et à formuler des recommandations sur la protection du territoire agricole, domaine où j'ai eu le plaisir et le privilège d'œuvrer durant mes 17 dernières années de carrière dans la fonction publique québécoise et, notamment, à titre de président de la Commission de protection du territoire agricole du Québec de 1994 à 2004. Je vous présente dans ce mémoire le fruit de mes réflexions sur l'aménagement du territoire. Je tente de vous démontrer ma conviction la plus profonde que les choix du Québec en matière de protection du territoire agricole présentent un bilan fort positif qui suggère par ailleurs une évolution nécessaire pour diminuer la pression encore présente sur la zone agricole et pour favoriser un développement harmonieux, dans l'intérêt collectif et avec la participation des diverses instances. Je formule cinq recommandations qui, je l'espère, sauront vous être utiles dans le cadre de vos travaux.

## 1. UN BILAN POSITIF

Le zonage agricole s'inscrit parmi les grands outils de développement dont s'est dotée la société québécoise. En adoptant la *Loi sur la protection du territoire agricole* (LPTA) en novembre 1978, le Québec a pris les grands moyens et a choisi **une voie audacieuse et peu commune** pour protéger son territoire agricole.

Il faut dire qu'à l'époque, il fallait un «remède de cheval» pour remédier à la situation plutôt anarchique qui prévalait au plan de l'aménagement du territoire. Peu de municipalités disposaient d'outils de planification de l'aménagement du territoire. À peine une centaine de municipalités sur 1600 possédaient un plan d'urbanisme au milieu des années soixante-dix et les règlements d'urbanisme, même s'ils étaient plus nombreux, s'avéraient, dans l'ensemble, assez rudimentaires. L'urgence d'intervenir a sans doute émergé de la situation qui prévalait dans la grande région de Montréal (empiètement de l'urbanisation sur de très bonnes terres agricoles, spéculation foncière, éparpillement des usages non agricoles sur le territoire, affaiblissement et déstructuration du tissu agricole) à la suite de l'effervescence économique qu'a connu la région dans les années soixante et soixante-dix, dans la foulée d'événements majeurs tels que l'Exposition universelle en 1967 et l'organisation des Jeux olympiques de 1976 et ce, dans le contexte où les outils de planification étaient appliqués à l'échelle locale, sans vue d'ensemble de la région.

Seule, la Colombie-Britannique offrait un modèle comparable en Amérique du Nord. En 1972, le gouvernement néo-démocrate avait adopté une loi semblable («Agricultural Land Commission Act»), créé une Commission chargée de l'administrer et constitué une zone agricole d'environ 4,7 millions d'hectares («Agricultural Land Reserve»), correspondant à environ 5% du territoire de la province. Aujourd'hui, cette Commission statue non seulement sur les demandes ponctuelles qui lui sont adressées (inclusions et exclusions de la zone agricole, usages autres qu'agricole, subdivisions), elle examine aussi les plans et règlements d'urbanisme («land use plans, official community plans, zoning by-laws») pour s'assurer qu'ils correspondent aux objectifs de la Loi et qu'ils favorisent l'agriculture. Elle peut maintenant négocier et conclure des ententes avec les gouvernements locaux («delegation agreement») dans le but d'alléger le processus décisionnel et d'encourager leur implication en déléguant certains actes prévus à la Loi (usages autres qu'agricole, morcellement), sauf les inclusions et les exclusions de la zone agricole qui demeurent sous la responsabilité exclusive de la Commission.

La *Loi sur la protection du territoire agricole* s'est donc imposée comme étant **l'instrument approprié** ou la pierre d'assise sur laquelle s'est appuyé le Québec pour veiller à la protection de son patrimoine agricole. Elle fut aussi, il faut le rappeler, la première loi à incidences majeures sur l'utilisation et l'aménagement du territoire, si l'on fait abstraction des divers régimes, plus sectoriels ou de portée plus limitée qui étaient en place pour protéger les forêts, les terres publiques, les mines, les parcs, les biens culturels et la qualité de l'environnement. Toutes les lois qui ont donné naissance à ces régimes ont devancé, au Québec, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), adoptée tardivement en décembre 1979.

La *Loi sur la protection du territoire agricole* a par ailleurs évolué pour s'adapter aux diverses mutations et réalités de notre environnement socio-économique, au point où elle est devenue, en 1996, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) (L.Q. 1996, c.26). Ni l'avènement de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, pourtant une loi cadre d'application générale, ni les modifications apportées au fil des ans à ces deux grands régimes d'affectation du territoire n'ont eu pour effet de modifier les caractéristiques fondamentales qui les distinguent encore de nos jours, notamment aux plans de la gestion et de la préséance accordée à la LPTAA, à savoir :

- Une gestion centralisée, assumée par un organisme décisionnel de nature administrative pour les territoires compris dans la zone agricole (CPTAQ) versus une gestion décentralisée de nature plutôt politique à l'égard du reste du territoire (élus municipaux) ;
- Une loi (LPTAA) prévalant sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une communauté métropolitaine, à une municipalité ainsi que sur toute disposition incompatible d'un schéma

d'aménagement et de développement (SAD), d'un plan directeur d'urbanisme ou d'un règlement de zonage, de construction ou de lotissement.

Il faut y voir une **volonté sans équivoque** des gouvernements successifs de protéger une ressource (sols agricoles) rare (moins de 2% du territoire) et non renouvelable (ne pouvant être reconvertie une fois affectée à des fonctions urbaines, résidentielles ou industrielles).

La question de l'harmonisation des deux régimes avait été largement discutée et débattue lors des travaux parlementaires qui ont mené à l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) en décembre 1979. Une déclaration adoptée par le Conseil des ministres y avait été déposée en même temps que le projet de loi. Cette déclaration posait les principes d'une harmonisation par lesquels les MRC se verraient confier «*le pouvoir d'élaborer et de gérer un règlement de zonage agricole sous la surveillance générale de la CPTAQ*» (extrait de la déclaration). Une proposition plus détaillée sur cette déclaration d'harmonisation avait même été diffusée en août 1979 pour fins de consultation. Cependant, le législateur n'a pas jugé bon de retenir cette approche qui, pour reprendre les termes du Rapport Brière, «*était perçue comme ayant pour effet de relativiser la priorité accordée jusqu'alors par l'État à la nécessité de protéger le territoire agricole*». Les auteurs du Rapport y concluent :

*«En adoptant la LAU sans modifier l'article 98 de la LPTA, ce dernier (le législateur) a confirmé une intention claire de maintenir la prédominance de la protection du territoire agricole sur les autres intérêts en cause en matière d'aménagement du territoire.»* (Rapport du Comité d'étude sur le mécanisme de révision des zones agricoles, présidé par Me Jules Brière, novembre 1989, p.12)

Même si des mesures pertinentes d'harmonisation entre les deux régimes ont été apportées par voie législative en 1985 (L.Q., 1985, c.26), en 1996 (L.Q. 1996, c.26) et en 2001 (L.Q., 2001, c.35), celles-ci n'ont jamais modifié ce pattern au sujet de la gestion (même si le rôle des MRC s'est considérablement accru), de la préséance accordée à la LPTAA et de la priorité accordée par l'État à la protection du territoire agricole sur les autres intérêts en matière d'aménagement du territoire. Les modifications apportées à la LPTAA en 1996 et en 2001 **ont plutôt renforcé ce pattern** :

