



GROUPE DE RECHERCHE SUR
LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE
LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE



Étude de cas de la CPTAQ: historique, fonctionnement, résultats

Catherine Choquette (responsable)
Édith Guilhermont
Marie-Claude Desjardins
Christopher Bryant
David Gilles
Suzanne Comtois

JUIN 2013



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

Le présent document a été réalisé par le groupe de recherche sur les Stratégies et les Acteurs de la Gouvernance Environnementale (SAGE) dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le gaz de schiste. Les auteurs sont responsables du choix et de la présentation des faits. Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et n'engagent aucunement le comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste ou le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

Créé en 2009, le groupe de recherche SAGE travaille à mieux comprendre les défis environnementaux, gouvernementaux et sociaux que représente la gouvernance environnementale. Il rassemble des spécialistes de plusieurs universités et centres de recherche.

Groupe de recherche SAGE

Groupe de recherche sur les Stratégies et les Acteurs de la Gouvernance Environnementale
Faculté de droit, Université de Sherbrooke
2550 boul. de l'Université
Sherbrooke
www.groupe-sage.ca

Mandat du SAGE

S2-2 : Étude de cas de la CPTAQ : historique, fonctionnement, résultats.

- 1) Historique, fonctionnement et résultats de la CPTAQ
- 2) Analyse du processus décisionnel au sein de la CPTAQ et, le cas échéant, de la participation du public au sein de ce processus
- 3) Comparaison des réserves agricoles de la CPTAQ avec des réserves agricoles de longue date dans d'autres juridictions ainsi que l'utilisation de « réserves » pour d'autres ressources naturelles

Équipe de recherche

Christopher Bryant, Département de géographie, UdeM

Me Catherine Choquette, Faculté de Droit, UdeS

Me Suzanne Comtois, Faculté de Droit, UdeS

Me Marie-Claude Desjardins, Faculté de Droit, UdeS

David Gilles, Faculté de Droit, UdeS

Louis Guay, Département de sociologie, Université Laval

Édith Guilhermont, agente de liaison au SAGE et professionnelle de recherche, UdeS

Nancy Émond, doctorante en sociologie, Université Laval

Omar Daouda, doctorant en géographie, UdeM

Marie-Pier Goyette Noël, étudiante à la maîtrise recherche en droit de l'environnement, UdeS

Steven Rousseau, étudiant à la maîtrise recherche en droit, UdeS

Nous tenons à remercier tous les intervenants interrogés pour leur collaboration et les assistants de recherche suivant : Alexandra Pinard, Le Thuy, Marisol Guerrero-Clusiau, Samuel Grondin et Sophie Cyr-Moreau.

Table des matières

Introduction	8
1. Historique de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ)	8
2. Structure de la CPTAQ	10
2.1 Membres de la commission	10
2.2 Personnel administratif et professionnel	11
3. Fonctions de la CPTAQ	11
3.1 Délivrer des autorisations et permis	12
3.1.1. Généralités.....	12
3.1.2. Autorisation d'utilisation d'un lot à une autre fin que l'agriculture.....	19
3.1.3. Autorisation d'utilisation d'une érablière située dans une région agricole désignée	21
3.1.4. Autorisation de réaliser un lotissement dans une région agricole désignée	21
3.1.5. Autorisation d'aliéner un lot par le titulaire d'un droit d'aliénation sur un lot contigu	21
3.1.6. Permis d'enlèvement du sol arable dans une aire retenue aux fins de contrôle ou dans une zone agricole.....	22
3.1.7. Autorisation d'inclusion ou exclusion d'un lot dans la zone agricole.....	23
3.1.8. Recours contre les décisions de la CPTAQ.....	24
3.1.9. Exceptions à la compétence de la CPTAQ de délivrer des autorisations et permis	26
3.2 Délimiter la zone agricole d'une municipalité locale en collaboration avec celle-ci	28
3.3 Émettre des avis	29
3.4 Surveiller l'application de la LPTAQ	30
3.5 Ester en justice	33
3.6 Limites aux pouvoirs de la CPTAQ	33
4. Brève analyse des résultats de la CPTAQ	35
4.1 Demandes d'autorisation et de permis	35
4.1 Émission d'avis	38
4.2 Surveillance et contrôle de la loi	39
4.3 Contestations des décisions de la commission	40
4.4 Recommandations au gouvernement	41
4.5 Médiation (art. 79.3 et ss LPTAA)	41
5. Analyse du processus décisionnel de la CPTAQ et de la participation du public au sein de ce processus	42
5.1 Critères décisionnels	44
5.2 Transparence du processus et accès à l'information	50
5.2.1. Transparence du processus décisionnel.....	50
5.2.2. Accès à l'information	52
5.3 Participation des municipalités	53
5.4 Participation du public	53

6. Comparaison des réserves agricoles de la CPTAQ avec des réserves agricoles de longue date dans d'autres juridictions ainsi que l'utilisation de « réserves » pour d'autres ressources naturelles.....	58
6.1 Amérique du Nord	58
6.1.1. États-Unis	58
6.1.2. Canada.....	64
6.2 Europe et Union Européenne.....	70
6.2.1. France	73
6.2.2. Belgique	78
6.2.3. Royaume-Uni	81
6.2.4. Pays-Bas	84
6.2.5. Perspectives concernant les autres États européens	85
Conclusion	88
Annexes	90

Liste des acronymes

ALC : Agricultural Land Commission

ALCA : *Agricultural Land Commission Act*

ALR : Agriculture Land Reserve

CPTAQ : Commission de protection du territoire agricole du Québec

LJA : *Loi sur la justice administrative*

LMAP : *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche*

LPTAA : *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*

NPPF : *National Planning Policy Framework*

OGC : Oil and Gas Commission

PAC : Politique agricole commune

PLU : Plan Local d'Urbanisme

SAFER : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

TAPTA : Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole

TAQ : Tribunal administratif du Québec

UPA : Union des producteurs agricoles

Méthodologie

La recherche a été divisée en deux volets : un premier basé sur la revue de la législation actuelle au Québec et dans d'autres juridictions, la jurisprudence, la littérature et les travaux de la CPTAQ de janvier 2002 à juin 2013 et un deuxième volet basé sur l'information fournie par divers intervenants reliés à la protection du territoire agricole au Québec et dans d'autres juridictions. Cette information a servi à valider les données recueillies lors du premier volet et à compléter l'information manquante.

Introduction

Le présent rapport répond au premier mandat confié au Groupe de recherche SAGE consistant à étudier la Commission de protection du territoire agricole du Québec (ci-après CPTAQ) en tant qu'institution de régulation. Étant donné que « la presque totalité du territoire concerné par le gaz de schiste (80 %) fait l'objet d'un zonage agricole »¹ et que le territoire agricole représente seulement 2 % du territoire québécois², c'est dire l'importance du rôle que l'organisme spécialement chargé de protéger le territoire agricole peut être amené à jouer dans les processus d'autorisation menant à l'exploration, voire à l'exploitation, du gaz de schiste. Toutefois, pour évaluer ce rôle, il est nécessaire de bien comprendre, au préalable, la teneur du mandat accordé à la CPTAQ.

Afin d'y arriver, trois axes seront traités dans ce rapport : tout d'abord l'historique, le fonctionnement et les résultats de la CPTAQ seront décrits (sections 1 à 4). Puis, le processus décisionnel au sein de la CPTAQ sera analysé (section 5). Enfin, une comparaison des réserves agricoles de la CPTAQ avec des réserves agricoles de longue date dans d'autres juridictions sera présentée ainsi que l'utilisation de « réserves » pour d'autres ressources naturelles (section 6).

1. Historique de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ)

La Commission de protection du territoire a été créée en 1978 par la *Loi sur la protection du territoire agricole du Québec* qui est devenue la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*³ en 1997. Il s'agit d'un organisme public spécialisé jouissant d'une indépendance fonctionnelle, dont la compétence s'étend sur l'ensemble des zones agricoles établies par décrets gouvernementaux sur le territoire du Québec situé au sud du 50^e parallèle.

Raison d'être de la CPTAQ — La création de la Commission résulte d'un constat inquiétant que des études ont mis en lumière à partir des années 70 : l'urbanisation importante qui avait marqué les années 60 s'était réalisée sans planification de l'aménagement du territoire et avait entraîné une perte considérable de sols propices à l'agriculture.

Dans cette optique, la *Loi sur la protection du territoire agricole* (ci-après, LPTA) et la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*⁴ ont été adoptées pour assurer la protection du territoire agricole, et la Commission a été créée pour veiller au respect de ces deux lois.

Première mission : participer à la délimitation de la zone agricole — De 1978 à 1983, en marge de ses activités courantes, la Commission a complété, avec chacune des municipalités

¹ Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste. *Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*, version finale, avril 2012, p. 44.

² BAPE, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport 273, février 2011, p. 170.

³ L.R.Q. c. P-41.1

⁴ L.R.Q. c. A-4.1.

locales visées, le processus de négociation conduisant à l'adoption de décrets établissant les zones agricoles. En 1987, la Commission amorçait le processus de révision des limites des zones agricoles avec les municipalités régionales de comté, en consultation avec l'Union des producteurs agricoles. Cette révision avait pour but d'assurer une plus grande harmonisation entre la zone agricole et la première génération des schémas d'aménagement adoptés dans le cadre d'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* adoptée en 1979. Cette négociation, complétée en 1992, a donné lieu à la conclusion de 96 ententes sur une possibilité de 97⁵.

