

**LA PRISE EN COMPTE DES PARTICULARITÉS RÉGIONALES
DANS L'APPLICATION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE
ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES**

DOCUMENT DE RÉFLEXION

Commission de protection
du territoire agricole du Québec
Avril 2005
Révisé en décembre 2008

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION.....	3
INTRODUCTION	4
1. RAPPEL SUR L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIONS DE LA LOI ET DU CONTEXTE D'APPLICATION DE LA LOI	5
1.1 La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.....	5
1.2 La loi sur l'aménagement et l'urbanisme.....	5
1.3 Les Politiques gouvernementales de développement rural et régional.....	6
1.4 Les politiques et le développement des activités agricoles.....	6
2. L'ALIGNEMENT STRATÉGIQUE DE LA COMMISSION	6
2.1 Les alignements.....	6
2.2 La pondération des critères de décision	7
3.0 LE CONCEPT DU CONTEXTE DES PARTICULARITÉS RÉGIONALES	8
3.1 Généralités	8
3.2 Une disposition de la loi d'ordre général	8
3.3 Des particularités liées aux enjeux de protection du territoire agricole	9
3.4 La région de référence pour camper ces particularités	10
4.0 LA PRISE EN COMPTE DU CONTEXTE DES PARTICULARITÉS RÉGIONALES DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE LA COMMISSION : RECOMMANDATION	10
4.1 Sur le plan analytique	11
4.2 Sur le plan décisionnel.....	12
4.3 Suivi sur le plan de la cohérence	12

Présentation

Rédigé pour des fins internes, le présent document a été préparé par le comité des vice-présidents responsable de la réflexion portant sur la prise en compte des particularités régionales dans l'application de la loi. Ce comité, composé de messieurs Gaston Charest, Réjean Saint-Pierre, Bernard Trudel (assisté de Guy Lebeau et de Lévis Yockell) a produit un premier document de réflexion sur cette problématique

Ce rapport a fait l'objet de discussions avec les membres de la Commission et les analystes dans le cadre de rencontres tenues le 2 décembre 2004 et le 27 janvier 2005. Les juristes de la Commission en ont également été saisis lors d'une rencontre tenue le 8 mars. Ces rencontres visaient à recueillir la perception des participants sur la définition et sur la portée du concept des particularités régionales d'une part, et d'autre part, sur l'intégration des éléments qui en découlent dans le processus analytique et décisionnel de la Commission.

Ce document d'orientation constitue une synthèse de ces discussions dans une forme structurée de manière à proposer un encadrement souple permettant d'intégrer dans le processus décisionnel de la Commission la considération des particularités régionales avec cohérence et harmonie. On retrouvera aux sections 3 et 4 du document les recommandations du comité à cet égard.

Introduction

Les objectifs de la loi sont de plus en plus compris par la société en général. Toutefois, à tort ou à raison, c'est l'application de la loi qui est quelque fois critiquée. Les attentes actuelles, en matière de zonage agricole depuis quelques années, convergent toutes vers une application modulée de la loi pour tenir compte des particularités des différentes régions du Québec.

Une résolution, adoptée lors du dernier congrès de la Fédération des municipalités du Québec, requérait du gouvernement une révision de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* afin qu'elle soit davantage adaptée aux besoins des régions en matière de développement social et économique.

La loi depuis son adoption a évolué; des critères additionnels ont été incorporés au texte de loi pour tenir compte de situations vécues par certains milieux. Au surplus, la considération du contexte des particularités régionales a été intégrée dans la compétence même de la Commission à l'article 12 de la loi. Depuis plusieurs années, la Commission annonce clairement la pondération des critères décisionnels utilisés, selon que l'on se retrouve en région rurale ou dans une agglomération urbaine. Enfin, la reddition de comptes, traduite dans les rapports annuels de gestion, illustre bien que la Commission tient compte des particularités des différents milieux.

Le présent texte a comme objectif de proposer un cadre général permettant la prise en considération des particularités régionales dans le processus décisionnel de la Commission. Il se veut avant tout un guide souple qui pourra être bonifié avec le temps.