- en précisant, de façon non équivoque, l'objet de la Loi et en accordant la priorité aux activités agricoles en zone agricole. Les MRC et les communautés métropolitaines doivent exercer leurs pouvoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et en tenant compte de l'objet de la Loi, c'est-à-dire, en assurant la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et en favorisant, dans une

perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles ;

- en augmentant l'importance de la recherche de sites alternatifs en zone non agricole avant d'empiéter sur des terres agricoles ou d'y implanter des usages non compatibles avec l'agriculture. Un demandeur doit d'abord démontrer qu'il n'y a pas dans la zone non agricole de la municipalité un espace approprié disponible aux fins recherchées et ce, tant pour les nouvelles utilisations à des fins autres que l'agriculture que pour les demandes d'exclusion de la zone agricole. La Commission peut rejeter une demande pour le seul motif que de tels espaces existent (art 61.1 de la Loi) ou sont disponibles (art.65.1 de la Loi). De plus, le critère de la Loi portant sur la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture (non limité au territoire de la municipalité d'où provient la demande) fut renforcé et doit faire l'objet d'une attention particulière lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement (AR), une région métropolitaine de recensement (RMR) ou dans le territoire des communautés métropolitaines ;
- en intégrant à l'exercice de la compétence de la Commission, la considération du contexte des particularités régionales et en lui confiant des responsabilités nouvelles concernant l'ajout ou la conversion d'usages dans les superficies de droits acquis.

Les modifications substantielles apportées à la Loi en 1996, en vigueur depuis juin 1997, ont amené le gouvernement à bonifier ses orientations en matière d'aménagement (juin 1997) en publiant des orientations d'aménagement relatives à la protection du territoire et des activités agricoles. Les modifications apportées par la suite en 2001 ont amené de nouveau le gouvernement à bonifier encore ses orientations (décembre 2001) en faisant clairement connaître aux MRC ses orientations, ses objectifs et ses attentes au regard de la protection du territoire et des activités agricoles.

Cette loi d'envergure, d'ordre public et d'application générale pour la zone agricole, a fait ses preuves et a démontré son utilité. Elle est entrée dans les mœurs au point où personne n'oserait sérieusement attaquer sa raison d'être aujourd'hui (Les critiques, à tort ou à raison, portent plutôt sur l'application de la Loi). Elle a permis un meilleur contrôle de l'empiètement de l'urbanisation sur les terres agricoles, particulièrement au pourtour des agglomérations urbaines, sans toutefois avoir pu, à elle seule, renverser cette tendance qui, il va sans dire, requerrait un changement des règles du jeu et des interventions courageuses de l'État. Elle a également contribué à maintenir, dans la zone agricole, une base territoriale propice au développement des activités et des entreprises agricoles, par le contrôle du morcellement des terres et des utilisations non agricoles.

Cette loi a aussi beaucoup évolué, particulièrement en 1996 et en 2001, grâce à des améliorations pertinentes et bien ciblées. Elle peut continuer à évoluer dans l'intérêt collectif si l'on choisit les bonnes cibles, celles qui auront le plus d'impact dans l'avenir et qui susciteront **une dynamique plus engageante et plus mobilisatrice** dans l'application de la loi. Elle a finalement, et ce n'est pas peu dire, contribué à améliorer substantiellement les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et elle peut avantageusement continuer à le faire si on lui en donne à nouveau l'occasion.

**Il ne faudrait donc pas affaiblir la Loi**, ni enlever des moyens à l'organisme qui l'administre et en surveille l'application (CPTAQ), ni amoindrir, diluer ou affadir les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour faciliter l'obtention de consensus, pour répondre à des intérêts individuels ou pour satisfaire des objectifs conjoncturels d'une autre nature... J'ai plutôt la conviction qu'il faudrait dans l'avenir permettre au régime actuel (la Loi, les moyens confiés à la Commission et les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire) d'évoluer de façon à jeter les bases **d'une dynamique plus efficace dans l'application de la Loi (LPTAA)**. Et ce, dans le but de mieux protéger le territoire et les activités agricoles à long terme, de mieux prendre en compte les particularités et la diversité des milieux et d'accroître la responsabilité et l'engagement des instances municipales, responsables au premier chef de l'aménagement et du développement de leur territoire. Il faudrait également mieux épauler la Loi (LPTAA) par des mesures gouvernementales plus efficaces permettant d'endiguer l'empiètement de l'urbanisation sur les terres agricoles dans et au pourtour des grandes agglomérations urbaines du Québec. Cette évolution m'apparaît hautement souhaitable, voire nécessaire.

## **2. UNE PRESSION TOUJOURS PRÉSENTE**

Près de 30 ans se sont écoulés depuis la mise en place du régime de protection du territoire agricole et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Une première génération de schémas d'aménagement a été élaborée (1985-1992) et près de la moitié des MRC ont aujourd'hui un schéma d'aménagement et de développement révisé en vigueur. La zone agricole a été révisée (1987-1992) pour tenir compte des premiers schémas d'aménagement de façon à la rendre plus crédible et pour répondre aux besoins des MRC. Le gouvernement a fait connaître à plusieurs occasions (1983, juin 1994, juillet 1995, juin 1997, décembre 2001, février 2005) ses orientations et ses attentes aux MRC et aux Communautés métropolitaines de Montréal (juin 2001) et de Québec (décembre 2002) tant en ce qui concerne la gestion de l'urbanisation que la protection du territoire et des activités agricoles. On a accru le rôle des MRC en matière d'aménagement de la zone agricole et on a modifié la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dans le but, notamment, de favoriser, en zone agricole, l'utilisation

prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles ainsi que la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles.

### **Et pourtant, malgré toutes ces mesures importantes, la pression continue sur la zone agricole !**

Admettons que ce n'est plus le même contexte ni la même pression qu'il y a 30 ans. Nous ne sommes plus à l'époque des développements sauvages qu'on voyait surgir un peu partout, en périphérie des villes comme en campagne. Nous ne sommes plus également à l'époque où l'on vendait à des gens de l'extérieur, d'un peu partout dans le monde, de petits lopins de terre pour d'éventuels développements résidentiels sur d'excellentes terres agricoles en périphérie de la Métropole (Saint-Basile-Le-Grand, Varennes, Saint-Hubert, Laval). Aujourd'hui, ces villes ont procédé au remembrement de ces lots au bénéfice de l'agriculture.

2.1 La pression qui s'exerce actuellement sur la zone agricole n'est pas indépendante de **phénomènes plus globaux et incontournables** qui, **ici comme ailleurs**, constituent l'arrière-plan ou la toile de fond où se dessinent de nouveaux enjeux en matière d'aménagement et de développement des territoires, de gestion et de contrôle de l'urbanisation, de protection et de mise en valeur des ressources, dont la ressource sol. Ces nouveaux enjeux suscitent aussi, en contrepartie, de nouveaux défis car ils font surgir de nouvelles valeurs, plus enclines à protéger l'environnement au sens large du terme et à envisager le progrès en termes de développement durable.