Évolution législative — En vertu de la loi de 1978, seules la révision ou la révocation d'une décision de la Commission pouvaient être demandées et c'est la Commission elle-même qui statuait, même si pouvait toujours être exercé le traditionnel pouvoir de surveillance et de contrôle des cours supérieures de justice. En 1985, la loi a été modifiée pour introduire un appel à la Cour du Québec. Toutefois, l'appel ne pouvait être formé que sur permission et la cour ne pouvait statuer que sur des questions de droit ou de compétence et devait par conséquent renvoyer le dossier à la CPTAQ pour qu'elle statue à nouveau sur le mérite de l'affaire, si elle décidait d'accueillir l'appel.

En 1989, la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*⁶ a institué pour la première fois un recours en appel contre les décisions et ordonnances rendues par la Commission. À cet effet, la loi créait le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole (ci-après, TAPTA). Ce tribunal était investi d'un mandat d'appel plus large qui portait tant sur les faits que sur le droit. L'article 21.0.10 de la LPTAA⁷ prévoyait à l'époque que le TAPTA pouvait confirmer ou infirmer tout ou partie d'une ordonnance ou d'une décision de la Commission. Il a été créé dans le but de fournir aux justiciables l'accès à un tribunal administratif souple qui soit indépendant et impartial conformément aux exigences de l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸ qui ne pouvait s'appliquer à la CPTAQ organisme administratif. Le TAPTA a exercé ses fonctions de 1989 jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la justice administrative*⁹ (ci-après LJA) en 1998. Depuis cette date, c'est le Tribunal administratif du Québec (Section du territoire et de l'environnement) qui entend les recours dirigés contre les décisions ou ordonnances de la Commission.

En 1997, entrant en vigueur la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*¹⁰. Il s'agit d'une évolution marquante dans l'histoire de la protection du territoire agricole puisque cette loi a transformé profondément les règles applicables et opéré une réforme importante du régime de protection du territoire et des activités agricoles. Il s'agissait pour le législateur d'impliquer davantage les municipalités dans la protection du territoire agricole et de

⁵ Voir CPTAQ, « Le zonage agricole a 30 ans », en ligne : [<http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=28>] (consulté le 26 juin 2013).

⁶ L.Q. 1989 c. 7.

⁷ Art. 21.010. Le tribunal d'appel peut confirmer la décision ou l'ordonnance portée devant lui, il peut aussi l'infirmer en tout ou en partie et il doit alors rendre la décision qui selon lui aurait dû être rendue en premier lieu selon les dispositions des articles 62 à 62.2, 69.07 et 69.08.

⁸ L.R.Q. c. C-12.

⁹ L.R.Q. c. J-3.

¹⁰ L.Q. 1996, c. 26.

rechercher une complémentarité entre les règles relatives à la protection du territoire et des activités agricoles et celles qui relèvent de l'aménagement et de l'urbanisme.

Fonctionnement de la CPTAQ — La réforme de la justice administrative opérée par la LJA en 1998 a eu pour effet de modifier le processus décisionnel au sein de la CPTAQ. Par cette réforme, le législateur avait cherché à déjudiciariser le processus décisionnel des organismes de l'Administration publique, incluant la CPTAQ. C'est ainsi que désormais la Commission devait faire connaître au demandeur son intention de refuser sa demande et lui donner l'occasion de présenter ses observations avant que la décision finale soit prise. Aujourd'hui, c'est ce qui justifie que la Commission fait savoir au demandeur si elle entend autoriser ou refuser sa demande en lui adressant son orientation préliminaire. L'esprit de cette déjudiciarisation a également provoqué une évolution du vocabulaire applicable au processus décisionnel devant la CPTAQ. La notion « d'audience publique » est devenue « rencontre », « recevoir des représentations » est devenu « recevoir des observations », « l'appel d'une décision » est devenu une « contestation » et ainsi de suite¹¹.

2. Structure de la CPTAQ

2.1 Membres de la Commission

Les membres (16 au plus, dont un président et cinq vice-présidents) sont nommés par le gouvernement pour une période d'au plus cinq ans (art. 4 LPTAA). Le quorum de la Commission est de trois membres (art. 6 LPTAA). Toutefois, un seul commissaire peut décider de toute question relevant de la CPTAQ à l'exception des avis (art. 7 LPTAA). Les membres de la Commission et son personnel jouissent d'une immunité relative, ils ne peuvent être poursuivis en justice, en raison d'actes officiels accomplis par eux de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions (art. 16 LPTAA).

La Commission peut nommer ou s'adjoindre des experts et des enquêteurs qu'elle juge nécessaires (art. 10 LPTAA). Lorsque la Commission procède à des enquêtes dans l'exercice de ses fonctions, les membres de la Commission sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les Commissions d'enquête*¹², sauf du pouvoir d'imposer une peine d'emprisonnement. Ses enquêteurs jouissent de l'immunité conférée par cette loi (art. 19 LPTAA). Le tableau 1, en annexe, liste tous les commissaires en poste actuellement.

¹¹ Voir CPTAQ, *La réforme de la justice administrative : pour un meilleur service au citoyen*, mars 1998, en ligne : [<http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/REFORME.pdf>] (consulté le 26 juin 2013).

¹² L.R.Q. c. C-37.

2.2 Personnel administratif et professionnel

Avec les membres proprement dits de la Commission, l'organisme compte une centaine d'employés qui sont répartis dans deux services professionnels (secteur est et ouest) comprenant les services suivants : service de l'analyse ; service des enquêtes ; service de la cartographie ; service de l'information ; service d'ouverture des dossiers ; modernisation et planification. La Commission dispose d'un bureau à Québec et d'un autre à Longueuil.

- Le personnel professionnel de la Commission comprend¹³ 9 analystes, dont :
 - 3 analystes en agronomie
 - 6 analystes régionaux (géographes, aménagistes du territoire, etc.)
- 2 techniciens agricoles
- 7 enquêteurs

3. Fonctions de la CPTAQ

La Commission a été instituée pour assurer la protection du territoire agricole. C'est ce que rappelle l'article 3 de la LPTAA qui énumère les différentes fonctions attribuées à la Commission pour qu'elle accomplisse cette mission. Ce texte prévoit que la Commission est chargée de :

- a) de **décider des demandes d'autorisation** qui lui sont soumises en vertu de la loi relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole ;
- b) de **délivrer les permis d'exploitation** requis pour l'enlèvement du sol arable conformément à la section V ;
- c) de **délimiter**, en collaboration avec la municipalité locale, **la zone agricole** du territoire de celle-ci ;
- d) **d'émettre un avis** sur toute autre affaire qui doit lui être référée en vertu de la loi ;
- e) de **surveiller l'application de la présente loi**.

La Commission peut **ester en justice** aux fins de l'application de la présente loi.

La Commission **donne son avis au ministre** sur toute question que celui-ci lui soumet et elle peut faire à ce dernier des **recommandations** sur toute question relative à la protection du territoire agricole.

¹³ CPTAQ, *Affectation des ressources en analyse et enquête*, 17 juin 2013, en ligne : [http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/joindre/Ressources_Analyse_Enquetes_affectation-juin-2013.pdf] (consultée le 26 juin 2013).

3.1 Délivrer des autorisations et permis

3.1.1. Généralités

Cette fonction de la CPTAQ est fondée sur plusieurs dispositions de la LPTAA qui ont pour objet d'interdire certaines activités en zone agricole, sauf autorisation de la Commission. Il s'agit de :

- L'utilisation d'un lot à une autre fin que l'agriculture dans une région agricole désignée (art. 26)¹⁴
- L'utilisation d'une érablière située dans une région agricole désignée (art. 27)¹⁵
- La réalisation d'un lotissement dans une région agricole désignée (art. 28)¹⁶
- L'aliénation d'un lot par le titulaire d'un droit d'aliénation sur un lot contigu ou qui serait par ailleurs contigu (art. 29)¹⁷

Ces exigences d'autorisation s'appliquent lorsque le projet est situé dans une zone agricole¹⁸ ou dans une zone agricole révisée. L'article 1 de la LPTAA qui définit l'agriculture et les activités agricoles contribue à délimiter la compétence de la Commission et à savoir si telle ou telle activité projetée est soumise ou non à autorisation.

Selon la loi, l'agriculture doit s'entendre comme : « la culture du sol et des végétaux, le fait de laisser le sol sous couverture végétale ou de l'utiliser à des fins sylvicoles, l'élevage des animaux et, à ces fins, la confection, la construction ou l'utilisation de travaux, ouvrages ou bâtiments, à l'exception des immeubles servant à des fins d'habitation »¹⁹.

Quant aux activités agricoles, elles comprennent, aux fins d'application de la loi et donc pour la détermination de la compétence de la Commission, les activités suivantes : « la pratique

¹⁴ Art. 26. Sauf dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l'article 80, dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l'autorisation de la Commission, utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture.

¹⁵ Art. 27. Une personne ne peut, sans l'autorisation de la Commission, utiliser une érablière située dans une région agricole désignée à une autre fin, ni y faire la coupe des érables, sauf pour des fins sylvicoles de sélection ou d'éclaircie.

