

## **LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC : 25 ANS DE ZONAGE AGRICOLE**

**Une bonne loi que celle du zonage agricole mais une application à revoir.**

**Trop de terres à bon potentiel sont encore abandonnées et l'étalement urbain se fait toujours aux dépens des bonnes terres agricoles pendant que des autorisations sont refusées sur des terres incultes. De nombreuses décisions non motivées.**

Lauréan Tardif, M.Sc., agronome et pédologue

L'auteur spécialiste en science des sols a participé à l'étude des sols du Québec et à L'Inventaire des terres du Canada réalisé dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale pour l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA). L'un des principaux promoteurs de la loi, il a dressé les plans provisoires identifiant la "zone verte" et il fit partie du comité chargé de l'élaboration du projet de loi. Nommé membre de la Commission de protection du territoire agricole, en décembre 1978, il en assumait la vice-présidence de 1980 à 1985.

Le 21 décembre 2003 marquait le 25<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole communément appelée loi du zonage agricole. L'occasion est toute désignée pour faire une rétrospective des événements et un bilan de la situation.

Avant de traiter des effets et de la pertinence de la Loi après 25 ans d'application, il y a lieu d'en rappeler l'origine et les objectifs pour s'attarder à certains points particuliers, notamment aux critères sur lesquels la commission doit se baser pour rendre une décision et à l'interprétation qu'elle en fait. Disons tout de suite qu'elle a subi plusieurs modifications et changé d'orientation en cours de route ce qui facilite son application et le travail de la commission.

Avec le recul du temps et en qualité d'observateur et dans le respect des objectifs de la loi, je me permets de porter aujourd'hui un jugement sur l'approche et la manière de l'appliquer.

### Origine et objectifs de la Loi

En bref, la loi est due à la rareté des bons sols agricoles d'une part et à la spéculation foncière et au développement anarchique à leurs dépens d'autre part.

Disons que l'Inventaire des terres du Canada réalisé, au cours des années 60, dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA), a mis en lumière la rareté des sols agricoles au Québec. En effet, les données révèlent qu'à peine 2% de la superficie totale du territoire québécois présente des conditions de sol et de climat favorables à la pratique de l'agriculture.

D'autre part, on constatait la diminution du nombre et de la superficie totale des fermes. Le phénomène de la spéculation foncière s'accompagnant du développement anarchique, amorcé quelques années auparavant, allait bon train. On assistait à l'accélération de ces phénomènes et, ce, sans égard à la qualité des sols. On était d'ores et déjà en mesure d'évaluer leurs impacts sur l'agriculture et l'agro-alimentaire.

Il était temps que quelqu'un sonne l'alarme et signale la fin de la récréation. Il était urgent d'agir.

Les agronomes pédologues, conscients de la situation, présentèrent alors, en 1967, un mémoire à la Commission royale d'enquête sur l'agriculture du Québec, connue comme étant la Commission April, du nom de son président, l'agronome Nolasque April.

Ils recommandaient entre autres choses:

“L'ÉTABLISSEMENT D'UNE LÉGISLATION VISANT D'UNE PART, À RÉCUPÉRER ET À SAUVEGARDER LES BONS SOLS AGRICOLES ACTUELLEMENT DESTINÉS À L'EXPANSION URBAINE ET INDUSTRIELLE, ET D'AUTRE PART, À MOBILISER ET À VALORISER LES TERRES ABANDONNÉES À CARACTÈRES AGRICOLES.”

Les agronomes pédologues invitaient ainsi à une prise de conscience collective, à une mobilisation sociale. Ce fut le coup d'envoi d'une longue campagne en faveur de la protection des terres agricoles qui conduisit à l'adoption de la Loi en 1978. La corporation des agronomes se manifesta en ce sens, et l'Union des producteurs agricoles, y voyant là l'intérêt de ses membres, a elle aussi emboîté le pas. Il en est de même de plusieurs organismes et associations spécialisés en financement ou en production agricole ou, encore, intéressés à la conservation des ressources et à la planification et l'aménagement du territoire.

On se souviendra que le massacre de la région de Sainte-Scholastique se produisit à cette époque-là. Près de 100 000 acres de terre, soit cinq fois plus que le nécessaire, furent expropriés pour l'implantation du nouvel aéroport de Montréal, l'aéroport Mirabel, qui, en fait, est fermé aujourd'hui avec la concentration des activités à Dorval.

L'implantation de l'aéroport de Mirabel a eu pour effet de déstructurer complètement la région agricole de Sainte-Scholastique, l'une des régions agricoles les plus dynamiques du Québec, l'une des régions jouissant de conditions des plus favorables pour l'agriculture.