- La mondialisation et la globalisation de l'économie avec comme conséquences, entre autres :
  - La **compétition** entre les entreprises, la conquête ou la perte de marchés, la recherche d'une plus grande productivité (en agriculture comme dans les autres secteurs d'activités) ;
  - La **concurrence** entre les territoires (municipalités, agglomérations urbaines, régions métropolitaines, États) ;
  - Le **déclin** des régions-ressources et la **métropolisation croissante** des populations. En 2006, près d'un canadien sur deux (13,9 millions) vivait dans les trois plus grandes régions urbaines du pays : le Grand Golden Horseshoe du sud de l'Ontario, la RMR de Montréal et celle de Vancouver, selon Statistique Canada. On y retrouve plus de la moitié de la croissance démographique du Canada depuis 2001. Entre 1971 et 2001, la population de l'ensemble des régions métropolitaines du pays a augmenté à un rythme supérieur de plus de trois fois (45%) de celui des régions rurales (13%). Et pendant cette même période, la population des municipalités périphériques des plus grands centres urbains a



augmenté de plus de 100%, soit quatre fois le taux de croissance observé dans les villes-centres (23%). Ce phénomène illustre bien l'étalement de l'urbanisation ;

- L'importance grandissante des problématiques environnementales et le changement d'attitude face au développement. Le **développement durable** est devenu une dimension fondamentale des politiques publiques, dans le discours tout au moins. Tous les domaines de l'activité moderne sont concernés (agriculture, industries, transport, urbanisme, habitation, aménagement du territoire, etc.). Valorisation des approches plus intégrées qui font davantage appel à la concertation, à la recherche de consensus, d'actions convergentes, de partenariats élargis, de visions communes, de perspectives à long terme ;
  - La prise de conscience plus aigüe des limites et des inconvénients de nos **modèles de développement**. Par exemples : l'étalement de l'urbanisation et ses conséquences sur les villes-centres, sur le coût des infrastructures, des équipements et des services publics, sur la perte de bonnes terres agricoles ; l'enjeu de l'occupation du territoire dans les milieux dévitalisés, sous-utilisés et en décroissance démographique : exode des jeunes, perte d'emplois, difficulté de maintenir des services de base.
- Les tendances démographiques au Québec
    - Selon l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), la population du Québec devrait **croître très faiblement** au cours des prochaines décennies. Les perspectives de population réalisées par cet organisme montrent que la population du Québec pourrait croître jusqu'à 8,1 millions en 2031, avant de décliner lentement, puis de façon de plus en plus marquée. D'ici 2026, seulement 7 des 17 régions du Québec devraient connaître une augmentation de leur population, concentrée surtout dans la région de Montréal et sa zone d'influence (régions limitrophes de même que dans l'Estrie et l'Outaouais). Cette croissance de la population dans la zone d'influence de la Communauté métropolitaine de Montréal n'a toutefois rien de comparable avec celle que l'on prévoit dans la région élargie du Golden Horseshoe en Ontario, où l'on prévoit que d'ici 2031, qu'elle comptera près de quatre millions d'habitants de plus et près de deux millions d'emplois supplémentaires. Lorsqu'on parle d'augmentation de la population au Québec, il faut donc aussi en parler en termes relatifs, plutôt qu'uniquement en termes absolus ;
    - Le **vieillissement accéléré** de la population du Québec constitue également un changement démographique majeur. Selon l'ISQ, la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus a doublé depuis 1961

(de 5,8% à 13% en 2005) et doublera encore dans 25 ans. Ce phénomène a aussi des conséquences non négligeables sur l'habitat, le transport et les équipements collectifs.

2.2 Tel est le fond de scène avec lequel nous devons composer en examinant de plus près **les sources de la pression** qui s'exerce sur la zone agricole, selon les milieux. Dans les agglomérations urbaines et à la périphérie de ces milieux, la pression se manifeste surtout par des demandes d'exclusion ayant pour effet de repousser les limites de la zone agricole en empiétant sur les terres voisines, souvent sur de très bons sols. C'est ce qu'on appelle généralement de l'étalement urbain. Cette pression se fait surtout sentir dans la grande région de Montréal, particulièrement à l'intérieur du territoire de la Communauté métropolitaine (CMM). Dans les milieux ruraux, elle se manifeste plutôt par des demandes ponctuelles visant l'implantation d'usages autres qu'agricole souvent incompatibles avec le maintien de conditions favorables au développement d'activités agricoles. Il s'agit principalement de résidences non reliées à l'agriculture ou de création d'emplacements résidentiels dans les cas où le morcellement est requis.

Les données quantitatives (volume de demandes, superficies demandées) illustrant ces deux types de problématiques sont connues et amplement étayées dans les rapports annuels de gestion de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) depuis plusieurs années. Je résumerai plutôt ce qui m'apparaît être **les causes de la pression** en les regroupant en quelques points qui découlent de ce que j'ai pu observer au fil des ans dans le cadre des fonctions que j'ai occupées.

### 1° L'espoir d'être «dézonné»

Pas moins révélateur que le volume de demandes ou la somme cumulative des superficies demandées, l'espoir de pouvoir «se faire dézoner» un jour contribue pour beaucoup à maintenir ou à alimenter la pression sur la zone agricole, sur ses frontières comme à l'intérieur. Le traitement des demandes à la pièce, au cas par cas, entretient un tel espoir. La réticence des élus municipaux à s'engager dans des approches d'ensemble, sur des mesures ou des perspectives à long terme, prend racine dans ce terreau fécond où tout espoir est permis si l'on sait attendre...

J'en donnerai deux exemples éloquentes, l'un concernant les frontières de la zone agricole, l'autre, les usages résidentiels en zone agricole. Ces deux exemples correspondent aux problématiques dominantes actuelles.

Il faut se rappeler la réaction plutôt vive de certains élus des couronnes nord et sud de la métropole à la suite de l'adoption du projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM (février

2005). Ce projet de schéma reconnaissait que le périmètre d'urbanisation actuel était suffisant pour répondre aux besoins de développement au cours des 20 prochaines années, vu les espaces disponibles en zone non agricole et les mesures de densification proposées. Face à une situation qui fixait les règles du jeu pour 20 ans, on a plutôt fait valoir «la beauté» du processus actuel qui permet d'adresser à la Commission des demandes d'exclusion de la zone agricole. Le projet de schéma n'a pas fait long feu et les demandes d'exclusion de la zone agricole continuent d'entrer à la Commission.

Il faut également se rappeler la réaction de la MRC Memphrémagog, première MRC à formuler une demande à portée collective en vertu de l'article 59 de la Loi, à la suite de l'orientation préliminaire de la Commission en mars 2003. Même si la zone non agricole de cette MRC représente 48% de son territoire, la Commission était disposée à permettre l'implantation possible de plus de 400 résidences dans la partie de la zone agricole correspondant à l'affectation agro-forestière (42% de la zone agricole) et elle avait identifié environ 1000 hectares comme faisant partie de secteurs déstructurés, dont la moitié pouvait accueillir de nouveaux usages résidentiels. Encore là, face à une situation qui fixait les règles du jeu pour longtemps, on a préféré le statu quo et le traitement des demandes à la pièce. Dans des milieux aussi attrayants, faut-il retenir que l'espoir d'être «dézoné» un jour peut représenter une plus-value non négligeable ?

Deux ordres de facteurs contribuent, à mon sens, à nourrir cet espoir : le cadre ou les modalités de gestion actuelles et certains signaux gouvernementaux :

- **Le cadre de gestion**

À l'exception des demandes traitées en vertu de l'article 59 de la Loi (demandes à portée collective à des fins résidentielles) où une vue d'ensemble de la zone agricole est exigée de même qu'une perspective à long terme, toutes les demandes sont traitées **au cas par cas**. Si la demande est refusée, on peut toujours se reprendre en la modifiant quelque peu ou en invoquant des faits nouveaux. La Commission, l'organisme compétent en la matière, dispose d'une expertise assez exceptionnelle et d'outils modernes lui permettant de situer la demande dans un cadre d'ensemble afin de mieux en évaluer l'impact sur le territoire et les activités agricoles. Le traitement des demandes à la pièce pose cependant toujours le défi de la cohérence et des effets à long terme de ces décisions ponctuelles. De plus, les règles du jeu n'étant pas connues d'avance, comme dans un règlement de zonage par exemple, la seule façon de savoir si un projet peut voir le jour est de présenter une

demande et d'obtenir une décision. Encore là, cette décision peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ).