¹⁶ Art. 28. Sauf dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l'article 80, une personne ne peut, sans l'autorisation de la Commission, effectuer un lotissement dans une région agricole désignée.

¹⁷ Art. 29. Sauf dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l'article 80, dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l'autorisation de la Commission, procéder à l'aliénation d'un lot si elle conserve un droit d'aliénation sur un lot contigu ou qui serait par ailleurs contigu, s'il n'était pas séparé du premier lot par un chemin public, un chemin de fer, une emprise d'utilité publique, ou la superficie d'un lot sur laquelle porte un droit reconnu en vertu du chapitre VII.

¹⁸ C'est l'article 55 qui le prévoit expressément. Selon la définition retenue par la LPTAA, la zone agricole est « la partie du territoire d'une municipalité locale décrite aux plan et description technique élaborés et adoptés conformément aux articles 49 et 50 » de cette même loi.

¹⁹ Pour une analyse, voir Louis-Victor SYLVESTRE, *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, par. 208 et s.

de l'agriculture incluant le fait de laisser le sol en jachère, l'entreposage et l'utilisation sur la ferme de produits chimiques, organiques ou minéraux, de machines et de matériel agricoles à des fins agricoles » ; de même : « [L]orsqu'elles sont effectuées sur sa ferme par un producteur à l'égard des produits agricoles qui proviennent de son exploitation ou accessoirement de celles d'autres producteurs, les activités d'entreposage, de conditionnement, de transformation et de vente des produits agricoles sont assimilées à des activités agricoles »²⁰.

3.1.1.1. Caractère préalable à d'autres autorisations et primauté de la LPTAA

L'article 97 de la LPTAA prévoit que, lorsqu'une demande de permis ou d'autorisation prévue à la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou à la *Loi sur les pesticides* vise à remplacer l'agriculture par une autre utilisation sur un lot situé dans une aire retenue aux fins de contrôle ou dans une zone agricole, ce permis ou cette autorisation ne peut être accordé à moins que la Commission n'ait préalablement autorisé l'utilisation demandée à une autre fin que l'agriculture.

Plusieurs règlements québécois exigent également une autorisation préalable de la Commission²¹.

Bien que l'effet de lois générales ou spéciales puisse permettre l'exercice d'une activité, cela n'a pas pour effet de soustraire l'exercice de cette activité à l'application de la LPTAA, et ce, même si les conditions contenues à la loi générale ou spéciale sont respectées. Une disposition législative qui permet l'exercice d'une utilisation non agricole entre en conflit avec la LPTAA si cette utilisation doit être exercée en zone agricole. À titre d'exemple, une résidence ne pourrait être construite sur un lot situé en zone agricole, même si le règlement de zonage municipal le permettait, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation de la Commission ou sans que l'un des droits d'exception ne s'applique. La LPTAA prévoit d'ailleurs qu'une municipalité ne peut délivrer de permis de construction d'une résidence située en zone agricole, sans avoir obtenu une autorisation de la Commission ou un avis de celle-ci indiquant qu'aucune autorisation n'est requise (art. 32 LPTAA).

Par ailleurs, l'obtention d'une autorisation de la Commission ou l'exercice de l'un des droits d'exception prévus à la LPTAA ou à l'un de ses règlements n'a pas pour effet de dispenser de l'obligation de respecter les autres lois et règlements en vigueur.

²⁰ LPTAA, art. 1(0.1), al. 2.

²¹ *Règlement sur les aliments*, R.R.Q., c. P-29, r. 1, art. 1.3.1.4; *Règlement sur la vente aux enchères d'animaux vivants*, R.R.Q., c. P-42, r. 11, art. 4; *Règlement sur la publicité le long des routes*, R.R.Q., c. P-44, r. 1, art. 1(4).

3.1.1.2. Portée des autorisations et permis

Considérant que la LPTAA est une loi de zonage²² et d'ordre public, les autorisations émises par la Commission sont, par principe, accordées à un lot et non à une personne. Les autorisations ont donc une portée *propter rem* et non *propter personem* sauf indication contraire de la Commission. Cela signifie, en pratique, que l'autorisation est indépendante des personnes propriétaires du lot. Tout acquéreur futur pourra en bénéficier et ne devra pas requérir de la Commission une nouvelle autorisation pour transférer la propriété à ses ayants droits ou à d'éventuels acquéreurs.

Dans certains cas, l'autorisation aura une portée personnelle, indiquée par la Commission au titre des conditions auxquelles elle la délivre. Ainsi lorsque l'autorisation précise qu'elle n'est pas cessible ou pas transférable. Le fait que l'autorisation soit délivrée à une personne dénommée, celle qui en fait la demande, ne signifie pas que cette autorisation est personnelle²³.

3.1.1.3. Cheminement général des demandes à la Commission

Selon un document rédigé par la CPTAQ²⁴, les demandes qui lui sont soumises sauf exception suivent la procédure générale suivante :

1. Le demandeur (personne, MRC, communauté, ministère, organisme public ou organisme fournissant des services d'utilité publique) complète son dossier²⁵ et le remet à la municipalité (art. 58 LPTAA). La municipalité locale est le guichet unique d'entrée pour une demande à la CPTAQ.

2. La municipalité locale accuse réception de la demande auprès du demandeur et de la Commission, étudie le dossier et peut demander toute information additionnelle qu'elle juge pertinente (art. 58.1, al. 1 LPTAA). Elle complète sa partie du formulaire fourni par la CPTAQ²⁶. Par résolution du conseil municipal, la municipalité locale émet une recommandation et fournit un avis de conformité de la demande relatif à son règlement de zonage et aux mesures de contrôle intérimaire, s'il y a lieu (art. 58.1, al. 2 LPTAA). La recommandation de la municipalité locale doit être fondée sur : 1) les critères de

²² Comme cela a été reconnu par la Cour suprême, notamment dans la décision *Venne c. Québec (Commission de la protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 880 (C.S.C.).

²³ Louis-Victor SYLVESTRE, *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, par. 694 et s. et la jurisprudence citée.

²⁴ CPTAQ, *L'approche, les rôles et les responsabilités dans l'application du régime de protection du territoire et des activités agricoles*, août 1999, en ligne :

[http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/approche_roles.pdf] (consulté le 26 juin 2013), pp. 13-15.

²⁵ Formulaire fourni par la CPTAQ reprenant les instructions de l'article 1 du *Règlement d'application de la LPTAA* (R.R.Q., c. P-41.1, r. 1).

²⁶ CPTAQ, *L'approche, les rôles et les responsabilités dans l'application du régime de protection du territoire et des activités agricoles*, août 1999, en ligne :

[http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/approche_roles.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 14.

l'article 62 LPTAA et 2) le règlement de zonage et les mesures de contrôle intérimaire. Si la demande porte sur une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture, la recommandation doit indiquer si d'autres espaces sont disponibles dans la municipalité locale, hors de la zone agricole, qui pourraient également convenir pour l'usage dérogatoire (art. 58.2 LPTAA). En effet, sauf exception, le demandeur doit démontrer qu'il n'y a pas de sites alternatifs hors de la zone agricole de la municipalité locale. La CPTAQ peut rejeter une demande pour le seul motif que des espaces appropriés sont disponibles à l'extérieur de la zone agricole (art. 61.1 LPTAA). Ce type de demande exige également que la municipalité indique la distance entre le lot convoité et les bâtiments d'élevage les plus rapprochés (art. 1 *Règlement d'application de la LPTAA*).

Le dossier est transmis à la CPTAQ au plus tard 45 jours après le dépôt de la demande et est porté au registre de la Commission (art. 58.1 et 58.3 LPTAA). Si la demande d'autorisation ou de permis est déposée par une MRC, une communauté, un ministère ou un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique, une recommandation basée sur les critères de l'article 62 doit être fournie par la MRC, la communauté et l'association accréditée dans les 45 jours. La recommandation de la MRC devra également être fondée sur les objectifs du schéma d'aménagement et de développement et des dispositions du document complémentaire²⁷. Un avis de conformité de la demande à ces documents devra accompagner la recommandation (art. 58.4 LPTAA). Si un avis de non-conformité au règlement de zonage de la municipalité locale ou aux mesures de contrôle intérimaire est émis, la CPTAQ ne peut être saisie de la demande, sauf si une procédure de modification est en cours (art. 58.5 LPTAA)²⁸.

3. À la réception d'un dossier complet, la CPTAQ entreprend l'examen de la demande. Elle peut requérir du demandeur ou de toute personne les renseignements et les documents qu'elle juge nécessaires (art. 60 LPTAA).

4. La Commission adresse au demandeur, ainsi qu'à toute personne intéressée intervenue dans une demande, un compte rendu indiquant son orientation préliminaire, la liste des documents au dossier et un avis les informant que les documents au dossier leur sont accessibles sur paiement des frais tel qu'indiqué aux articles 15 et 60.2 de la LPTAA (art. 60.1 LPTAA). Selon la CPTAQ, l'orientation préliminaire est également communiquée à la municipalité locale, la MRC ou la communauté métropolitaine ainsi qu'à la fédération de l'Union des producteurs agricoles (UPA)²⁹.