Comme modèle de développement anarchique, on peut dire que c'est réussi !

À tout événement, le Parti Québécois prenant acte de la situation et des pressions exercées de toutes parts, fit du zonage agricole un élément de son programme électoral. Une fois au pouvoir, le gouvernement de René Lévesque réalisa son engagement. Le projet de loi no 90, Loi sur la protection du territoire agricole, fut déposé le 9 novembre 1978 et adopté le 21 du mois suivant. La Loi fut sanctionnée le lendemain. Enfin, la Loi communément appelée loi du zonage agricole était née. Elle est reconnue comme l'un des bons coups du gouvernement Lévesque.

Il s'agit en fait d'un véhicule visant à assurer une plus grande autosuffisance dans le domaine agro-alimentaire qui compte pour beaucoup dans l'économie du Québec.

D'autre part, faut-il le rappeler? Le territoire présentant les conditions favorables à l'agriculture, à la production alimentaire, est gravement limité de par le monde. La guerre de la faim du monde n'est pas gagnée. La famine qui sévit dans divers coins du globe se charge continuellement de nous le rappeler.

Malgré son étendue, le Québec n'y fait pas exception puisque à peine 2% de la superficie du territoire jouit de conditions favorables à l'agriculture. De là, l'importance de protéger les bons sols, source d'alimentation, terre nourricière.

Revenons au Document de consultation sur la protection du territoire agricole Québécois, présenté par ministre de l'Agriculture, Jean Garon, le 7 juillet 1978. Les objectifs de la Loi sont énoncés comme suit:

« Il est généralement admis que la protection du territoire agricole vise essentiellement l'utilisation optimale des ressources agricoles du Québec.

« Plus particulièrement nous voulons mettre un frein aux amputations désordonnées du territoire agricole et protéger l'intégrité de ce territoire en empêchant les utilisations incompatibles avec les intérêts de l'agriculture.

« La protection du territoire agricole a aussi pour but d'intensifier l'utilisation des meilleurs sols afin d'en obtenir un rendement maximal et de récupérer les sols qui sont présentement à l'abandon ou qui font l'objet de spéculation. »

Parallèlement, le numéro spécial du bulletin d'information mensuel du Service des communications du ministère des Affaires municipales du Québec, « Municipalité 79 », publié en mars 1979 à l'intention des administrateurs municipaux, reproduisait intégralement le Projet de loi no 90, Loi sur la protection du territoire agricole, sanctionné le 22 décembre 1978. Il résumait ainsi les objectifs de la Loi :

« Cette législation vise à réserver à l'agriculture les sols dont les caractéristiques biophysiques, conjuguées avec les conditions climatiques du milieu, les rendent propices à une utilisation agricole.

« Elle répond également à deux autres objectifs :

- assurer la viabilité des exploitations agricoles en contrôlant les lotissements et les démembrements;
- favorisant le développement de l'agriculture en réduisant les contraintes à l'activité agricole et en extentionnant cette activité sur les terres en friche qui présentent de bons potentiels. »

En zone agricole, tout lotissement ou utilisation non-agricole est interdit à moins d'avoir obtenu une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole.

## Vers l'autosuffisance

Sans aucun doute, le projet de loi No 90, déposé le 9 novembre 1978, visait la protection des sols propices à l'agriculture et des activités agricoles en vue d'accroître l'autosuffisance alimentaire. Les sols possédant un potentiel agricole de classes 1, 2 et 3, tel qu'inventorié sur les cartes de possibilités d'utilisation agricole des sols réalisées dans le cadre de l'Inventaire des terres du Canada faisaient l'objet d'une attention particulière. Il a même été question de les considérer « secteur exclusif. »

Mais, cette notion de secteur agricole exclusif fondé sur la qualité des sols fut abandonnée. L'existence « d'espaces appropriés disponibles (aux fins visées par la demande), hors de la zone agricole, » est devenu l'un des critères prépondérants qui permit de reléguer à l'arrière plan le potentiel agricole des sols déterminé de façon scientifique. On venait ainsi de prendre le tournant, de donner une nouvelle orientation à la Loi en mettant davantage l'accent sur l'homogénéité du territoire et l'aménagement urbain. De caractère essentiellement agricole, suite aux amendements successifs, elle mettait davantage l'accent sur l'aménagement du territoire. La Commission s'est donnée une allure de commission d'aménagement et d'urbanisme à l'insu de tous, sauf des observateurs avertis. « Chacun son métier et les vaches seront bien gardées. »

## Critères décisionnels et interprétation

L'article 62 de la loi présente les critères sur lesquels la commission doit se baser pour rendre une décision. Parmi ceux-ci, figure l'expression « l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles. »

La commission donne à cette expression le sens de majoritairement agricole. Elle interprète ça en terme de superficie. En procédant de la sorte, il lui est possible d'affirmer, sans risque de se tromper, que le territoire de la municipalité est majoritairement agricole.