Cet organisme de nature quasi-judiciaire peut, s'il estime que la décision de la Commission est entachée «d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante», réévaluer l'appréciation que la Commission a faite de la demande, confirmer ou infirmer la décision ou retourner le dossier à la Commission pour qu'elle procède à nouveau. L'intention du législateur de mieux encadrer ou baliser la contestation des décisions de la Commission (pas de réappréciation de la décision contestée sans constatation d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante) s'est-elle vraiment matérialisée ? Dans la pratique, on a pu constater «l'élasticité» de la balise et son peu d'effet dissuasif. La baisse du volume de décisions contestées au TAQ (autour de 115 annuellement au cours des dernières années) s'explique davantage par les changements que la Commission a apportés au traitement des demandes (dans le cadre de la réforme de la justice administrative en 1998) que par cette tentative de balisage de la contestation des décisions de la Commission.

Même si le volume de contestations des décisions de la commission au TAQ est peu élevé et que les délais sont encore relativement longs, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une voie qui offre **une deuxième chance** et qui donne espoir à quiconque sait attendre. Près de 50% des décisions contestées pour l'exercice 2005-2006 concernent des usages résidentiels et le pourcentage de ces décisions renversées va en augmentant. Il est donc de plus en plus fréquent d'obtenir gain de cause au TAQ pour des usages résidentiels et cela n'est certainement pas de nature à diminuer la pression sur le territoire et les activités agricoles.

Cependant, il faut reconnaître que, dans un régime de traitement des demandes au cas par cas, il est peut-être normal, voire nécessaire, de donner aux demandeurs un deuxième recours pour pallier des situations qui pourraient s'avérer injustes ou aberrantes. Le cas par cas et l'accessibilité à une deuxième chance vont peut-être de pair... C'est probablement une conséquence inévitable d'un régime de traitement des demandes à la pièce.

On peut donc déjà constater à ce stade (sans même considérer les autres recours possibles dans les cours de justice) que le cadre de gestion actuel où prédominent le cas par cas et l'accessibilité à une deuxième chance est tout à fait bien bâti pour entretenir l'espoir d'être «dézonné» lorsque l'enjeu est important pour le demandeur et qu'il dispose des moyens lui permettant d'utiliser les recours disponibles pour atteindre ses fins.

- **Certains signaux gouvernementaux**

Certains gestes des gouvernements, lorsqu'ils surviennent sur un même territoire dans un temps donné et, a fortiori, lorsqu'il s'agit d'un milieu qui subit les plus fortes pressions pour des demandes de «dézonage» (c'est précisément le cas du territoire de la CMM) peuvent être perçus comme des signaux allant à l'encontre de la protection du territoire et des activités agricoles.

Je me limiterai à trois exemples :

- Le changement de tracé de l'autoroute 30

Sans porter de jugement sur l'opportunité de la décision gouvernementale de changer le tracé du dernier tronçon de l'autoroute 30, le fait de modifier la position gouvernementale et de faire passer ce tronçon dans la zone agricole fut perçu par plusieurs, non seulement par le milieu agricole, comme un non-respect de la protection du territoire agricole, d'autant qu'il y avait une alternative dans «la zone blanche». Ce dossier a fait figure de symbole.

- Le périmètre d'urbanisation métropolitain

Le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM ne prévoyait, entre autres, aucun empiètement en zone agricole pour une période de 20 ans. Il visait plutôt à favoriser la structuration et la consolidation du milieu urbain, à renforcer le centre de l'agglomération et à optimiser le développement urbain notamment par des balises visant l'exigence des doubles services d'aqueduc et d'égout ainsi que des seuils minima de densité résidentielle. Des mesures exemplaires et respectueuses des frontières de la zone agricole, laquelle représente 57% de son territoire et où l'on retrouve des sols d'excellente qualité.

Ce projet de schéma métropolitain n'a pas reçu l'aval du gouvernement. Depuis, le dossier piétine. Son adoption a été reportée en décembre 2008. L'incertitude quant au partage des responsabilités entre la CMM et les MRC comprises en tout ou en partie dans son territoire persiste, notamment au sujet de la délimitation et de la gestion du périmètre d'urbanisation.

Il faut se rappeler que la Loi actuelle prévoit que les MRC situées sur le territoire de la CMM de même que les villes de Montréal, Longueuil, Laval et Mirabel, qui exercent en matière d'aménagement les mêmes pouvoirs qu'une MRC, perdront la compétence d'élaborer un schéma d'aménagement dès que le schéma de la CMM entrera en vigueur.

Dans le cas des villes de Montréal et de Longueuil (et c'est aussi le cas pour Québec), cette compétence relève du Conseil d'agglomération depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Dans ce contexte, on ne devrait pas se surprendre si le règlement tarde à venir et on peut s'interroger sur le sérieux du processus en cours quand ces questions importantes n'ont pas été réglées au préalable.

De plus (et comme si ce n'était pas suffisant !), le règlement de contrôle intérimaire (RCI), adopté par la CMM en avril 2003, a aussi été désavoué par le gouvernement. Ce règlement visait, entre autres, à restreindre les empiètements de l'urbanisation sur les terres agricoles. Même si l'objet du désaveu ne portait pas sur cet aspect, il n'en demeure pas moins que «ce signal» a sans doute été bien reçu par certaines instances municipales des couronnes nord et sud, car des demandes substantielles d'exclusion de la zone agricole continuent d'être adressées à la Commission malgré les espaces disponibles dans le périmètre d'urbanisation métropolitain (au-delà de 20 000 hectares selon la dernière étude réalisée sur le sujet par la CMM, en février 2007).

- Les «aires d'expansion urbaine»

Un nouveau concept vient de voir le jour et a pris forme dans un schéma d'aménagement et de développement d'une MRC de la rive sud de Montréal, là où la pression sur la zone agricole est grande et où l'industrie bioalimentaire est un des piliers de son économie. La MRC Lajemmerais a identifié à son schéma des «aires d'expansion urbaine», avec l'aval du gouvernement, puisque le schéma révisé est entré en vigueur le 14 février 2006. Il faut s'interroger sur l'opportunité de cette mesure face à l'obligation de concordance des limites de la zone agricole prévue au schéma d'aménagement avec celles de la zone agricole révisée (article 69.4 de la LPTAA et page 15 des Orientations gouvernementales en matière d'aménagement, document révisé de décembre 2001). Même s'il ne s'agit pas «stricto sensu» de l'extension d'un périmètre d'urbanisation, cette mesure indique clairement des lieux possibles d'expansion urbaine en zone agricole.

Outre ces exemples, mentionnons aussi ce qu'on pourrait appeler maintenant «l'absence de signaux» ou de répliques du gouvernement face à des critiques de nature plutôt idéologiques cherchant à miner la crédibilité de la Loi ou à discréditer son application : «le zonage agricole bloque le développement des régions» ; «le zonage agricole empêche d'agrandir les périmètres d'urbanisation» ; «le zonage agricole est un obstacle à l'occupation du territoire» ; etc.... Ce discours qui entretient ou ravive certains mythes ne tient par la route lorsque confronté aux résultats de l'ensemble des décisions de la Commission, bien illustrés dans les

rapports annuels de gestion de la Commission depuis plusieurs années. Pourtant, on n'a pas entendu souvent «des signaux» des plus hautes instances gouvernementales pour remettre les pendules à l'heure ou pour réaffirmer l'importance du zonage agricole.