²⁷ Dans le cas d'une communauté ce sera plutôt le plan métropolitain d'aménagement et de développement et, s'il y a lieu, des mesures de contrôle intérimaire.

²⁸ En effet, la demande est irrecevable, à moins qu'il existe un projet de règlement de la municipalité de rendre la demande conforme au règlement de zonage et que la Commission reçoive un avis de la municipalité régionale de comté ou de la communauté à l'effet que la modification envisagée par la municipalité locale serait conforme au schéma ou aux mesures de contrôle intérimaires de celles-ci.

²⁹ CPTAQ, *L'approche, les rôles et les responsabilités dans l'application du régime de protection du territoire et des activités agricoles*, août 1999, en ligne :

[http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/approche_roles.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 13.

5. À la suite de la divulgation de l'orientation préliminaire de la CPTAQ, un délai minimal de 30 jours (45 jours pour une demande de la MRC pour une utilisation résidentielle) est accordé au demandeur et aux personnes intéressées intervenues dans une demande pour qu'elles puissent présenter des observations ou demander une rencontre (art. 60.1 LPTAA).

La Commission peut décider, de sa propre initiative ou sur demande de toutes personnes intéressées, de tenir une audience publique afin de recevoir les commentaires de ces personnes. Dans ce cas, elle en avise le demandeur et toute personne intéressée intervenue à l'égard de la demande puis publie dans un journal diffusé sur le territoire municipal local où est situé le lot concerné, un avis de la demande et elle indique le jour, l'heure et le lieu où elle tiendra l'audience (art. 61 LPTAA).

6. S'il advenait qu'au terme de ces observations ou de la rencontre publique les conclusions de l'orientation préliminaire doivent être changées pour rendre une décision défavorable, la Commission devrait notifier par écrit au demandeur le préavis prescrit par l'article 5 de la LJA et lui donner à nouveau l'occasion de présenter, dans un délai d'au moins 10 jours, ses observations (art. 62.5 LPTAA).

7. Finalement, la décision, motivée et par écrit, est acheminée au demandeur, à toute personne intéressée ainsi qu'à la municipalité, à la MRC ou à la Communauté métropolitaine (art. 64 LPTAA). La CPTAQ ajoute à cette liste, l'UPA³⁰.

Constat : Les notions de « personne intéressée », « personne intéressée intervenue à l'égard d'une demande » et d'audience publique » qui sont seulement évoquées ici méritent d'être éclaircies et précisées. Le lecteur est invité à se reporter à la section 5.4 du présent rapport (analyse du processus décisionnel — participation du public) pour de plus amples développements.

3.1.1.4. Appréciation des demandes par la CPTAQ (critères décisionnels, conditions imposables, pouvoir discrétionnaire, etc.)

3.1.1.4.1. Critères *décisionnels*

La loi encadre le pouvoir de décision de la CPTAQ en indiquant les critères qu'elle doit ou peut prendre en compte pour décider d'une demande ainsi que ceux dont elle ne doit pas tenir compte.

Critères devant ou pouvant être pris en compte — De façon générale, la Commission doit exercer sa compétence en tenant compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles. Cela suppose, comme le précise l'article 12 LPTAA, qu'elle prenne

³⁰ *Ibid.*, p. 13.

en considération le contexte des particularités régionales. D'autre part, la Commission « peut prendre en considération tous les faits qui sont à sa connaissance »³¹.

Ensuite, l'article 62 de la LPTAA énumère les critères sur lesquels doit se fonder la Commission pour prendre une décision, qu'il s'agisse d'ailleurs de délivrer une autorisation, accorder un permis ou émettre un avis.

Ainsi la Commission doit se baser sur :

1° le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants ;

2° les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture ;

3° les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants notamment, compte tenu des normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) ;

4° les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale ;

5° la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement telle que définie par Statistique Canada ou sur un lot compris dans le territoire d'une communauté ;

6° l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles ;

7° l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol sur le territoire de la municipalité locale et dans la région ;

8° la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture ;

9° l'effet sur le développement économique de la région sur preuve soumise par une municipalité, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique ;

³¹ LPTAA, art. 12, al. 2.

10° les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie.

La Commission peut également prendre en considération :

1° un avis de non-conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement et aux dispositions du document complémentaire ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement transmis par une municipalité régionale de comté ou par une communauté ;

2° les conséquences d'un refus pour le demandeur.

Enfin, s'agissant plus particulièrement des demandes d'autorisation pour une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture ou des demandes d'exclusion de la zone agricole, la Commission doit au surplus s'assurer qu'il n'existe aucun autre endroit sur le territoire de la municipalité, hors de la zone agricole, qui pourrait accueillir l'activité autre que l'agriculture (art. 61.1 LPTAA) ou aux fins de laquelle l'exclusion est demandée (art. 65.1 LPTAA).

Critères ne devant pas être pris en compte — L'article 62.1 LPTAA interdit à la Commission de prendre en considération :

1° le fait que l'objet de la demande soit réalisé en tout ou en partie ;

2° les conséquences que pourrait avoir la décision sur une infraction déjà commise ;

3° tout fait ou autre élément ne se rapportant pas à l'une des dispositions des articles 12, 61.1, 61.2, 62 et 65.1 ;

4° le fait que le morcellement d'un lot soit immatriculé sur un plan cadastral.

3.1.1.4.2. *Conditions imposables*

Lorsque la Commission décide d'une demande, elle peut assujettir sa décision aux conditions qu'elle juge appropriées (art. 11 LPTAA). Par exemple, lorsqu'elle autorise l'utilisation à des fins autres que l'agriculture d'un lot, elle peut imposer au demandeur la remise en état des lieux à des fins d'agriculture. Cette condition peut se décliner en plusieurs obligations plus spécifiques comme l'obligation faite au demandeur d'enlever et de conserver la couche superficielle de sol arable, le réaménagement de certains espaces avec ensemencement ou plantation d'arbres. Une durée de temps pendant laquelle l'autorisation est valable peut également être prévue au titre des conditions énoncées par la Commission. Par ailleurs, certaines conditions imposées par la Commission, comme la réalisation de certains travaux, peuvent l'être de façon suspensive. Ainsi, dans sa décision, la Commission peut prévoir que

son autorisation ne prendra effet qu'à compter de la réalisation des conditions qu'elle a énumérées.

3.1.2. Autorisation d'utilisation d'un lot à une autre fin que l'agriculture

La loi interdit l'utilisation à d'autres fins que l'agriculture d'un lot situé dans une région agricole désignée (art. 26 LPTAA) ou en zone agricole (art. 55 LPTAA), sauf si la Commission autorise cette autre utilisation. Une demande d'autorisation doit donc nécessairement être adressée à la Commission à chaque fois qu'une personne projette une utilisation d'un lot ou d'une partie de lot qui ne répond pas à la définition d'agriculture. Cette demande devra suivre le cheminement prévu par les articles 58 à 58.5 de la LPTAA.

Autres fins que l'agriculture — Les demandes d'autorisation d'utilisation à d'autres fins que l'agriculture poursuivent des fins très diverses et concernent généralement une partie seulement du lot situé en zone agricole. Il s'agira le plus souvent d'obtenir l'autorisation à des fins de construction d'une résidence, mais aussi pour l'implantation d'usages nouveaux : industriels ou commerciaux, ou encore à des fins institutionnelles, d'utilité publique, d'énergie, de transport et de communication, etc.³²

Toute personne souhaitant explorer le sous-sol pour y chercher la présence de ressources naturelles tels les gaz de schiste doit demander une autorisation à la CPTAQ en vertu de ce texte de loi dès lors que le projet d'exploration (et éventuellement d'exploitation) se situe en région agricole ou dans une zone agricole. En effet, il ne fait aucun doute que ce type de projet vise une utilisation à une fin autre que l'agriculture.

Le mot « utilisation » employé par la loi a un sens large, plus large qu'usage. Ainsi, pour savoir ce qu'il est permis de réaliser en zone agricole, sans autorisation de la Commission, il faut tenir compte de la finalité de l'utilisation et non seulement de l'usage qui est fait du lot concerné³³.

Demande à portée collective d'autorisation d'utilisation à des fins non agricoles — En 1996, le législateur a modifié les dispositions de l'article 59 de la LPTAA. Ce texte permet désormais « à une MRC de présenter une demande à portée collective pour identifier à l'intérieur de sa zone agricole des secteurs pouvant accueillir de nouvelles résidences sur des superficies suffisantes pour ne pas déstructurer le milieu agricole. Une telle demande ne peut être déposée que si le schéma d'aménagement a été révisé. Une demande peut également être déposée pour délimiter des îlots déstructurés à l'intérieur desquels de nouvelles résidences

³² Exemples de fins non agricoles : établissement d'un chemin d'accès et d'une servitude de passage; exploitation d'une sablière, prélèvement de matériaux graveleux et rocheux, extraction de matériaux excédentaires, exploitation d'un gîte touristique dans une résidence existante, aménagement d'une piste cyclable et pédestre, vente au détail de laine et d'autres produits d'artisanat, servitude de puisage d'eau et d'aqueduc à partir d'un puits, etc.

³³ Louis-Victor SYLVESTRE, *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, par. 347.

pourraient être implantées. Dans ce dernier cas, la demande peut être présentée sans que le schéma d'aménagement ait été révisé », explique la CPTAQ³⁴.