Naturellement, sous cet angle et du haut des airs ou sur photo aérienne, la zone agricole de n'importe quelle municipalité apparaît comme étant majoritairement constituée de champs, en culture ou en friche, et de boisés. Évidemment, pris sous cet angle, elle est majoritairement agricole.

La commission invoque donc l'homogénéité du territoire pour refuser l'agrandissement d'un emplacement utilisé à des fins commerciales ou industrielles. Pourtant, selon le dictionnaire de la langue française Petit Robert, « homogène » signifie semblable, de même nature. Une gravière n'est pas de même nature qu'un champ de blé.

La commission abuse de ce critère tout comme elle abuse de la présence de site alternatif hors de la zone agricole, en motivant ses décisions cette base même s'il n'y a pas d'activités agricoles proprement dites dans le secteur visé par la demande et que les conditions ne s'y prêtent pas.

## Site alternatif

À l'article 61.1 de la Loi, le législateur dit que « la commission peut rejeter la demande pour le seul motif qu'il y a des espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole. » Par conséquent, elle le fait, elle rejette la demande sans procéder à l'analyse d'impact.

Ce faisant, notamment dans le cas d'agrandissement d'usages existants, elle passe outre au fait qu'en pareil cas, on n'a pas à démontrer l'absence d'espace approprié disponible ailleurs dans le territoire de la municipalité et hors de la zone agricole. En effet, au point 9.1 du formulaire relatif à l'obligation de démontrer qu'il n'y a pas d'espace ailleurs hors de la zone agricole, on peut lire: « ceci exclut les agrandissements d'usages existants. »

L'expression « hors de la zone agricole » signifie en zone blanche. En fait, il n'y a généralement qu'une seule zone blanche par municipalité et ce, pour faciliter la description technique de la zone agricole qui, disait-on, serait permanente après négociations avec la municipalité. La réalité est tout autre car ce sont plutôt les négociations avec la municipalité qui sont permanentes.

Non seulement la zone agricole peut être modifiée en tout temps par exclusion, mais elle le fut de façon drastique lors du grand chantier qui a eu lieu 10 ans après l'entrée en vigueur de la Loi. La zone agricole fut révisée pour permettre l'étalement urbain et répondre à l'appétit des promoteurs immobiliers. La zone blanche continue à gruger le territoire agricole.

Évidemment, même si l'on prétendait à la délimitation d'une zone agricole permanente, certains mécanismes d'ajustement étaient prévus et une autorisation était toujours possible en autant que ce soit compatible avec les activités du milieu.

Il importe aussi de mentionner qu'en vertu de dispositions particulières, les emplacements déjà utilisés à d'autres fins que l'agriculture au moment du dépôt de la Loi bénéficient de droits acquis. Ils échappaient alors aux restrictions de la Loi. Toutefois, suite aux modifications apportées, les droits acquis qui se voulaient universels au départ, se limitent maintenant au seul usage effectif au moment des modifications de la Loi.

En outre, le droit ou privilège de construire une résidence jusqu'à juillet 1987, était accordé à tout propriétaire de terrain vacant enregistré avant la Loi.

Ce privilège existe toujours pour les producteurs agricoles.

Il importe également de noter qu'une bande de terrain de part et d'autre d'un chemin public avec services d'aqueduc et égout sanitaire existants ou autorisés échappe aux restrictions de la Loi afin de rentabiliser les investissements publics déjà consentis. Ceci a favorisé le développement résidentiel linéaire le long des chemins publics.

## Interprétation des cas d'espèce

Naturellement, la loi n'avait pas réponse à tous les cas d'espèce. À ceux qui s'inquiétaient de la chose, le ministre de l'agriculture du temps, Jean Garon répondait: « La commission s'occupera de régler les cas particuliers. Et espérons que ce seront des gens intelligents... » En d'autres mots, la loi du gros bon sens a toujours sa place.

Qu'en est-il après 25 ans? Les agriculteurs sont-ils mieux servis? La Loi sur la protection du territoire agricole a-t-elle encore sa raison d'être? Ne pourrait-on pas revoir son application sans mettre en cause ses objectifs? Ce sont là autant de questions qui, je crois, méritent considération.