## **2° La concurrence entre municipalités d'un même ensemble territorial**

Il s'agit notamment des municipalités comprises à l'intérieur d'une communauté métropolitaine, d'une région métropolitaine de recensement (RMR) ou d'une agglomération de recensement (AR). En somme, là où habite plus des 2/3 de la population du Québec ... Ces milieux disposent d'espace disponible pour se développer en zone non agricole pour de nombreuses années (une à deux décennies au minimum) ainsi que de grandes superficies en zone agricole, souvent parmi les meilleurs sols du Québec.

Le grand nombre de municipalités et la fiscalité actuelle accentuent la compétition pour attirer chez elles le développement et créent une pression évidente sur la zone agricole. Même s'il y a des espaces disponibles pouvant accueillir des projets industriels ou résidentiels à proximité (dans une municipalité voisine, par exemple), on optera plutôt pour l'agrandissement de la zone non agricole en empiétant parfois sur de très bonnes terres. Les demandes récentes des MRC de l'Assomption et de Lajemmerais à l'intérieur du territoire de la CMM sont éloquentes à cet égard... Le territoire de la CMM où se concentrent près de la moitié de la population et de l'emploi au Québec comprend 13 MRC (en totalité ou en partie) et 82 municipalités réparties dans les couronnes nord et sud ainsi que dans les agglomérations de Longueuil et de Montréal.

Sans partage des bénéfices (que ce soit par un système de redevances ou autres), chaque municipalité est en concurrence avec sa voisine pour attirer le développement chez elle. Dans ce contexte, plus le nombre de municipalités est élevé, plus il y a de la pression sur la zone agricole dans ces milieux. Depuis la fusion des municipalités de l'Île Jésus qui a donné naissance à Ville de Laval par exemple, il n'y a plus de problème de fiscalité qui les mettait en concurrence avant 1965.

À défaut d'une fiscalité qui permette à ces municipalités de partager les bénéfices du développement et de réduire ainsi la concurrence entre elles, les fusions municipales représentent peut-être encore la moins pire des solutions ! **Vu sous l'angle de la protection à long terme des terres agricoles**, le regroupement ou les fusions municipales s'avèrent un remède plus efficace que le statu quo et, du moins, nettement plus productif que les défusions qui nous ramènent plusieurs années en arrière et aux interminables palabres...

Plus de 90% des municipalités du Québec ont moins de 10 000 habitants et les 2/3 ont une population inférieure à 2000 (753 sur 1139). Par contre, 9 villes ou agglomérations urbaines ont plus de 100 000 habitants, dont trois à l'intérieur du territoire de la CMM, deux à l'intérieur du territoire de la CMQ ainsi que les villes de Sherbrooke, Saguenay, Gatineau et Trois-Rivières. Toutes ces villes disposent de grandes superficies en zone non agricole pour combler leurs besoins d'urbanisation pour longtemps.

À la suite d'ententes de restructuration et de mesures législatives, l'Ontario gère actuellement son territoire avec 445 municipalités (elle en avait 815 en 1996). Sa population dépasse de 4,5 millions celle du Québec et cette province est en pleine croissance. Au Québec, à la suite des opérations fusions-défusions, il y a 955 municipalités qui disposent d'une zone agricole. La grande région de Toronto où réside environ 45% de la population de l'Ontario (plus de 5 millions d'habitants, soit l'équivalent des 2/3 de la population du Québec) comprend 5 municipalités régionales et 23 municipalités. Question de vision ? Question de volonté politique ? Question culturelle ? Quelle que soit la cause, il faudra, semble-t-il, s'habituer à composer avec cette réalité et garder bien en tête que la pression sur la zone agricole n'est pas appelée à disparaître de sitôt.

### **3° Le retard dans la révision des schémas d'aménagement et de développement (SAD) des MRC**

Les premiers schémas d'aménagement sont entrés en vigueur en 1985 et la plupart entre 1987 et 1988. Ces schémas devaient être révisés au plus tard **cinq ans** après leur entrée en vigueur, soit au cours de 1992 et 1993 pour la majorité. Qu'en est-il **15 ans plus tard** ?

Au 5 juin 2007, à peine la moitié des MRC ayant une zone agricole (45 sur 86) disposent d'un schéma révisé en vigueur conforme aux orientations gouvernementales.

Cette situation crée une pression évidente sur la zone agricole. Si cette opération de révision était complétée et que les municipalités avaient adapté leurs outils d'urbanisme (plans et règlements) aux orientations et aux objectifs du schéma révisé (mesures de concordance obligatoires qui doivent s'effectuer dans les 24 mois de l'entrée en vigueur du schéma), beaucoup de demandes qui sont présentement acheminées à la Commission **n'auraient plus leur raison d'être**. Une demande non-conforme à la réglementation municipale n'entre pas à la Commission.



De plus, un schéma révisé et en vigueur **caractérise le territoire en fonction des différents potentiels** (secteurs agricoles dynamiques, secteurs agricoles viables, îlots déstructurés, etc.), ce qui donne un éclairage utile, voire nécessaire, à tous les intervenants concernés par l'utilisation et le développement du territoire et par le devenir de la zone agricole.

Enfin, un schéma d'aménagement et de développement révisé et en vigueur **ouvre la voie à des approches d'ensemble** pour régler à long terme toute la question du résidentiel en zone agricole (art. 59 de la LPTAA) qui cause souvent problème et qui est source d'insatisfaction dans le cadre du traitement ponctuel des demandes.

#### **4° La sous utilisation de certaines parties de la zone agricole**

Dans l'ensemble du Québec, 53% de la zone agricole est occupée par des exploitations agricoles. Le pourcentage est plus élevé, par exemple, dans la grande région de la Montérégie (74%) et dans celle de Lanaudière (69%), tandis qu'il est beaucoup plus bas dans les régions de l'Abitibi-Témiscaminque (31%) et de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine (39%), même si, dans ces deux régions, le pourcentage de leur territoire en zone agricole est plutôt faible dans l'ensemble (11% et 4%). On constate également des variations parfois considérables d'une MRC à l'autre à l'intérieur d'une même région.

Il n'est pas anormal que certaines parties de la zone agricole ne soient pas occupées par des exploitations agricoles lorsqu'elle représente plus de 6,3 millions d'hectares, que son potentiel de développement est variable et qu'elle constitue également un milieu de vie où d'autres usages sont appelés à cohabiter avec l'agriculture, contrairement par exemple, à un parc industriel dont la vocation est monofonctionnelle.

Par ailleurs, il faut être conscient que sa sous-utilisation, dont les causes sont diverses (spéculation foncière, morcellement foncier, milieux en décroissance ou en déclin, secteurs déstructurés ou de faible potentiel agricole, etc.) entraîne inévitablement avec le temps **une pression pour des changements d'usages** ou pour l'implantation d'activités qui auraient pour effet à long terme de changer complètement la vocation d'un secteur ou de décourager toute tentative de mise en valeur pour des fins d'activités agricoles.

L'occupation du territoire agricole et sa mise en valeur dans une perspective de développement durable s'avèrent **un des meilleurs remparts** pour contrer l'intrusion d'usages incompatibles avec l'agriculture en zone agricole. On voit donc ici la place stratégique que doivent occuper l'agriculture et l'agroalimentaire au sein de toute planification du

développement économique et social des régions, particulièrement dans le territoire de la CMM compte tenu de l'importance économique que représentent ces secteurs d'activités et des enjeux liés au développement.