L'article 59 dispose notamment que :

Une municipalité régionale de comté ou une communauté peut soumettre une demande à la Commission aux fins de déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles utilisations à des fins résidentielles pourraient être implantées en zone agricole.

Outre la municipalité régionale de comté ou la communauté, la municipalité locale concernée et l'association accréditée sont les personnes intéressées à la demande. Une copie de cette demande doit leur être transmise par la municipalité régionale de comté ou la communauté qui soumet la demande.

La demande porte :

- 1° sur un îlot déstructuré de la zone agricole ;
- 2° sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole, situés dans des secteurs identifiés au schéma d'aménagement et de développement, au plan métropolitain d'aménagement et de développement ou à un projet de modification ou de révision d'un tel schéma ou plan.

Elle est accompagnée de tous les renseignements exigés par la Commission, notamment ceux requis pour l'application des articles 61.1 et 62. [nos soulignements]

Pour l'application de ce texte, on entend par communauté, la Communauté métropolitaine de Montréal ou la Communauté métropolitaine de Québec (art. 1[5] LPTAA). Grâce à ce texte, l'implantation de résidences en zone agricole, mais également urbaine, évite de multiplier les demandes d'autorisations individuelles.

Selon l'article 59 al. 2, plusieurs personnes sont considérées comme intéressées à la demande d'autorisation. Parmi elles, figure « l'association accréditée ». La LPTAA précise qu'il s'agit de l'association accréditée au sens de la *Loi sur les producteurs agricoles*³⁵. En l'espèce il s'agit donc de l'Union des producteurs agricoles (UPA).

Or, pour rendre sa décision sur une telle demande, la Commission doit :

- Obtenir un avis favorable des personnes intéressées (au sens de l'article 59) en vertu de l'article 62.6 LPTAA.

³⁴ CPTAQ, *Rapport annuel de gestion*, 2006-2007, en ligne : [http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2006-2007/contenu/pdf/rapport1.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 37.

³⁵ L.R.Q. c. P-28.

- Se fonder sur les critères décisionnels de l'article 62 comme pour les autres demandes.
- Mais elle doit aussi « être satisfaite que l'autorisation conditionnelle recherchée traduit une vue d'ensemble de la zone agricole et s'inscrit dans une perspective de développement durable des activités agricoles » (art. 59.2 LPTAA).

3.1.3. Autorisation d'utilisation d'une érablière située dans une région agricole désignée

L'article 27 de la LPTAA interdit d'utiliser une érablière située dans une région agricole désignée à une autre fin. Il interdit également la coupe des érables sauf pour des raisons sylvicoles ou d'éclaircies. Ce texte soumet à l'autorisation de la Commission toute autre utilisation de l'érablière, ce qui comprend même une utilisation à une fin agricole. Cette interdiction s'ajoute donc à celle de l'article 26.

3.1.4. Autorisation de réaliser un lotissement dans une région agricole désignée

L'article 28 de la LPTAA prévoit qu'il faut une autorisation de la Commission pour effectuer un lotissement dans une région agricole désignée. L'exigence d'autorisation s'applique donc non seulement en zone agricole, mais dans une région agricole désignée. Selon la définition qu'en donne la LPTAA aux fins de son application, une région agricole désignée correspond à l'ensemble des territoires des municipalités locales visées par un décret du gouvernement qui identifie une partie du territoire québécois comme telle, ainsi que le territoire des municipalités locales énumérées à l'annexe A de la loi³⁶.

Ce qui nécessite une autorisation, c'est le fait de lotir et non pas d'aliéner. Autrement dit, il faut une autorisation pour procéder au morcellement d'un lot au moyen d'un acte d'aliénation d'une partie de ce lot, mais pas pour aliéner la totalité du lot.

3.1.5. Autorisation d'aliéner un lot par le titulaire d'un droit d'aliénation sur un lot contigu

La LPTAA exige une autorisation de la Commission lorsqu'une personne veut procéder à l'aliénation d'un lot et qu'elle conserve un droit d'aliénation sur un lot contigu (ou qui serait par ailleurs contigu, s'il n'était pas séparé du premier lot par un chemin public, un chemin de fer, une emprise d'utilité publique, ou la superficie d'un lot sur laquelle porte un droit reconnu en vertu du chapitre VII). Comme avec le cas précédent prévu à l'article 28, on a voulu ici éviter le morcellement des terres agricoles. La raison d'être de ce texte réside donc dans la volonté du législateur de freiner la fragmentation du territoire agricole qui caractérisait le Québec avant la loi de 1978.

³⁶ Le texte prévoit une exception à l'exigence d'une autorisation : « Toutefois une personne peut, sans l'autorisation de la Commission, aliéner une partie résiduelle d'un lot si elle ne se conserve pas un droit d'aliénation sur une autre partie résiduelle du même lot qui est contiguë ou qui serait par ailleurs contiguë si elle n'était séparée de la première partie résiduelle par un chemin public, un chemin de fer, une emprise d'utilité publique ou la superficie d'un lot sur laquelle porte un droit reconnu en vertu du chapitre VII. »

Mais il s'agit ici d'une véritable restriction au droit de propriété qui est d'autant plus sévère qu'elle ne s'accompagne d'aucune compensation et que le propriétaire n'est pas admis à s'en plaindre puisque la LPTAA lui ferme tout recours en ce sens³⁷.

Pour atteindre son objectif, l'article 29 s'appuie sur l'idée de « contiguïté réputée » c'est-à-dire en réputant contigu un lot qui ne l'est pas, mais qui le serait par ailleurs « s'il n'était pas séparé du premier lot par un chemin public, un chemin de fer, une emprise d'utilité publique, ou la superficie d'un lot sur laquelle porte un droit reconnu en vertu du chapitre VII ».

3.1.6. Permis d'enlèvement du sol arable dans une aire retenue aux fins de contrôle ou dans une zone agricole

En vertu de l'article 70 de la LPTAA, « une personne ne peut, dans une aire retenue aux fins de contrôle ou dans une zone agricole, procéder à l'enlèvement du sol arable ni y étendre en superficie une telle exploitation déjà commencée, à moins d'être titulaire d'un permis d'exploitation délivré par la Commission, sauf dans les cas déterminés par règlement et dans le cas de l'exercice d'un droit conféré ou reconnu par la présente loi ».

Au sens de la LPTAA il faut comprendre le sol arable comme « le sol possédant les propriétés qui le rendent propice à la croissance des végétaux ». Le fait que le sol arable fasse l'objet d'une disposition de la loi illustre à quel point cette partie du sol est précieuse et nécessite une protection particulière. Contrairement aux autorisations délivrées par la Commission en vertu des articles 26 et suivant de la LPTAA, les permis délivrés par la CPTAQ sont accordés aux personnes qui en font la demande (portée *propter personem*)³⁸ et n'ont donc pas une portée réelle attachée au lot concerné, mais ils ne valent que pour les lots pour lesquels ils ont été délivrés.

L'article 70 exige un permis pour l'enlèvement du sol arable même si cet enlèvement est fait à des fins agricoles ou entre dans les activités agricoles. Le permis est accordé pour au plus deux ans, mais il peut être renouvelé selon l'article 75 LPTAA. La demande de permis est présentée directement à la CPTAQ et doit être accompagnée des documents pertinents³⁹ et du paiement des droits prévus par le *Règlement sur le tarif des droits, honoraires et frais édicté en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁴⁰. Le permis de la CPTAQ peut comporter des conditions, dont l'obligation de remettre les lieux en état d'être exploités en agriculture avant la date d'expiration du permis (art. 74 LPTAA) et

³⁷ Art. 95. Aucun recours ne peut être exercé contre le gouvernement, la Commission, une municipalité, une communauté ou un de leurs membres ou fonctionnaires, du seul fait qu'un lot est compris dans une région agricole désignée, dans une aire retenue pour fins de contrôle ou dans une zone agricole ou en a été exclu, ou du seul fait qu'une autorisation ou un permis a été accordé ou refusé en vertu de la présente loi [nos soulignements].

³⁸ Louis-Victor SYLVESTRE, *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008.

³⁹ LPTAA, art. 73.

⁴⁰ R.R.Q., c P-41.1, r 6. L'article 2 de ce règlement prévoit que les droits pour un permis d'enlèvement de sol arable sont de 731 \$ par année (1 460 \$ pour 2 ans).

l'exigence de fournir une garantie conformément à ce que prévoit l'article 12 du *Règlement d'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

La CPTAQ peut refuser d'accorder un permis, mais sa décision doit être motivée (art. 79 LPTAA). De plus, elle doit adresser au demandeur un préavis et lui accorder un délai d'au moins 10 jours pour présenter ses observations (art. 78 LPTAA et art. 5 LJA).

3.1.7. Autorisation d'inclusion ou exclusion d'un lot dans la zone agricole

Parmi les attributions que la LPTAA confère à la Commission à l'article 3, figure la compétence de décider des « demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole ». Lorsque de telles autorisations sont délivrées par la Commission, la superficie de la zone agricole québécoise varie. Dans ses rapports, la Commission parle quant à elle de « modifications aux limites de la zone agricole ».