1. RAPPEL SUR L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIONS DE LA LOI ET DU CONTEXTE D'APPLICATION DE LA LOI

1.1 La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

Dans sa version initiale, lors de son adoption en 1978, la juridiction de la Commission et les critères de décision s'inséraient sans véritable distinction dans les dispositions des articles 12 et 62 de la loi. Les critères de décision à l'époque étaient de nature strictement agricole.

En 1985, les critères de décision sont remodelés et un critère facultatif (devenu en 1996 l'article 62.10) y est incorporé permettant à la Commission de prendre en compte les conditions socioéconomiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité rurale lorsque la faible densité d'occupation du territoire et l'éloignement d'une région le justifient. Il s'agissait là du premier élément d'appréciation de nature non agricole intégré au texte de loi.

En 1989, les articles 12 et 62 sont remaniés de telle sorte à bien distinguer la juridiction de la Commission et les critères de décision. À cette occasion, le législateur incorpore aux critères obligatoires le nouvel article 62.9 qui permet à la Commission de tenir compte de l'effet sur le développement économique de la région lorsqu'un projet d'intérêt collectif lui est soumis. Il s'agissait du deuxième élément d'appréciation de nature non agricole à la disposition de la Commission.

C'est dans le cadre de l'adoption du projet de loi 23 en 1996 (en vigueur en 1997) que le critère de l'article 62.10, facultatif jusque-là, est devenu un critère obligatoire. C'est également à cette occasion que le concept du contexte des particularités régionales a été inséré à l'article 12 de la loi qui précise la compétence de la Commission. Ce concept invite la Commission à cadrer l'application de la loi en ayant comme toile de fond la multiplicité des réalités des régions du Québec.

1.2 La loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Les Orientations gouvernementales révisées en matière de protection du territoire et des activités agricoles, adoptées en décembre 2001, s'adressent au monde municipal et édictent les règles du jeu pour l'ensemble des intervenants. Tous sont invités notamment à « planifier l'aménagement et le développement du territoire agricole en accordant la priorité aux activités et aux exploitations agricoles en zone agricole, dans le respect des particularités du milieu, de manière à favoriser, dans une perspective de développement durable, le développement économique des régions » et à « assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture ». **Dans ce cadre, il est requis que le schéma d'aménagement révisé s'appuie sur une caractérisation de la zone agricole pour que les utilisations du sol soient compatibles à la dynamique agricole de chacun des milieux tout en contribuant à une certaine occupation du territoire.**

1.3 Les Politiques gouvernementales de développement rural et régional

Au cours des dernières années, plusieurs mesures en faveur du développement des régions ont été mises en œuvre dont la Stratégie de développement économique des régions ressources (2002) et la Politique nationale de la ruralité (2001). L'occupation du territoire, l'accès à des services locaux de proximité, le développement et la diversification de l'économie en milieu rural, la transformation et la mise en valeur des ressources y sont des priorités. **La volonté gouvernementale sous-jacente à ces préoccupations consiste à inciter les organismes gouvernementaux à moduler leurs actions et leurs programmes selon les particularités des régions.**

1.4 Les politiques et le développement des activités agricoles

Les intervenants du secteur agricole ont convenu de maintenir les grands objectifs de croissance. Par contre, le secteur agricole fait face aux préoccupations sociales et économiques, quant aux modèles de production et au maintien d'un environnement de qualité, qui ont conduit à l'adoption du Règlement sur les exploitations agricoles, du Code de gestion des pesticides et du Règlement sur le captage des eaux souterraines.

Avec la mondialisation des marchés, les producteurs agricoles québécois font face à la concurrence internationale. Cette dernière exerce des pressions sur nos modèles de production, que ce soit sur la gestion de l'offre ou sur certains programmes de soutien des revenus agricoles. De plus, la marge de profit dégagée par les producteurs est variable et peut même devenir négative dans certains cas. **Tous ces facteurs contribuent à alimenter l'insécurité vécue par tous les producteurs qui se traduit différemment sur le territoire du Québec, les enjeux pouvant varier.**

2. L'ALIGNEMENT STRATÉGIQUE DE LA COMMISSION

2.1 Les alignements

Les dispositions de la loi permettent et demandent à la Commission d'ajuster ses interventions afin de tenir compte des enjeux découlant de l'évolution récente de son environnement.