La multifonctionnalité de l'agriculture, surtout en milieu périurbain, et la diversification des activités agricoles, incluant les nouvelles productions et la transformation locale, doivent pouvoir compter sur une zone agricole apte à accueillir ces changements dans l'avenir. D'où la nécessité de conserver une base territoriale propice au développement des activités agricoles même si la zone agricole n'est pas pleinement occupée par les exploitations agricoles.

### 3. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE

Parmi les mesures significatives d'intérêt collectif qui peuvent être apportées pour diminuer la pression sur la zone agricole, certaines ne nécessitent aucun changement à la LPTAA. Elles requièrent par ailleurs une volonté de l'État d'y mettre les incitatifs nécessaires pour qu'elles se réalisent.

#### **Recommandation 1 : Compléter la révision des schémas d'aménagement et de développement (SAD) des MRC :**

- pour que tous les intervenants concernés par l'utilisation et le développement du territoire puissent disposer de l'éclairage nécessaire suite à la caractérisation du territoire en fonction des contraintes et des différents potentiels ;
- pour que les MRC et les communautés puissent recourir aux dispositions de l'article 59 de la Loi (LPTAA) pour régler à long terme, dans une approche d'ensemble et concertée, la question du résidentiel dans la zone agricole ;
- pour que les municipalités puissent enfin adapter leurs outils d'urbanisme (plans et réglementations) aux orientations et aux objectifs du schéma révisé conformément aux orientations gouvernementales.

Voilà une mesure importante qui viendrait épauler les efforts déployés pour aménager le territoire de façon rationnelle et pour mieux protéger le territoire et les activités agricoles.

Pour ce faire et afin d'éviter que l'opération ne s'éternise comme c'est le cas présentement, il faudrait à mon sens

- d'abord, fixer une échéance (ou une date butoir),
- puis, y mettre les incitatifs nécessaires.

Il me semble qu'on pourrait ainsi mieux mobiliser les acteurs concernés par cette opération et leur faciliter la tâche, si l'on estime que l'aménagement du territoire a encore de l'importance au Québec et qu'un schéma révisé est un outil utile, voire même indispensable, pour guider les interventions publiques et assurer un contrôle sur le développement.

Le fait de fixer une échéance à cette opération permettrait en outre d'en assurer le suivi et d'expliquer pourquoi on s'en écarte, le cas échéant.

**Recommandation 2 : Encourager le recours à l'article 59 de la Loi (LPTAA) pour régler la question du résidentiel en zone agricole dans le but de diminuer le traitement des demandes au cas par cas, sans perspective d'ensemble ou vision à long terme.**

Il y a présentement deux façons de traiter le résidentiel en zone agricole :

- La méthode traditionnelle (le cas par cas) ;
- La demande à portée collective (art. 59 de la Loi).

Depuis les modifications apportées à la Loi (LPTAA) en 1996, puis remaniées en 2001 pour, entre autres, rendre opérationnelles les dispositions prévues à l'article 59, une MRC ou une communauté métropolitaine peut soumettre **une demande à portée collective** à la Commission, aux fins de déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles résidences pourraient être implantées en zone agricole. Ces demandes peuvent porter sur des îlots déstructurés de la zone agricole ou sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole, localisés dans des secteurs agricoles moins dynamiques, identifiés au schéma d'aménagement ou à un projet de modification ou de révision d'un tel schéma.

En plus des critères usuels que la Commission doit considérer pour l'étude d'une demande d'autorisation, il est spécifié (c'est la seule place où l'on trouve de telles dispositions dans la Loi) qu'elle doit également être satisfaite que l'autorisation recherchés **traduit une vue d'ensemble de la zone agricole et s'inscrit dans une perspective de développement durable des activités agricoles.**

Quelques MRC se sont prévaluées de ces dispositions. Certaines demandes ont déjà fait l'objet de décisions de la Commission : le Haut-Saint-François en novembre 2005, Coaticook en mars 2007, la Nouvelle-Beauce en mai 2007 ainsi que trois autres MRC pour des îlots déstructurés uniquement (Les Laurentides, Les Chenaux et Montcalm). Une orientation préliminaire de la Commission a également été acheminée pour la MRC Papineau. Et plusieurs autres dossiers sont en traitement, dont Bellechasse, Les Etchemins, Longueuil, Maria-Chapdelaine, Mékinac, ...

On voit donc que cette opération est bien enclenchée et qu'elle donne des résultats. On peut résumer ses avantages ainsi : Contrairement au traitement au cas par cas, cette approche permet une gestion plus éclairée et plus cohérente des nouveaux usages résidentiels sur l'ensemble du territoire d'une MRC. Les effets à long terme sont facilement évaluables et les règles du jeu deviennent les mêmes pour tout le monde. La gestion est aussi simplifiée et allégée car une fois la réglementation municipale adoptée pour tenir compte de la décision (ou la mise en place d'un RCI aux mêmes fins), les demandes non conformes à la décision rendue ne seront plus acheminées à la Commission. Et comme ces décisions doivent faire l'objet d'un consensus entre les parties intéressées (MRC, UPA, Commission), elles ne sont pas contestables au TAQ. Par ailleurs, le processus de consultation prévu à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* suit son cours.

C'est cette façon de travailler qu'il faut encourager dans l'avenir plutôt que la poursuite du traitement au cas par cas, **plus axé sur les intérêts individuels que sur l'intérêt collectif.**

L'examen de plusieurs décisions du TAQ ayant renversé des décisions de la Commission pour permettre de nouveaux usages résidentiels en zone agricole illustre de façon très éloquente ce qu'on pourrait appeler «les vicissitudes» du traitement au cas par cas... Ces dossiers soulevaient des questions portant sur la détermination de l'existence d'une erreur de droit ou de fait déterminante dans les décisions contestées de même que sur l'opportunité ou l'argumentaire motivant le recours à l'article 61.1 de la Loi (l'exigence préalable de démontrer l'absence d'un espace approprié disponible aux fins visées par la demande dans la zone non agricole de la municipalité).

Pour l'observateur externe, ce qui frappe le plus c'est la **tendance à la judiciarisation du processus décisionnel**. D'ailleurs, plusieurs de ces dossiers se sont rendus jusqu'aux tribunaux supérieurs.

D'un point de vue bien pragmatique, il s'agit d'un processus long, coûteux et bien peu efficace pour régler un problème souvent assez simple d'implantation résidentielle. Par comparaison avec le traitement d'une demande à portée collective en vertu de l'article 59 de la Loi, cette judiciarisation du processus décisionnel apparaît plutôt **archaïque**. En moins de temps (moins d'une année), en travaillant de concert avec les instances concernées du monde agricole et de monde municipal dans une approche d'ensemble et avec une perspective à long terme, on règle dans une seule demande plusieurs centaines de dossiers. Ces dossiers n'auront plus à faire l'objet de décisions ponctuelles à l'avenir, ni à la Commission, ni au TAQ, ni devant les tribunaux supérieurs. Rappelons qu'il prend souvent plus de temps pour régler un seul dossier qui franchit les étapes de la contestation.

Il s'agit manifestement de la solution d'avenir.

Dans ce contexte, serait-il pertinent de fixer une cible au-delà de laquelle le traitement ad hoc des demandes pour de nouveaux usages résidentiels ne serait plus permis ? Il y va de l'intérêt général et des incitatifs devraient encourager les MRC à s'engager dans cette voie, de manière à pouvoir compléter cette opération d'ici trois à cinq ans, par exemple.