Inclusion — Toute personne qui souhaite faire inclure un lot dans une zone agricole doit préalablement faire une demande à la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé le lot (art. 58 LPTAA) conformément au cheminement général des demandes faites à la Commission.

L'article 61. 2 de la LPTAA assimile toute demande d'autorisation d'implantation d'une nouvelle utilisation à des fins institutionnelles, commerciales ou industrielles ou toute demande d'implantation de plusieurs nouvelles utilisations résidentielles sur un lot contigu aux limites de la zone agricole ou d'un périmètre d'urbanisation, à une demande d'exclusion de la zone agricole.

Lors de l'évaluation des demandes d'inclusion, la Commission s'assure que les sites inclus possèdent un potentiel agricole et que les possibilités d'utilisation agricole sont réelles compte tenu des propriétés biophysiques de la parcelle, des projets des propriétaires et de la planification territoriale⁴¹. Mais, naturellement, elle se montre très favorable aux demandes d'inclusion et dans la très grande majorité des cas, elle autorise l'inclusion dans la zone agricole.

Exclusion – La LPTAA n'autorise que les MRC, communautés et municipalités locales (selon les conditions qu'elle prévoit) à présenter des demandes d'exclusion de la zone agricole. L'article 65 pose en effet que toute demande présentée par d'autres demandeurs est irrecevable.

La Commission fait observer que les demandes d'exclusion proviennent de MRC ou de municipalités qui désirent retrancher de la zone agricole un ou des lots, soit dans le cadre de

⁴¹ CPTAQ, *Rapport annuel de gestion*, 2006-2007, en ligne : [\[http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2006-2007/contenu/pdf/rapport1.pdf\]](http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2006-2007/contenu/pdf/rapport1.pdf) (consulté le 26 juin 2013), p. 22.

la révision des schémas d'aménagement ou de dossiers ponctuels, le plus souvent pour agrandir un périmètre d'urbanisation pour des besoins de nature résidentielle, commerciale ou industrielle. Elle souligne également l'importance de ces demandes qui ont évidemment un impact sur la superficie de la zone agricole et ses limites⁴².

La loi pose des conditions particulières aux demandes d'exclusion (art. 65.1 LPTAA) :

- le demandeur doit d'abord démontrer qu'il n'y a pas ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole un espace approprié disponible aux fins visées par la demande d'exclusion.
- La Commission se prononce sur ces demandes en considérant non seulement les critères de l'article 62, mais elle doit aussi être satisfaite que l'exclusion recherchée répond à un besoin et à un objectif de développement de la municipalité locale, de la municipalité régionale de comté ou de la communauté eu égard aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement.

Les articles 58.1 à 58.4 concernant le cheminement des demandes adressées à la Commission, qui s'appliquent à une demande d'inclusion, s'appliquent également aux demandes d'exclusion, compte tenu des adaptations nécessaires (art. 65 LPTAA).

Lorsque la Commission ordonne l'exclusion ou l'inclusion d'un lot de la zone agricole, une copie d'un avis de cette décision est adressée au bureau de la publicité des droits aux fins de publicité avec, le cas échéant, un plan parcellaire de la modification de la zone agricole (art. 67 LPTAA).

3.1.8. Recours contre les décisions de la CPTAQ

En vertu de l'article 95 LPTAA, aucun recours ne peut être exercé contre la Commission du seul fait qu'une autorisation ou un permis a été accordé ou refusé. Selon la Cour d'appel du Québec dans un arrêt rendu en 1988, bien que cette absence de recours soit de nature à limiter sérieusement les droits de jouissance des propriétaires et puisse parfois conduire à une sorte d'expropriation, elle se justifie par l'intention du législateur⁴³. Ce que l'article 95 interdit au justiciable, c'est de se plaindre d'une décision de la Commission du seul fait que celle-ci a accordé ou refusé de délivrer un permis ou une autorisation. Un recours en révision devant

⁴² CPTAQ, *Rapport annuel de gestion*, 2004-2005, en ligne : [\[http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2004-2005/contenu/pdf/rapport1.pdf\]](http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2004-2005/contenu/pdf/rapport1.pdf) (consulté le 26 juin 2013), p. 18.

⁴³ « Dans l'esprit du législateur, ces inconvénients sont compensés par une foule d'avantages, dont la protection du sol arable dans l'intérêt supérieur de la société.

Pour éviter que cet objectif ne soit en grande partie compromis par les réclamations de tous ceux qui verraient leur droit de propriété affecté d'une manière ou d'une autre, le législateur a décidé d'édicter cet article qui prohibe les recours. Il m'apparaît clair qu'il a voulu d'abord et avant tout écarter les réclamations pour perte de valeur », explique par exemple le juge Moisan dans *Saint-Hubert (Ville) c. Winzen Land Corporation*, [1988] R.J.Q. 940 (C.A.).

la CPTAQ ou un recours judiciaire devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) demeurent possibles sous conditions.

Demande de révision — La CPTAQ peut, d’office ou sur demande, réviser ou révoquer une décision ou ordonnance qu’elle a rendue et pour laquelle aucun recours n’a été formé devant le TAQ dans les cas prévus à l’article 18.6 de la LPTAA. En pratique, cette révision peut avoir lieu dans trois hypothèses visées par l’article 18.6 :

- a) lorsqu’est découvert un fait nouveau qui, s’il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente ;
- b) lorsque le demandeur ou une personne intéressée n’a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations ;
- c) lorsqu’un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision ou l’ordonnance.

Ce texte est le pendant de l’article 154 de la LJA qui prévoit les mêmes conditions pour que le TAQ réviser ou révoque une de ses décisions. Il semble donc permis de s’inspirer de l’article 155 de la même loi pour déduire que, à l’instar de ce qui est prévu pour le TAQ, la demande en révision ou en révocation d’une décision de la CPTAQ est formée *dans un délai raisonnable* à partir de la décision visée ou de la connaissance du fait nouveau susceptible de justifier une décision différente. De toute façon, le recours en révision ne devrait pas pouvoir être exercé avant l’expiration du délai pour former un recours devant le TAQ, soit 30 jours, puisque la révision ne peut être demandée que si aucun recours n’a été formé devant le TAQ (art. 18.6 alinéa 1).

Recours administratif — Les décisions et ordonnances rendues par la CPTAQ peuvent faire l’objet d’un recours devant le Tribunal administratif du Québec dans les 30 jours de leur notification (art. 21.1 à 21.5 LPTAA). Le recours suspend l’exécution de la décision, sauf dans le cas où le Tribunal permet l’exécution provisoire (art. 21.2 LPTAA). La décision du TAQ est transmise aux parties, à toute personne intéressée, à la municipalité locale et à la MRC (Art. 21.5 LPTAA).

Toutefois, les pouvoirs du TAQ sont limités puisqu’il ne peut, à moins d’une erreur de droit ou d’une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, réévaluer l’appréciation que la Commission a faite de la demande sur la base des critères dont elle devait tenir compte. En effet, l’article 21.4 de la LPTAA prévoit que :

Le tribunal ne peut, à moins d’une erreur de droit ou d’une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, réévaluer l’appréciation que la Commission a faite de la demande sur la base des critères dont elle devait tenir compte.

Lorsque le Tribunal constate, à l’examen de la requête et de la décision contestée, qu’en raison d’une telle erreur de droit ou de fait, la Commission a omis d’apprécier la demande sur la base de ces critères, il peut lui retourner le dossier pour qu’elle y procède.

Recours judiciaire — Les décisions rendues par le TAQ en matière de protection du territoire agricole peuvent faire l’objet d’un appel à la Cour du Québec, peu importe le

montant en cause. Cet appel ne peut cependant être formé que sur permission d'un juge et suppose que la question en jeu en soit une qui devrait être soumise à la Cour (art. 159 LJA). La décision de la Cour du Québec est sans appel (art. 164 LJA). Elle est toutefois assujettie au pouvoir de surveillance et de contrôle des cours supérieures, en la forme prévue au Code de procédure civile.

3.1.9. Exceptions à la compétence de la CPTAQ de délivrer des autorisations et permis

Les compétences conférées par la LPTAA à la Commission précédemment étudiées sont parfois écartées, exceptionnellement, dans des cas particuliers prévus par la loi ou par des règlements.

Aliénation — Ces exceptions découlent d'abord de l'article 1 (3°) de la LPTAA qui définit le terme aliénation au sens de la LPTAA. Or, ce texte exclut expressément de la définition d'aliénation la transmission pour cause de décès, la vente forcée au sens du *Code civil* et l'exercice d'une prise en paiement dans la mesure où le créancier devient propriétaire de tout le lot ou de tous les lots faisant l'objet de l'hypothèque. Ces 3 exclusions sont donc autant d'hypothèses dans lesquelles l'article 29 n'aura pas lieu de s'appliquer et exclura donc la compétence normale de la Commission en vertu de ce texte. L'article 29 dispose qu'une personne ne peut, sans l'autorisation de la Commission, procéder à l'aliénation d'un lot si elle conserve un droit d'aliénation sur un lot contigu. La LPTAA, à son article 29.2 soustrait également d'une demande d'autorisation à la Commission la personne qui effectue une aliénation d'une superficie d'au moins cent hectares si la superficie résiduelle contiguë, ou qui serait contiguë selon les cas prévus aux articles 28 et 29, formée d'un ou plusieurs lots ou parties de lots est d'au moins cent hectares.

