

COMMENTAIRES

SUR LE PROJET DE CADRE D'AMÉNAGEMENT GOUVERNEMENTAL POUR LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Projet élaboré dans le Rapport au comité ministériel et le Plan d'action préliminaire
soumis le 20 avril 2000 par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et le
Comité interministériel sur le cadre d'aménagement

Québec, mai 2001

Introduction

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) aura bientôt 23 ans. La Commission, chargée d'administrer et de surveiller l'application de la loi, a développé durant toutes ces années une bonne expertise en matière de gestion du territoire. En raison même de la nature de ses fonctions et de ses nombreux rapports avec les instances municipales, la Commission a acquis une connaissance très pragmatique des problématiques d'aménagement, tant en milieu rural que métropolitain.

D'abord, entre 1978 et 1983, la Commission a joué le rôle de négociateur pour le gouvernement lors de la première délimitation de la zone agricole. Cette opération d'envergure qui a entraîné des négociations avec chacune des municipalités visées allait conduire à l'adoption de près de 1 300 décrets gouvernementaux établissant la zone agricole dans autant de municipalités. Plus tard, entre 1987 et 1992, la Commission se voyait confier à nouveau par le gouvernement un rôle semblable lors de la révision des zones agricoles avec les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés.

Parallèlement à ces mandats particuliers, la Commission s'est employée à administrer et à surveiller l'application de la loi. Plus de 125 000 décisions ont été rendues selon les critères prévus à la loi et des vérifications ont été faites dans autant de dossiers de plaintes ou de déclarations. La Commission a également pris les mesures nécessaires pour s'assurer du respect et de la sanction de la loi devant les tribunaux.

C'est sur la base de ces acquis que nous formulons nos commentaires.

Les constats du groupe de travail

Vous comprendrez que nous avons davantage examiné les sections portant sur le territoire agricole de la grande région de Montréal. C'est aux pages 26 et 34 du rapport ainsi qu'aux pages 16 et 17 du plan d'action que nous retrouvons les constats relatifs au territoire agricole et qui sont également repris et synthétisés dans la présentation sur le sujet par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole. Parmi ceux-ci certains ont davantage retenu notre attention.

À la section 2.1 intitulée «La perte de terres agricoles», on indique que la zone agricole métropolitaine a subi, entre 1981 et 1996, une perte de 26 781 hectares de telle sorte que la zone agricole occupe, en 1996, 53.8% de la RMRM comparativement à 60.5% en 1981. Ainsi, sur une période de 15 ans, les pressions à l'urbanisation auraient fait perdre au milieu agricole métropolitain 11% de sa zone agricole.

Au chapitre portant sur le concept d'organisation spatiale proposé à l'égard de la zone agricole, on indique que «Le concept d'organisation spatiale reconnaît donc une zone agricole permanente qui constitue une base pour la production agroalimentaire et non une réserve de terrains pour le développement industriel futur. Le défi sera donc de voir à mettre en œuvre des mesures efficaces et adéquates pour que cette zone agricole, en tant

que territoire déjà utilisé à pleine capacité, puisse être protégée et mise en valeur à des fins agricoles et agroalimentaires tout en respectant l'environnement, les milieux naturels et la capacité de tolérance des écosystèmes.»

Enfin, dans le plan d'action à l'orientation 7, on fait état des préoccupations gouvernementales à l'égard des enjeux liés à l'agriculture et à l'agro-alimentaire dont :

- l'étalement urbain et l'urbanisation diffuse en zone agricole;
- le manque de contrôle des usages non agricoles en zone agricole décrétée;
- l'intégration dynamique de l'activité agricole à l'économie métropolitaine en incorporant des dimensions commerciales, industrielles, touristiques et culturelles.

Le point de vue de la Commission

Ces constats nous surprennent puisque l'on sous-entend que l'étalement de l'urbanisation a entraîné une perte de terres agricoles de près de 27 000 ha (270 km²) entre 1981 et 1996. En fait, cette donnée est obtenue en comparant la superficie totale de la zone agricole de 1981 (délimitation telle que décrétée par le gouvernement suite à la première ronde de négociation avec les municipalités locales) et celle de 1996 (celle en vigueur peu après la révision de la zone agricole terminée en 1992). Afin de brosser un tableau exact de la situation, on aurait dû faire la distinction entre l'administration de la loi et le processus de révision de la zone agricole introduit en 1985, qui était inévitable et souhaité par tous, pour harmoniser les schémas d'aménagement de la première génération.

La révision de la zone agricole

En juin 1985, l'Assemblée nationale du Québec adoptait le projet de loi 44 modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole de façon à prévoir une révision d'ensemble de la zone agricole à l'échelle de tout le Québec pour harmoniser sur le territoire et de façon pragmatique l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) et de la LPTAA. Nous vous référons aux documents produits à l'époque et qui sont encore disponibles¹. Un premier intitulé «La révision des zones agricoles» explique la démarche, les objectifs, le rôle des instances et la Politique gouvernementale en matière de révision de la zone agricole. Le deuxième document présente un bilan d'ensemble de l'opération pour chacune des MRC et communautés visées.