Cette opération, par les échanges qu'elle génère avec les instances concernées du milieu est profitable à tous égards et elle s'avère beaucoup plus stimulante et plus productive que le traitement des décisions à la pièce. Elle permet plus de souplesse que le traitement ponctuel, étant donné qu'elle se fait avec une vue d'ensemble et que les effets à long terme de la décision sont évalués.

En définitive, il faudrait encourager le recours à l'article 59 de la Loi et décourager le recours au traitement cas par cas (demandes individuelles) si l'on privilégie l'intérêt général sur l'intérêt individuel ou les intérêts privés.

Voilà une autre mesure qui diminuerait vraiment la pression sur la zone agricole, qui créerait une dynamique beaucoup plus mobilisatrice et nettement plus efficace dans l'application de la Loi.

Les recommandations subséquentes s'inscrivent dans une perspective d'amélioration de la Loi (LPTAA).

**Recommandation 3 : Habilitier la Commission (CPTAQ) à conclure des ententes avec les MRC ou les communautés métropolitaines sur toute matière relative au contenu de la zone agricole (excluant les frontières de la zone agricole), dans le cadre de sa mission et en concertation avec le monde agricole.**

Si l'on veut faire évoluer la Loi (les grands changements remontent à dix ans), il me semble que c'est **dans cette direction** qu'il faudrait aller plutôt que vers une judiciarisation du processus décisionnel et le maintien d'un régime de traitement des demandes à la pièce, où le cas par cas domine encore après plus d'un quart de siècle d'application de la Loi qui, faut-il le rappeler, est pourtant une loi de zonage...

Faire évoluer la loi veut dire **l'améliorer**. Et ce, dans l'intérêt public et en prenant appui sur les acquis durement gagnés au fil des ans tels que relatés dans la première partie de ce mémoire. Ça veut dire **l'ajuster** pour tenir compte des enjeux et pour que son application demeure cohérente et crédible. Et ça ne veut certainement pas dire «la rendre plus souple» dans le cadre du traitement des demandes à la pièce pour y implanter des usages

résidentiels sur «les petits terrains pas bons pour l'agriculture» en zone agricole, comme j'ai eu souvent l'occasion de l'entendre dans le cadre de mes fonctions. Si on allait dans ce sens-là, ça voudrait dire régresser et non pas évoluer...

La souplesse s'avère généralement la contrepartie importante de la rigueur. Il faut avoir les deux pour rendre des décisions équilibrées, dans un domaine aussi important et sensible que la protection du territoire agricole. Mais la souplesse dans un régime de traitement de demandes au cas par cas ne mène nulle part, si ce n'est à l'incohérence. Et pour le citoyen, l'incohérence dans les décisions ça se traduit par de l'injustice et par une perte de confiance dans le régime ou dans l'institution qui l'administre. Dans le domaine de la protection du territoire agricole, la souplesse n'est réalistement souhaitable que dans des approches d'ensemble, concertées et transparentes, où il est possible d'évaluer à long terme l'effet de la décision sur la protection du territoire et sur le maintien ou le développement de l'agriculture dans un milieu donné.

L'évolution dans la perspective mentionnée précédemment serait **en parfaite continuité** avec les dispositions apportées en 1996 et 2001 relatives aux demandes à portée collective (art. 59 de la Loi). Même esprit, même approche, même façon de travailler en toute transparence et en concertation avec les instances du milieu agricole et municipal mais non limité comme c'est le cas actuellement aux nouveaux usages résidentiels.

Il me semble qu'il faut dans l'avenir **donner accès à une voie alternative au traitement à la pièce**, de manière à encourager les communautés et les MRC à s'engager davantage dans la protection du territoire et des activités agricoles, si telle est leur volonté. Présentement, le régime actuel n'incite pas les principaux acteurs responsables de l'aménagement et du développement de la zone agricole à s'impliquer davantage. Et un régime public, qui n'incite pas à accroître la responsabilité des intervenants ou qui ne les mobilise pas, n'est pas voué à un avenir prometteur.

L'expérience démontre clairement que c'est en travaillant plus en relation avec les instances municipales (communautés, MRC, municipalités) et agricole (UPA) que l'on obtient les meilleurs résultats. On l'a constaté dans la révision des zones agricoles (1987-1992), opération majeure qui s'est soldée par la conclusion de 96 ententes avec les MRC et avec l'appui et un large consensus du monde agricole. On le constate également avec les premiers résultats de l'application de l'article 59 de la Loi et l'intérêt grandissant qu'une telle approche suscite chez le monde agricole et les instances municipales. On le constate aussi quand la Commission va rencontrer des instances municipales ou agricoles pour discuter et échanger sur des problématiques relatives au zonage agricole ou à l'application de la Loi.

**C'est donc avec les instances du milieu qu'il faut travailler et investir** et ne pas perdre trop d'énergie à ménager «le courroux des dieux de l'Olympe» qui s'alimentent du cas par cas, bien loin des réalités du terrain et des enjeux en matière d'aménagement du territoire !

Cette possibilité de conclure des ententes avec les MRC ou Communautés auraient les avantages qu'on retrouve dans l'application de l'article 59 de la Loi, qu'il importe de rappeler. Ça permettrait de **mieux prendre en compte les caractéristiques de chacun des milieux, faciliterait le dialogue avec les instances municipales et agricoles concernées, diminuerait progressivement le traitement des demandes ponctuelles, simplifierait l'administration de la Loi et contribuerait à rendre claires pour tout le monde les règles du jeu relatives aux matières contenues à l'entente.**

D'autres fonctions que le résidentiel se prêteraient avantageusement à la démarche conduisant à la conclusion d'ententes. Prenons, par exemple, les usages industriels ou commerciaux qui exigent une planification d'ensemble et certaines perspectives à long terme pour faciliter le choix de leur localisation. Le morcellement pourrait également faire partie d'une entente sur la base des caractéristiques du milieu, de son potentiel et de son utilisation. En fait, les ententes pourraient porter sur un ou plusieurs aspects de l'application de la Loi (sauf les inclusions et les exclusions de la zone agricole), selon l'intérêt manifesté. Les objets de l'entente donneraient lieu à une délégation un peu à la manière dont procède la Commission chargée d'appliquer la loi sur la protection du territoire agricole en Colombie-Britannique.

Voilà la direction du changement qui m'apparaîtrait souhaitable pour enclencher une nouvelle dynamique dans l'application de la loi.

Seules les MRC ou les Communautés qui auraient révisé leur schéma d'aménagement et de développement et qui auraient par la suite réglé la question des usages résidentiels dans leur zone agricole pourraient se prévaloir des dispositions leur permettant de conclure des ententes, une fois la loi modifiée.

Cette troisième recommandation vise surtout à illustrer la perspective du changement qui m'apparaîtrait souhaitable dans l'avenir. Pour des raisons pratiques, il me semble cependant que **la priorité devrait aller aux deux premières recommandations** : finir la révision des schémas et procéder partout au règlement des usages résidentiels en zone agricole, selon les dispositions de l'article 59 de la Loi.