## Avantages et exclusions

Même si la loi ne vise pas directement les agriculteurs individuellement, une chose est certaine, le marché des terres leur est plus favorable qu'auparavant. En décourageant la spéculation foncière, elle a éliminé un concurrent de taille contre lequel l'agriculture ne pouvait se mesurer. La concurrence sur le marché des terres se fait maintenant à armes égales entre les différents acteurs. En plus de favoriser la consolidation des fermes, elle a mis l'agriculture sur la carte.

Les avantages consentis aux producteurs agricoles au chapitre des taxes et de l'évaluation foncière sont indéniables. Ils ont favorisé la récupération d'une partie des terres abandonnées.

Somme toute, la loi a mis le holà au développement en saute-mouton et à la spéculation foncière qui provoquaient la surenchère et l'abandon de l'agriculture. Elle a contribué à l'accroissement de la production agricole et, par conséquent, à l'augmentation de la balance commerciale dans le domaine agro-alimentaire.

Cependant, dans un Québec à la recherche de l'autosuffisance, trop de terres à bon potentiel sont encore abandonnées et l'étalement urbain se fait toujours aux dépens des bons sols agricoles.

On était en droit d'espérer que les régions défavorisées en possibilités agricoles soient avantagées et que le développement industriel s'oriente vers les secteurs impropres à l'agriculture. Mais non, tel n'est pas le cas. Le développement se fait aux dépens de bons sols. C'est en partie attribuable à la révision de la zone agricole. Des dizaines de milliers d'hectares de sols à bon potentiel furent exclus, non pour le prolongement d'autoroute, cette fois, mais directement pour l'étalement urbain, sans qu'aucun commissaire ne déchire sa chemise en guise de protestation.

Ironie du sort, la commission invoque dès lors ces espaces vacants pour motiver des refus d'autorisations même dans des secteurs impropres à l'agriculture.

On peut mettre au compte de la Loi, le fait que de nombreuses terres abandonnées au moment de son adoption soient aujourd'hui retournées à l'agriculture. Mais trop d'entre elles sont toujours abandonnées. Ne parlons pas ici de terres incultes mais des bonnes terres de la plaine du Saint-Laurent.

L'important n'est pas la superficie du territoire zoné agricole mais celle des sols propices à l'agriculture et utilisées en tant que tel. Les possibilités agricoles doivent d'abord être au rendez-vous.

Il importe peu que 6,4 ou 6,6 millions d'hectares soient zonés agricoles s'ils ne sont pas propices à l'agriculture. Ce qui importe c'est que les sols à bon potentiel soient protégés et en agriculture.

En fait, la superficie totale des fermes québécoises est de 3,3 millions d'hectares. Elle ne représente que 52% de la zone agricole et, selon les relevés scientifiques, il n'y a que 2,6 millions d'hectares de sols à bon potentiel agricole au Québec. C'est donc dire que près de 60% de la zone agricole présente peu ou pas de possibilités agricoles.

Le simple fait de zoner le territoire ne signifie pas que les conditions sont favorables à l'agriculture si elles n'existaient pas au préalable. Force est alors de conclure qu'en l'absence de possibilités et d'activités agricoles comme c'est le cas à bien des endroits, de nombreuses demandes sont sans impact. Par conséquent, on est en droit de réclamer que la commission soit plus permissive. Une résidence dans un milieu inculte est une de moins sur les bons sols.

Le fait d'exclure des dizaines de milliers d'hectares de la zone agricole fut un signal donné aux spéculateurs et aux promoteurs immobiliers à l'effet que la zone agricole n'était pas permanente. Les développeurs l'ont saisi. Il n'était donc pas nécessaire d'orienter le développement vers des secteurs impropres à l'agriculture.

La présence de l'aéroport de Mirabel aurait dû favoriser le développement des contreforts des Laurentides. Mais non. Les seules industries qui ont été attirées dans le secteur se sont implantées dans la plaine du Saint-Laurent. Preuve que les acteurs de développement économique n'ont pas conjugué leurs efforts dans le sens des objectifs de la Loi.