Dans cette opération d'envergure, et unique faut-il le rappeler, car la loi ne prévoit pas une nouvelle révision, la Commission s'est vue confier par le législateur la tâche de renégocier les limites de la zone agricole avec les MRC et de proposer au gouvernement les modifications souhaitables. Il est bon de rappeler qu'au terme de cet exercice, impliquant les représentants du monde municipal et du monde agricole, 96 ententes sur une possibilité de 97 ont été conclues. Dans tous les cas, l'avis de la Commission a été

¹ «La révision des zones agricoles» 1990 et «La révision de la zone : Bilan final» 1992.

entériné par le gouvernement qui a décrété la zone agricole révisée pour chacune des MRC et communautés visées.

La Commission a produit un bilan de cet exercice. Pour la grande région de Montréal, c'est-à-dire les MRC comprises en tout ou en partie dans la région métropolitaine de recensement, la superficie totale soustraite de la zone agricole dans le cadre de la révision de la zone agricole s'élève à 32 395 hectares². On retrouvera en annexe un tableau extrait du bilan réalisé par la Commission pour les 12 MRC visées et la Communauté urbaine de Montréal.

Ce tableau regroupe toutes les superficies soustraites de la zone agricole dans le cadre de la révision. Ces superficies sont classées selon le motif principal sur lequel était fondé l'avis de la Commission. On y retrouve quatre catégories.

La première catégorie regroupe les superficies jugées de faible potentiel agricole. Cette catégorie compte pour 30.5% (9 889 ha) du total. Ces espaces ne présentaient pas un potentiel suffisant pour une exploitation réaliste en agriculture ou en foresterie. Près de la moitié de ces superficies sont situées dans les MRC de Vaudreuil-Soulanges et les Moulins.

La deuxième catégorie considère des espaces déjà utilisés complètement à des fins non agricoles et des secteurs totalement déstructurés pour l'agriculture en raison de l'utilisation majoritairement non agricole de ceux-ci. Au total 10 598 ha (32.7%) ont été soustraits de la zone agricole pour ce motif. Près de la moitié de ces espaces se trouvaient dans les MRC de Vaudreuil-Soulanges et de Laval.

La troisième catégorie rassemble les superficies dont la localisation particulière limitait significativement leur mise en valeur agricole dans une perspective à long terme. De façon générale, il s'agissait d'espaces enclavés par des usages non agricoles ou des infrastructures importantes. Plus de 6 800 ha ont été retranchés de la zone agricole pour ce motif. C'est dans Vaudreuil-Soulanges que l'on retrouve les superficies les plus importantes.

La dernière catégorie regroupe les espaces qui n'ont pas été retenus dans la zone agricole afin de répondre aux objectifs de développement exprimés par les MRC. C'est donc un peu plus de 5 000 ha de terres cultivables qui ont été exclues pour ce motif. Dans tous les cas, il s'agissait d'espaces localisés en continuité du cadre bâti et qui représentaient l'axe de moindre impact pour l'agriculture. En fait, ces espaces constituent près de 15% de la superficie totale exclue pour toute la région.

Ainsi, sur les 32 395 ha exclus de la zone agricole, plus de 85% ou 27 287 ha avaient déjà acquis une vocation autre que l'agriculture ou ne présentaient plus un véritable intérêt pour l'agriculture.

² Comme la MRC constitue l'unité de base du bilan, nous n'avons pas cru nécessaire de reconstituer les données pour les ajuster au territoire de la RMR.

L'application de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

L'administration quotidienne et la surveillance de l'application de la loi constituent la fonction première de la Commission. Elle se traduit par des décisions qu'elle rend sur les demandes qui lui sont produites, par l'émission d'avis de conformité, des ordonnances ou encore par l'initiation de recours devant les tribunaux pour assurer le respect et la sanction de la loi.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la Commission, dans le cadre de son rapport annuel, rend compte de ses décisions. Il va sans dire que la Commission a investi beaucoup dans sa reddition de comptes pour en faire un outil d'analyse public et efficace.

De façon plus particulière, au regard des demandes qui visent l'inclusion ou l'exclusion de lots de la zone agricole, la Commission tient à jour un registre où sont cumulées les données relatives à ce type de demande. Nous avons repris, dans le tableau synthèse joint en annexe, ces données pour les MRC comprises dans la région de référence. Ainsi, depuis la révision de la zone agricole, la Commission a autorisé l'inclusion à la zone agricole d'une superficie totale de **372 ha**. Parallèlement, la Commission autorisait l'exclusion de quelque **117 ha** seulement.