Dans ce contexte, l'alignement stratégique de la Commission consiste à moduler ses interventions en fonction des différents milieux — communautés rurales et agglomérations urbaines — en pondérant les critères de décision applicables en tenant compte des enjeux découlant des particularités régionales. Ainsi, elle entend encadrer son action en fonction des trois alignements stratégiques suivants :

- Appliquer la loi judicieusement en tenant compte du contexte des particularités régionales, dans un processus simple, transparent et équitable.
- Susciter l'implication des instances municipales et agricoles dans la protection et la gestion du territoire agricole dans une perspective d'ensemble.
- Mettre à profit les nouvelles technologies pour améliorer la connaissance du territoire, partager celle-ci avec les partenaires et faciliter les relations avec la clientèle.

Ces trois alignements guident la Commission dans l'application de la loi et c'est notamment au regard de la première qu'elle s'appuie dans la pondération des critères de décision.

2.2 La pondération des critères de décision

La zone agricole s'étend sur un vaste territoire dont les caractéristiques biophysiques et socioéconomiques sont variables. Les enjeux y sont donc différents. Dans les agglomérations urbaines, comme celle de la communauté métropolitaine de Montréal, c'est l'étalement de l'urbanisation et ses conséquences connues (déstructuration des villes-centres, coût des infrastructures, des équipements et des services publics), dont l'empiétement sur la zone agricole, le plus souvent sur les meilleurs sols. Dans certaines régions rurales, l'enjeu est davantage lié à la dévitalisation des milieux (décroissance démographique, exode des jeunes, difficulté de maintenir des services de base), dont la sous-utilisation de la zone agricole à des fins d'agriculture.

La pondération des critères de décision permet à la Commission de tenir compte des enjeux propres à ces milieux.

- Dans les régions en difficulté (telles les régions ressources identifiées par le gouvernement) le critère relatif à la disponibilité d'espace alternatif en zone non agricole pour réaliser un projet est moins significatif; alors que dans les agglomérations urbaines, il peut devenir prépondérant.
- Dans le cas de projets d'intérêt collectif ou structurants au niveau économique (infrastructures industrielles, équipements touristiques, etc.), la Commission peut prendre en considération cet aspect dans la mesure où une preuve à cet effet est présentée par une municipalité, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilités publiques.
- Les dispositions de l'article 59 de la loi permettent à une municipalité régionale de comté, qui a révisé son schéma d'aménagement selon les orientations gouvernementales, de présenter une demande à portée collective pour convenir, dans une perspective de vue d'ensemble, de règles pour l'implantation de résidences dans certains secteurs de la zone agricole sans affecter la ressource agricole.

- La Commission peut prendre en compte les conditions socioéconomiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie (article 62,10).
- La Commission tient compte, lors de l'examen d'une demande de morcellement, des caractéristiques des exploitations agricoles du milieu dans lequel elle s'insère (grande culture, cultures spécialisées, élevage, etc.) afin de s'assurer que les entités foncières à créer, au niveau de leur taille, seront compatibles avec les possibilités agricoles de ce milieu.

3.0 LE CONCEPT DU CONTEXTE DES PARTICULARITÉS RÉGIONALES

3.1 Généralités

Le concept du contexte des particularités régionales a été introduit à l'article 12 de la loi sans aucune définition précise ni indication du législateur. Il faut plutôt se référer aux échanges intervenus entre les parlementaires, lors de l'étude du projet de loi amendant l'article 12, pour bien saisir la portée de ce nouveau concept. Ces échanges, dans le cadre de l'étude du projet de loi 23, permettent de saisir la portée que le législateur voulait accorder à la prise en compte du contexte des particularités régionales. Ils peuvent être consultés dans le Journal des débats de la Commission de l'agriculture des pêcheries et de l'alimentation à l'adresse suivante :

<http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/capa/960613.htm#Page00036>

C'est davantage en réponse aux préoccupations du milieu à l'égard de l'absence de dispositions dans la loi permettant à la Commission de tenir compte des réalités très différentes des régions du Québec que le législateur a introduit ce concept dans la loi. Ce concept a été voulu très large pour donner aux décideurs une certaine latitude dans l'appréciation de circonstances particulières difficiles à prévoir et à définir dans un texte de loi. Ainsi, les particularités auxquelles fait référence le texte de loi ne sont pas précisées de même que la nature de l'entité régionale qui devrait servir de cadre de référence dans l'appréciation de ces particularités.