Dans le cas où le ministre des Ressources naturelles élabore un programme pour mettre en valeur les terres du domaine de l'État, l'article 17.17 de *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*⁴⁴ exclut d'une demande d'autorisation à la Commission l'aliénation d'une terre consentie par le ministre à une municipalité conformément à ce programme.

De même, lors d'une opération de rénovation du cadastre, le ministre des Transports peut céder sans autorisation de la Commission, à titre gratuit, tout ou partie d'un immeuble situé dans une zone agricole, qui est d'une valeur de moins de 5 000 \$, au propriétaire d'un terrain qui est contigu à l'immeuble objet de la cession⁴⁵.

Selon l'article 40.2 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*⁴⁶, les articles 28 et 29 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* ne s'appliquent pas non plus

⁴⁴ L.R.Q. c M-25.2.

⁴⁵ *Loi sur le ministère des Transports*, L.R.Q. c. M-28, art. 11.5.1.

⁴⁶ L.R.Q. c. T-8.1.

lorsque, lors d'une opération de rénovation cadastrale, le ministre renonce à son droit de propriété sur une terre sous son autorité en faveur de l'occupant de cette terre.

L'article 9.1 de la *Loi sur les terres agricoles du domaine de l'État*⁴⁷ exclut également l'application des articles 28 et 29 de la LPTAA lorsque le ministre consent une servitude ou un droit sur une terre non concédée, comme le lui permet l'article 11 de la *Loi sur les terres agricoles du domaine de l'État*.

Utilisation à des fins autres qu'agricoles — L'article 31. 1 de la LPTAA permet à une personne d'entreprendre, sans autorisation de la Commission, la construction d'une résidence sur un ou plusieurs lots contigus vacants ou sur lesquels des droits ne sont pas reconnus en vertu du chapitre VII, et dont elle est propriétaire, si la superficie de celui-ci ou de ces lots est ou forme un ensemble d'au moins 100 hectares. De même, l'article 40 permet à l'agriculteur de construire une résidence dans l'aire retenue aux fins de contrôle, sans autorisation de la Commission.

En outre, la LPTAA consacre certains droits acquis aux articles 101 à 105 en vertu desquels il n'est pas exigé d'autorisation de la Commission.

Travaux publics — L'article 6 du *Règlement d'application de la LPTAA*⁴⁸ exclut d'une demande d'autorisation à la Commission (mais aux conditions qu'il énumère) les travaux de réfection ou d'élargissement des chemins publics, d'amélioration ou d'implantation d'un système d'égouts et d'aqueduc ou de fourniture de services d'utilité publique.

Enlèvement du sol arable — Les articles 16 à 18 du *Règlement d'application de la LPTAA* énumèrent les cas dans lesquels un permis d'enlèvement du sol arable n'est pas requis (sous réserve d'adresser à la Commission une déclaration conforme à l'annexe VII et contenant tous les renseignements nécessaires à l'identification et à la localisation du site d'exploitation). Ces cas visent par exemple les personnes dont la principale occupation est l'horticulture, ou l'ensemencement et la culture de plants d'arbres ou d'arbustes, ou encore l'ensemencement ou la culture de gazon destiné à la vente. De plus, par principe, une personne peut procéder sans permis et sans déclaration préalable à la vente du sol arable recouvrant la superficie d'un lot qui fait l'objet d'une autorisation de la Commission permettant son utilisation à des fins autres que l'agriculture.

Exceptions prévues par le *Règlement sur les déclarations requises en vertu de la LPTAA*⁴⁹ - L'article 1 de ce règlement soustrait à une demande d'autorisation la construction d'un bâtiment sommaire devant servir d'abri en milieu boisé. L'article 2 prévoit qu'un panneau publicitaire peut être implanté sans autorisation de la Commission dans la mesure

⁴⁷ L.R.Q. c. T-7.1.

⁴⁸ R.R.Q., c P-41.1, r 1.

⁴⁹ *Règlement sur les déclarations requises en vertu de la Loi, l'implantation de bâtiments sommaires et de panneaux publicitaires, l'agrandissement d'emplacements résidentiels et le démembrement de propriétés qui peuvent être effectués sans autorisation*, R.R.Q., c P-41.1, r. 2.

où il est érigé à moins d'un mètre des limites de la propriété, d'un boisé ou d'un fossé et qu'il n'est pas pourvu de haubans ni d'étais. L'article 4 autorise une personne à morceler sa propriété par l'aliénation de lots ou parties de lot à plus d'un acquéreur à condition qu'elle ne conserve aucun droit d'aliénation sur un lot ou une partie de lot contigu ou réputé contigu par l'effet de la loi, à condition également que chacun des lots ou parties de lots soit aliéné ou loti en faveur d'un producteur propriétaire d'un lot contigu ou réputé contigu par l'effet de la loi et, enfin, que tous les actes visés soient inscrits au registre foncier dans un délai de 15 jours, à compter de la date de la passation du premier acte. Enfin, l'article 5 du règlement autorise une municipalité ou le ministre des Transports à lotir ou aliéner en faveur du propriétaire d'un lot contigu ou réputé contigu par l'effet de la loi toute emprise excédentaire qui n'avait pas initialement été acquise pour une fin d'utilité publique, et ce sans autorisation de la Commission.

Lois privées dérogeant à la LPTAA — Une loi privée peut permettre l'aliénation, l'utilisation à d'autres fins qu'agricole sans qu'il soit besoin de demander une autorisation à la Commission. Jusqu'à aujourd'hui, plusieurs lois privées ont écarté l'application de la LPTAA, et donc la compétence de la Commission, pour protéger le territoire agricole. Ces lois ont été adoptées pour faire face à des circonstances et besoins particuliers, voire exceptionnels. C'est le cas par exemple de la *Loi concernant la reconstruction et le réaménagement de territoires affectés par les pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996 dans la région Saguenay – Lac-Saint-Jean*⁵⁰ ou encore des lois autorisant certaines municipalités à procéder à un remembrement agricole⁵¹.

3.2 Délimiter la zone agricole d'une municipalité locale en collaboration avec celle-ci

En vertu des dispositions de la LPTAA, la Commission a joué un rôle déterminant dans la délimitation initiale de la zone agricole québécoise. Cette fonction de la Commission a désormais cessé puisque les décrets du gouvernement ont été adoptés dans les années 78 à 83 et la zone agricole a été définitivement établie en 1983.

En revanche, le rôle de la Commission s'est prolongé lors de la révision de cette zone agricole rendue nécessaire par la mise en place des MRC et l'adoption des premiers schémas d'aménagement. La révision de la zone agricole s'est étendue de 1987 à 1992.

Dès son adoption, donc, la LPTAA confiait à la Commission un rôle important dans la délimitation de la zone agricole en collaboration avec les municipalités. Les articles 47 et suivants de la loi prévoyaient à cet égard que la Commission et les municipalités locales devaient tout d'abord s'entendre sur le plan de la zone agricole de leur territoire puis informer le public afin que toute personne intéressée puisse faire des représentations à la municipalité

⁵⁰ L.Q. 1997, c. 60.

⁵¹ Louis-Victor SYLVESTRE, *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, par. 1229 et s.

locale visée et en aviser la Commission. La municipalité était ensuite chargée de tenir une assemblée publique pour entendre les représentations des personnes intéressées.

L'entente entre la Commission et la municipalité locale concernée au sujet du plan de la zone agricole donnait lieu à la préparation du plan ainsi que d'un mémoire d'entente. L'article 49 de la LPTAA précise que le plan définit la zone agricole et est accompagné d'une description technique de ses limites établies conformément au deuxième alinéa de l'article 34. Dans l'hypothèse où il n'y avait pas d'entente possible entre la municipalité et la Commission, cette dernière préparait le plan de la zone agricole du territoire municipal en prenant en considération les représentations qui lui avaient été faites et celles qui avaient été faites à la municipalité locale.

Ce n'est qu'au terme de ce travail de la Commission et des municipalités concernées que le gouvernement adoptait un décret établissant la zone agricole. Au total, ce sont six décrets du gouvernement qui ont permis d'établir la zone agricole⁵².

3.3 Émettre des avis

La fonction de protéger le territoire agricole qui est attribuée à la Commission comporte le pouvoir d'émettre des avis (art. 3 LPTAA). Ces avis adressés au gouvernement ainsi qu'à des organismes ou ministres en particulier sont requis en vertu de différents textes de lois.

Avis au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ou au gouvernement — De manière générale, la LPTAA a prévu que la Commission exerce un rôle de conseil auprès du gouvernement. Elle émet donc un avis sur toute question qui lui est soumise. Elle peut en outre, et de sa propre initiative, formuler au ministre des recommandations sur toute question relative à la protection du territoire et des activités agricoles.

Avis au gouvernement — Les avis prévus par la LPTAA sont ceux qui doivent être émis au gouvernement. Les deux cas dans lesquels le gouvernement doit requérir l'avis de la Commission sont ceux dans lesquels il peut justement se substituer à la Commission dans son pouvoir d'accorder une autorisation. Tout d'abord, le gouvernement doit requérir l'avis de la Commission lorsqu'il veut autoriser lui-même, aux fins d'un ministère ou organisme public, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation et l'exclusion d'un lot d'une zone agricole. Dans ce cas, l'article 66 de la LPTAA exige qu'il prenne d'abord l'avis de la Commission.