#### **Recommandation 4 : Mieux protéger les frontières de la zone agricole en modifiant les règles du jeu relatives aux demandes d'exclusion.**

Loi d'airain : les terres agricoles diminuent avec le temps... comme si c'était une évolution inexorable. Depuis les dix dernières années (1996-2006), près de 22 000 hectares ont été demandés dans le but de repousser les frontières de la zone agricole. Toutefois, plus de la moitié (55%) de ces superficies sont demeurées en zone agricole à la suite des décisions de la Commission. Cependant, la Commission ne dispose d'aucun moyen pour forcer une utilisation rationnelle de la zone non agricole, et quand il n'y aura plus d'espace alternatif pour satisfaire les besoins d'urbanisation (ce n'est pas demain la veille !), les règles du jeu actuelles font en sorte que ce sera toujours les terres agricoles qui vont reculer... Si on veut changer la donne, des mesures sont suggérées :

- Seule une communauté métropolitaine ou une MRC avec l'appui de sa communauté pourrait présenter une demande d'exclusion. En dehors du territoire des deux communautés, seule une MRC devrait être habilitée à le faire. En somme, il s'agit de ramener cette responsabilité au niveau le plus stratégique en matière de planification de l'aménagement du territoire de manière à disposer d'une vue d'ensemble et à long terme du développement.

Cette mesure s'inscrit dans l'évolution de la Loi. La zone agricole a été constituée avec les municipalités et sa révision a été faite avec les MRC. L'article 59 de la Loi (demandes à portée collective), introduit en 1996, a été ramené au niveau de la MRC par des modifications en 2001. Avant les modifications de 1996 (en vigueur depuis juin 1997), des individus pouvaient demander une exclusion de la zone agricole. Le niveau fut ramené à la MRC ou à la municipalité avec l'appui de sa MRC.

- Les demandes d'exclusion de la zone agricole ne devraient se faire que dans le contexte d'une révision ou d'une modification du schéma d'aménagement et de développement. C'est probablement le cas pour la plupart des demandes d'exclusion actuelles, mais il y aurait lieu d'officialiser le processus de manière à clarifier le message. Les seules exceptions devraient porter sur l'avènement d'un projet industriel très structurant ou sur l'agrandissement d'une entreprise adossée aux limites de la zone agricole.
- Les demandes d'exclusion devraient plutôt se traduire par un avis de la Commission au ministre des Affaires municipales et des Régions plutôt que par une décision qui peut être contestée et faire l'objet d'un «deuxième essai» au TAQ.



Les personnes intéressées pourraient par ailleurs faire valoir leurs représentations dans le cadre des discussions sur le schéma et des processus prévus à cet effet dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU).

L'avis de la Commission devrait être favorable pour que le ministre puisse donner son accord à cette modification du schéma.

Ces deux derniers points constitueraient des mesures d'harmonisation avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) et consacrerait l'importance accordée à ce genre de demandes qui nécessitent une vision d'ensemble et un meilleur contrôle.

- En plus de l'avis de la Commission, le Ministre, avant de donner l'aval au nom du gouvernement, devrait interpeler la Communauté ou la MRC sur les mesures envisagées :
  - pour fixer une densité minimum de l'habitat dans des zones bien identifiées ;
  - pour requalifier ou redévelopper des secteurs sous-utilisés dans le périmètre d'urbanisation ;
  - pour favoriser le développement autour d'axes de transport en commun à proximité de gares, de stations de métro ou de voies principales dans les agglomérations urbaines.
- Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement devraient incorporer ces changements si la loi était modifiée en ce sens.

Cet ensemble de mesures, faciles à mettre en œuvre, me semblerait plus efficace et plus réaliste que l'imposition d'un moratoire sur les demandes d'exclusion de la zone agricole, peut-être plus spectaculaire.

**Recommandation 5 : Améliorer deux critères de décision prévus à la Loi de manière à conserver l'équilibre nécessaire et à encourager l'implication des MRC et des communautés**

- Parmi les critères prévus à la Loi, la Commission doit considérer «les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie» (art. 62, alinéa 10).

Ce critère n'est pas opérationnel. Par conséquent, il est rarement utilisé à cause, notamment, des effets d'entraînement appréhendés si on l'invoque comme motif dans une décision pour un territoire donné.

Comme il s'agit d'une dimension importante à considérer pour conserver un équilibre dans les critères décisionnels, je proposerais la reformulation suivante :

«Les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité, sur preuve soumise par une communauté, une MRC ou une municipalité».

- Par la même occasion, je proposerais de corriger l'erreur au critère portant sur l'effet d'une demande «sur le développement économique de la région» et d'y inclure la MRC parmi les organismes habilités à soumettre une preuve à cet effet (art. 62, alinéa 9).

Il s'agit de deux critères importants qui peuvent être invoqués par des instances municipales dans des situations données et qui permettent à la Commission d'apprécier l'ensemble du décor et de rendre des décisions pertinentes, raisonnables et équilibrées.

De plus, dépendamment de l'utilisation qu'on fera de l'article 61.1 relatif à l'exigence préalable de la recherche d'un espace alternatif dans la zone non agricole de la municipalité pour les nouveaux usages autres qu'agricole, **il deviendra peut-être nécessaire de baliser cet article** dans l'esprit des objectifs visés par la Loi, pour éviter de favoriser des demandes ponctuelles en attendant que soient complétées:

- la révision des schémas et l'ajustement des réglementations municipales afférentes ;
- le traitement des demandes à portée collective pour les nouveaux usages résidentiels.

## **POUR CONCLURE**

Je me suis limité à cinq recommandations qui m'apparaissent de bonnes cibles par rapport aux enjeux et qui sont toutes réalisables si l'on souhaite faire évoluer le régime dans l'intérêt collectif. Elles permettraient :

- de diminuer significativement la pression sur la zone agricole ;
- de contribuer à la mise en place d'une dynamique plus efficace et plus mobilisatrice dans l'application de la loi, et aussi plus valorisante pour l'ensemble des acteurs ;
- d'épauler les efforts déployés pour améliorer la qualité de l'aménagement du territoire, au plus grand bénéfice des agglomérations urbaines et des collectivités rurales.

Le Québec dispose d'un outil extraordinaire qu'on a souvent tendance à oublier, soit par l'usure du temps, soit parce qu'il fait maintenant partie des acquis. Le zonage agricole a permis de conserver pour l'agriculture une assise territoriale d'une envergure et d'une qualité qui facilite son développement. Il a permis également, de façon indirecte, de contenir davantage les empiètements en zone agricole au pourtour des agglomérations urbaines.

Cet outil fait l'envie de plusieurs.

La France, même si elle a une tradition pourtant assez remarquable en aménagement du territoire, a senti la nécessité de mieux protéger certaines parties de son territoire agricole. Depuis la *Loi d'orientation agricole* du 9 juillet 1999, il est possible de classer en «zone agricole protégée» (ZAP) les secteurs agricoles dont la préservation présente un intérêt général par la qualité de leur production ou par leur situation géographique. Ces dispositions ont été quelque peu renforcées par la *Loi d'orientation agricole* adoptée le 22 décembre 2005. De plus, la *Loi relative au développement des territoires ruraux*, promulguée le 23 février 2005, permet aux départements de délimiter des périmètres d'intervention pour protéger des espaces agricoles et naturels périurbains.

Plus près de chez nous, l'Ontario est aujourd'hui obligée de prendre des mesures exceptionnelles pour protéger, entre autres, des milliers d'acres de terres agricoles à fort rendement à cause de la croissance et de l'étalement urbain dans sa région du Golden Horseshoe situé le long du lac Ontario, de la région du Niagara, au sud-ouest, jusqu'à Peterborough à l'est.

Le Québec doit capitaliser sur ses atouts pour se donner une vision d'avenir de l'aménagement de son territoire et la faire partager par tous les acteurs et les citoyens, au bénéfice de l'intérêt collectif et de son développement futur.

Bernard Ouimet

Québec, le 21 juin 2007.