Sans trahir un secret d'État, on peut révéler aujourd'hui que le gouvernement avait l'intention d'appliquer la Loi uniquement à la région des basses-terres du Saint-Laurent, là où se trouvent les meilleures terres, les conditions les plus favorables pour l'agriculture, et 80% de la population du Québec. Là par conséquent, où la spéculation foncière avait établi son champ de prédilection. Mais, considérant les avantages consentis aux producteurs agricoles au régime de la taxation foncière et considérant aussi l'importance de protéger les érablières, il fut décidé d'étendre la couverture à tout le territoire occupé en comptant bien que la commission fasse la part des choses et qu'elle applique la Loi avec discernement et non uniformément partout, c'est-à-dire mur à mur et sans considération des conditions de milieu. Au contraire.

La Loi comporte certaines dispositions faisant appel à divers intervenants du milieu. Qu'il suffise de mentionner les municipalités et les fédérations de producteurs agricoles. Ils sont rarement sur la même longueur d'ondes et en parfaite harmonie.

Les municipalités ont raison de se plaindre du peu de considérations de la part de la commission.

L'UPA, elle, est systématiquement contre toute demande, comme s'il s'agissait d'un secteur exclusif.

Si le législateur avait voulu faire de la zone agricole une chasse gardée pour les agriculteurs, il n'aurait pas instauré un mécanisme d'autorisations ni énoncé de critères sur lesquels la commission doit formellement se baser pour rendre une décision à commencer par le potentiel des sols et leurs possibilités d'utilisation agricole.

En pratique, la commission fait appel à l'homogénéité du territoire et aux espaces alternatifs plutôt qu'à la qualité des sols pour refuser l'autorisation. Et, elle a tendance à appliquer la Loi uniformément à travers tout le Québec, peu importe la région et les conditions du milieu.

En conséquence, l'idée d'en confier l'application aux municipalités refait surface. Ce serait retourner à la case départ car, aujourd'hui comme hier, la protection des terres agricoles n'est pas la principale préoccupation de la plupart d'entre nous, ni celle des administrateurs municipaux. Cela ne leur vient pas spontanément. Cela ne fait pas vraiment partie de notre culture. Pour plusieurs, la campagne est encore une banque d'espace en attente de développement industriel et commercial.

Le législateur fait obligation à la commission de motiver ses décisions. À l'examen, on constate cependant qu'elles sont parfois déraisonnables et non justifiées. La Loi du gros bon sens ne semble pas toujours avoir sa place. Un certain nombre de demandes aboutissent au Tribunal administratif. Mais celui-ci est piégé en quelque sorte puisque, à la différence d'un tribunal d'appel, il ne peut pas entendre l'affaire de nouveau.

En effet, lors de l'abolition du Tribunal d'appel pour le remplacer par le Tribunal administratif, ce dernier a été amputé du pouvoir d'entendre l'affaire de nouveau. Un problème se pose alors puisqu'en plus de défrayer les frais de contestation et d'avocat, il faut démontrer qu'une erreur de droit ou de fait déterminante s'est produite pour que le Tribunal puisse exercer sa juridiction et infirmer la décision de la commission. Le plaignant a la nette impression d'être lésé dans ses droits.

Plus de 333 000 dossiers ont été traités à la commission en 25 ans. De ce nombre, un bon pourcentage de refus non justifiés. Ne demandons pas pourquoi les gens se sentent frustrés inutilement !

Ça prendra autre chose que la réforme de la justice administrative du ministre Bellemare pour remédier à la situation.

À savoir si la Loi a toujours sa raison d'être, la réponse est évidemment affirmative. Les facteurs qui prévalaient lors de son adoption sont toujours d'actualité sous une forme ou sous une autre. La protection de terres agricoles est nécessaire aujourd'hui comme hier. Je dirais plus, je dirais même c'est cardinal.

Toutefois, dans le respect de l'esprit et des objectifs de la loi, on ne peut que souhaiter une révision de l'approche et de la manière de l'appliquer. Des changements s'imposent. Oui mais, pas nécessairement dans le sens des propos du président, rapportés dans la Terre de chez nous du 13 novembre dernier, voulant que le pouvoir du Tribunal administratif soit davantage restreint et que le dernier mot revienne à la Commission.

Des dizaines de milliers d'hectares de bons sols sont exclus de la zone agricole pendant qu'on refuse des demandes d'autorisation sur des terres incultes privant ainsi des milliers de gens d'un droit d'usage qui, par ailleurs, serait sans impact sur les possibilités et les activités agricoles. Ce serait cela le développement durable !

On peut donc affirmer que le bras du gouvernement québécois en matière de protection du territoire agricole n'a pas pleinement accompli sa mission...

Des changements s'imposent et la réingénierie du gouvernement Charest ne saurait à elle seule résoudre le problème.

2004-01-07

Lauréan Tardif, M.Sc., agronome et pédologue,