Par ailleurs, il faut noter l'implication proactive de la Commission dans les amendements successifs apportés à la LPTAA. En effet, pour ne prendre que deux exemples récents :

- La Commission devait déjà, à l'occasion d'une demande d'utilisation à des fins autres que l'agriculture ou d'exclusion par exemple, considérer la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture. Depuis juin 1997, cet examen doit se faire **«particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement»**.
- Plus récemment encore (décembre 2000), à la suite d'observations faites par la Commission auprès de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, **cette disposition (art. 62, 5o) trouve application de surcroît sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.**

À ces mesures, il faut ajouter particulièrement la disposition introduite en 1997, selon laquelle la Commission peut rejeter une demande pour le seul motif qu'il y a des espaces appropriés disponibles hors la zone agricole pour implanter une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture.

En termes de résultat net, on constate que les décisions de la Commission, rendues depuis la révision de la zone agricole, ont plutôt eu l'effet d'accroître la superficie de la zone agricole. Il va sans dire qu'il s'agit d'un portrait incompatible avec la proposition affirmant que l'étalement de l'urbanisation dans la région de Montréal

au cours des dernières années ait entraîné la perte constante de bonnes terres agricoles.

Conclusion

L'affirmation à l'effet que l'étalement de l'urbanisation dans la grande région de Montréal, entre 1981 et 1996, ait entraîné la perte de bonnes terres pour l'agriculture **ne résiste pas à l'analyse** puisqu'elle résulte d'une opération comptable qui déforme la réalité et laisse croire que, malgré la LPTAA, la situation présente n'est pas différente de celle qui prévalait dans les années soixante-dix.

Pour bien saisir la réalité, il faut comprendre que la variation de la superficie de la zone agricole est imputable presque uniquement à la révision des limites de la zone agricole plutôt qu'à l'application de la loi elle-même. De plus, les espaces non retenus dans la zone agricole, suite à sa révision, avaient déjà acquis une vocation autre que l'agriculture ou ne présentaient pas d'intérêt pour l'agriculture **dans une proportion de 85%**. Aussi, faut-il rappeler que la révision de la zone agricole a été l'occasion d'une nécessaire harmonisation entre l'application de la LAU et de la LPTAA sur le terrain. À cet égard, il est important de se rappeler qu'à l'amorce de la révision, la plupart des schémas d'aménagement avaient été adoptés et avalisés par le gouvernement. C'est dans cette foulée que le gouvernement, après avoir pris avis de la Commission, a procédé à l'adoption des nouveaux décrets établissant la zone agricole révisée.

Au regard de l'application de la loi, les données illustrent de façon éloquente que les décisions rendues par la Commission au cours des dix dernières années ont non seulement contribué à freiner l'étalement de l'urbanisation mais, au surplus, elles ont fait en sorte **d'accroître la superficie** de la zone agricole.

La Commission est bien consciente que l'élaboration d'un cadre d'aménagement pour la région de Montréal constitue une priorité pour améliorer la cohérence des actions sur le territoire et maximiser leurs retombées. La Commission sera toujours ouverte et disponible pour contribuer à cette tâche, heureuse de ne plus être seule. La Communauté métropolitaine de Montréal deviendra, nous le souhaitons, un acteur de premier plan en matière d'aménagement du territoire dans la région. C'est à elle qu'incombera la tâche de réaliser les premiers arbitrages requis en matière d'utilisation du territoire et qui deviendra avec le temps, nous l'espérons, un partenaire pour la Commission dans la réalisation de sa mission.

CARACTÉRISTIQUES DES SUPERFICIES SOUSTRAITES DE LA ZONE AGRICOLE LORS DE LA RÉVISION DE LA ZONE AGRICOLE (HECTARES)							DÉCISIONS DEPUIS LA RÉVISION ²	
CODES	MRC	FAIBLE ET SANS POTENTIEL AGRICOLE	CONTEXTE DÉVELOPPEMENT DÉFAVORABLE	MILIEU DÉJÀ DÉSTRUCTURÉ	BESOINS ANTICIPÉS PAR MRC	TOTAL	INCLUSION	EXCLUSION
700	Beauharnois-Salaberry	185	28	89	400	702	30	Ø
580	Champlain	Ø	636	279	Ø	915	15	3
660	CUM	67	Ø	304	340	711	54	Ø
720	Deux-Montagnes	42	345	423	57	867	13	26
590	Lajemmerais	930	922	408	793	3 053	Ø	Ø
600	L'Assomption	215	387	1 238	313	2 153	5	40
650	Laval	970	1 024	2 416	41	4 451	117	Ø
570	La Vallée-du-Richelieu	Ø	207	663	943	1 813	Ø	2
640	Les Moulins	3 156	252	1 275	764	5 447	33	24
740	Mirabel	1 710	360	468	258	2 796	40	Ø
670	Roussillon	Ø	570	278	639	1 487	59	4
730	Thérèse-de-Blainville	686	153	592	67	1 498	Ø	3
710	Vaudreuil-Soulanges	1 928	1 916	2 165	493	6 502	6	15
	TOTAL	9 889	6 800	10 598	5 108	32 395	372	117

SOURCE : ¹ COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC, 1992.
Révision de la zone agricole / bilan final.

² COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC, décembre 2000. Rapport annuel 1999-2000.