3.2 Une disposition de la loi d'ordre général

Insérée dans les dispositions de la loi encadrant la compétence de la Commission, la considération du contexte des particularités régionales constitue une disposition d'ordre général et non un critère de décision comme tel. Le contexte des particularités régionales permet à la Commission de situer une demande dans son environnement, au sens large, au regard de la problématique et des enjeux particuliers de protection du territoire agricole.

D'un milieu à l'autre, la dynamique de développement du territoire peut être très variée de telle sorte que les pressions sur le territoire agricole peuvent être de nature et d'intensité différentes. En l'occurrence, un milieu donné en raison de multiples

caractéristiques peut démontrer une très grande sensibilité à l'égard de la problématique de protection du territoire agricole. Dans d'autres milieux, cette sensibilité est largement réduite en raison de particularités différentes. Donc, sans être un critère de décision, le contexte des particularités régionales peut amener le décideur à accorder un poids relatif différencié parmi les critères décisionnels sur lesquels il doit baser sa décision. En d'autres termes, cela permet au décideur de calibrer chacun des critères de décision applicables.

Dans cette optique, la prise en compte des particularités régionales peut amener le décideur à appliquer la loi avec un souci de souplesse, comme elle peut l'amener à une application rigide pour tenir compte de la vulnérabilité de certains milieux sensibles.

3.3 Des particularités liées aux enjeux de protection du territoire agricole

Le contexte des particularités régionales est un concept qui peut être très large et englober une foule de caractéristiques propres à une région. Dans le contexte de l'application de la loi, il faut donc s'en tenir aux particularités qui ont une incidence sur la problématique de protection du territoire et des activités agricoles.

Dans un deuxième temps, il faut s'en tenir à des caractéristiques tangibles et mesurables qui permettent une perception objective de la dynamique du milieu. Ces caractéristiques pourraient se regrouper sous cinq axes qui sont susceptibles de dresser un portrait approprié de l'environnement régional dans lequel s'insère une demande.

Le contexte agricole

- La superficie de la zone agricole et sa proportion par rapport à la superficie totale de la région.
- La proportion de la zone agricole occupée par les fermes.
- Le nombre et la nature des exploitations agricoles en zone agricole.
- Évolution du nombre de fermes et de la superficie de celles-ci.
- Part de l'agriculture dans l'économie de la région.
- Créneaux particuliers (agrotourisme, productions artisanales et exotiques).
- Contraintes agro-environnementales.

Le contexte socioéconomique

- L'évolution de la population, composition et prévisions.
- Occupation du territoire (répartition de la population et densité).
- Économie régionale des principaux secteurs d'activité.
- Emploi, taux de chômage et indice de développement.

La pression sur la zone agricole

- Variation de la superficie de la zone agricole depuis la révision.
- Nombre moyen annuel de demandes (selon les types si possible)

- Principaux dossiers d'envergure de demande traités au cours des dernières années.

La planification régionale de l'aménagement du territoire

- État d'avancement de la révision du schéma d'aménagement.
- Caractérisation de la zone agricole selon le schéma d'aménagement révisé.
- Objectifs, orientations et concept d'aménagement.

Politiques et programmes gouvernementaux

- Politique sur la Ruralité
- Régions ressources
- Etc.

Évidemment, les caractéristiques énumérées ci-dessus ne constituent pas une liste exhaustive de toutes les particularités auxquelles il faudrait se référer. Toutefois, dans l'ensemble et de façon générale, elles peuvent contribuer à construire un portrait régional réaliste. Par ailleurs, dépendamment du type de demande, certaines caractéristiques ne sont aucunement pertinentes. À titre d'exemple, dans le cas d'une demande concernant un morcellement de ferme, il serait sans doute plus pertinent de mettre en relief les particularités du contexte agricole plutôt que les particularités sociodémographiques.

3.4 La région de référence pour camper ces particularités

Dresser un portrait d'ensemble du milieu dans lequel s'insère une demande à l'aide des paramètres identifiés pose le problème de la détermination de l'entité géographique à considérer. La région de référence doit référer à une entité territoriale significative.

- Les régions administratives que l'on connaît sont beaucoup trop grandes et diversifiées dans leurs contenus pour s'y référer. Toutefois, la plupart des portraits statistiques régionaux sont disponibles pour ces entités.
- De façon générale, le territoire d'une municipalité locale peut être trop petit pour illustrer les particularités de la région. Par ailleurs, avec le mouvement de fusion de municipalités, certaines sont devenues d'une taille telle que, dans certains cas, elles représentent bien la réalité d'une région d'appartenance.
- Le territoire d'une municipalité régionale de comté apparaît l'entité territoriale appropriée pour illustrer les particularités du milieu à une échelle utile. De plus, les schémas d'aménagement, de façon générale documentent bien les caractéristiques du milieu régional.
- Dans certains cas, le territoire de référence approprié ne correspond pas à une entité administrative existante. En effet, certaines portions de territoire peuvent

vivre une problématique commune sans nécessairement appartenir à une même région établie. À titre d'exemple, l'ensemble des municipalités qui seraient comprises dans un même bassin versant d'une rivière vivant une problématique particulière pourrait constituer un territoire de référence.

Évidemment, dépendamment de la nature et de l'envergure de la demande soumise, on pourra considérer un territoire de référence plus grand ou encore plus petit que celui de la MRC.

4.0 La prise en compte du contexte des particularités régionales dans les orientations préliminaires et dans les décisions de la Commission.

Certaines catégories de demande, peu importe où elles se situent dans le territoire agricole, n'exigent pas ce cadrage à l'égard des particularités régionales parce que tout simplement non pertinent. Par exemple, une demande qui consiste à obtenir une autorisation pour procéder à une transaction visant la correction d'un titre de propriété ne requiert pas, a priori, une référence au contexte des particularités régionales.

La prise en compte du contexte des particularités régionales dans le traitement des demandes soumises à la Commission exige l'établissement de nouveaux réflexes dans le quotidien, autant de la part des services professionnels que de la part des membres de la Commission.

4.1 Sur le plan analytique

Les responsabilités incombant aux services professionnels sont de deux ordres. Dans un premier temps, les particularités régionales déjà identifiées (ou toutes autres jugées pertinentes) devront faire l'objet d'une compilation dans une banque d'informations régionales (par MRC) dont le format reste à déterminer. Cette banque d'informations devra être accessible facilement par tout le personnel et par les membres de la Commission.

La constitution de cette banque et sa mise à jour seront sous la responsabilité des services professionnels. Le contenu de cette banque pourrait varier selon la disponibilité des données. Il va de soi que la constitution de cette banque de données sera alimentée, principalement, par des bases de données existantes qui proviendront de différents organismes ou ministères. À titre d'exemple, l'Institut de la statistique du Québec, le MAPAQ, le MAMLS et le MDER seront des sources importantes d'information.

Dans un deuxième temps, il appartiendra à l'analyste responsable du traitement d'une demande, lorsque pertinent, de présenter, en tenant compte de la nature de la demande, les particularités du milieu en cause.

4.2 Sur le plan décisionnel

La Commission pourra, si elle le juge pertinent, insérer dans son orientation préliminaire et dans sa décision une rubrique intitulée « Observations sur les particularités régionales » où l'on retrouverait une synthèse des particularités régionales adaptée au type de demande en cause. Cette rubrique préalable et différente de celle relative à l'appréciation de la demande permet d'une part, de montrer que la Commission est consciente des particularités du milieu visé, et d'autre part, de créer une certaine distance entre ces observations et les motifs d'appréciation.

Il est de la responsabilité du décideur de prendre en compte les particularités régionales pertinentes, par exemple les caractéristiques du schéma d'aménagement de la MRC, et de se procurer par les services professionnels ou directement dans les banques d'information à sa disposition, les renseignements dont il a besoin pour rendre une décision judicieuse dans un contexte donné.

4.3 Suivi sur le plan de la cohérence

Le comité des vice-présidents, responsable du suivi de la qualité des décisions, pourra jouer un rôle de premier plan dans le rodage de cette nouvelle façon de faire par l'analyse qu'il fera de la rédaction des documents institutionnels sous cet angle particulier.