⁵² Ils sont disponibles sur le site internet de la CPTAQ, « Documents », [<http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=119&MP=18-143>] (consulté le 26 juin 2013).

Par ailleurs, le gouvernement doit requérir l'avis de la Commission avant de prendre une décision lorsqu'il a soustrait une affaire à sa compétence comme le lui permet l'article 96 de la LPTAA⁵³.

Avis au ministre du Développement durable, de la Faune et des Parcs — Lorsque le gouvernement veut décréter la constitution d'une réserve aquatique, d'une réserve de biodiversité, d'une réserve écologique ou d'un paysage humanisé, ou la modification de leurs limites ou encore leur abolition, la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*⁵⁴, exige que soit requis l'avis de la Commission lorsque les terres visées sont situées, en tout ou en partie, dans une aire retenue aux fins de contrôle ou dans une zone agricole établie en vertu de la LPTAA.

Avis à la Régie de l'énergie — La *Loi sur la Régie de l'énergie* exige qu'avant de rendre une décision qui peut modifier l'utilisation d'un immeuble situé dans une aire retenue aux fins de contrôle ou dans une zone agricole établie suivant la LPTAA, la Régie doit obtenir un avis de la CPTAQ⁵⁵.

Consultation par le ministre en vertu de la Loi sur les mines⁵⁶ — Selon l'article 304 de cette loi, le ministre des Ressources naturelles a le pouvoir de prendre un arrêté par lequel il peut réserver à l'État ou soustraire au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière tout terrain contenant des substances minérales qui font partie du domaine de l'État et nécessaire à tout objet qu'il juge d'intérêt public, notamment l'exécution de travaux miniers d'inventaire et de recherche. Or, dans un tel cas, le texte prévoit que le ministre doit consulter la CPTAQ avant de soustraire le terrain au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière lorsqu'il est situé dans une aire retenue à des fins de contrôle ou dans une zone agricole.

Avis préalables requis en vertu de lois privées — Parce qu'elles supposent une intervention sur des terrains situés en zone agricole, certaines lois d'intérêt privé imposent de consulter la CPTAQ pour obtenir son avis. C'est le cas, par exemple, des lois privées qui ont pour objet de précéder au remembrement de terrains situés en zone agricole et qui exigent du ministre de l'Agriculture qu'il sollicite l'avis de la Commission⁵⁷.

3.4 Surveiller l'application de la LPTAQ

La mission générale de protection du territoire agricole confiée à la CPTAQ par la LPTAA emporte la responsabilité de surveiller l'application de la loi (art. 3, al. 2[e] LPTAA).

⁵³ À ce sujet, voir plus bas la section concernant les limites aux pouvoirs de la Commission.

⁵⁴ L.R.Q. c. C-61.01, art. 44(2).

⁵⁵ *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c R-6.01, art. 33.

⁵⁶ L.R.Q. c M-13.1, art. 304(4).

⁵⁷ Pour des exemples, Voir Louis-Victor SYLVESTRE, *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, par. 737 et s.

Cette surveillance est assurée par la CPTAQ grâce aux pouvoirs que lui donne la loi à cet effet. Ainsi, la Commission peut procéder à des vérifications et à des enquêtes ; elle peut également émettre des ordonnances à l'encontre des contrevenants à la loi.

Pouvoir de vérification — La CPTAQ doit vérifier certaines déclarations requises des demandeurs en vertu de la loi.

Ainsi, la Commission vérifie les déclarations produites par la personne qui requiert un permis de construction à l'égard d'un terrain en zone agricole et qui ne détient pas d'autorisation. Au terme de cette vérification, elle peut émettre un avis de conformité (art. 32 LPTAA).

Elle vérifie également la déclaration produite par les personnes qui aliènent une superficie sur laquelle un droit est reconnu en vertu de la LPTAA ou qui conservent une telle superficie lorsqu'une aliénation décrit pour la première fois la superficie sur laquelle elles invoquent des droits acquis (art. 32.1 LPTAA)

En dernier lieu, la Commission doit vérifier les actes d'acquisition de terres agricoles par des non-résidents.

Pouvoir d'enquête — La CPTAQ dispose d'un service des enquêtes qui relève de la direction des services professionnels de la Commission.

La loi définit de façon assez large le pouvoir d'enquête de la Commission en indiquant seulement qu'elle « peut faire les enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions ». S'agissant des pouvoirs dont sont investis les membres de la Commission lorsqu'ils enquêtent, l'art. 19 LPTAA énumère certains d'entre eux et renvoie pour le reste à la *Loi sur les Commissions d'enquête*⁵⁸ en précisant que les membres de la CPTAQ sont investis des mêmes pouvoirs et de la même immunité que les commissaires nommés en vertu de cette loi.

Les pouvoirs des commissaires-enquêteurs de la CPTAQ sont les suivants :

- De manière très générale, les commissaires peuvent, par tous les moyens légaux qu'ils jugent les meilleurs, s'enquérir des choses que nécessite l'enquête, et ce afin de découvrir la vérité (art. 6 *Loi sur les Commissions d'enquête*)
- Inspecter un lot assujetti à la LPTAA, à toute heure raisonnable, et y mener une enquête (art. 19, al. 2 LPTAA)
- Accéder aux livres, registres, comptes, dossiers ou autres documents relatifs à l'enquête de tout propriétaire ou exploitant d'un lot assujetti à la LPTAA et exiger la communication pour examen, reproduction ou établissement d'extraits. Le texte précise à cet égard que « [t]oute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces livres, registres, comptes, dossiers et autres documents relatifs à son enquête doit en donner communication à l'enquêteur, le laisser en prendre des copies ou des

⁵⁸ L.R.Q. c. C-37.

extraits et lui en faciliter l'examen » (art.19, al. 4 LPTAA). Le non-respect de cette obligation constitue une infraction pénale⁵⁹.

- Faire comparaître et auditionner des témoins (art. 7 et 9 *Loi sur les Commissions d'enquête*)
Contraire toute personne à déposer les livres, papiers, documents et écrits qu'ils nécessaires pour découvrir la vérité. (art. 9 *Loi sur les Commissions d'enquête*)

Dans leurs fonctions d'enquêteurs, « les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs » (art. 16 *Loi sur les Commissions d'enquête*). De plus, les enquêteurs ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice des fonctions qui leur sont conférées par la LPTAA ou de toute autre loi dont l'administration est confiée à la CPTAQ (art. 99 LPTAA).

Enfin, la Commission peut « nommer ou s'adjoindre les enquêteurs nécessaires à l'application de la LPTAA, ou de toute autre loi dont l'administration lui est confiée » en vertu de l'article 10 LPTAA. Dans ce cas, elle pourvoit à la rémunération de ceux qui ne sont pas nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*⁶⁰ en suivant les barèmes établis par règlement (art. 10 LPTAA)⁶¹.

Pouvoirs d'émettre des ordonnances — La Commission peut émettre une ordonnance dans le cas où elle constate qu'une personne contrevient, soit à l'une des dispositions de la LPTAA, soit aux conditions d'une autorisation ou d'un permis. L'ordonnance émise par la Commission est signifiée au contrevenant suivant les règles du *Code de procédure civile* et consiste à lui enjoindre (art. 14 LPTAA) :

- 1° de n'effectuer aucun lotissement ou travail sur le lot visé ;
- 2° de cesser la contravention reprochée ;
- 3° de démolir les travaux déjà exécutés ;
- 4° de remettre le lot visé dans son état antérieur.

Toutefois, avant d'émettre une ordonnance la Commission doit au préalable aviser le contrevenant de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée. Elle doit également l'informer, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent. Enfin, la Commission doit lui permettre de présenter ses observations dans les

⁵⁹ En effet, l'article 87 LPTAA prévoit que : Est coupable d'une infraction la personne qui:

1° contrevient à la présente loi ou aux règlements;

2° sciemment gêne ou induit en erreur une personne habilitée à faire enquête en vertu de la présente loi ou lui donne une fausse information; ou

3° entrave l'application de la présente loi, n'obtempère pas à une ordonnance de la Commission ou refuse de respecter l'une de ses décisions.

⁶⁰ L.R.Q. c. F-3.1.1.

⁶¹ *Règlement sur les honoraires des experts et enquêteurs dont la Commission de protection du territoire agricole du Québec juge opportun de retenir les services*, R.R.Q., c P-41.1, r 3.

10 jours et donner également aux personnes intéressées l'occasion de présenter leurs observations (art. 14.1 LPTAA et art. 5 LJA).

En cas de non-respect d'une ordonnance émise par la Commission, le procureur général, la Commission ou la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé ce lot, peut obtenir d'un juge de la Cour supérieure une ordonnance enjoignant à cette personne de s'y conformer (art. 85 LPTAA).

En outre, le fait de ne pas respecter une ordonnance émise par la Commission constitue une infraction pénale (art. 87[3] LPTAA).

3.5 Ester en justice

« La Commission peut ester en justice aux fins de l'application de la présente loi » (art. 3, al. 3 LPTAA), elle peut donc avoir la qualité de partie à une instance.

La Commission peut demander une ordonnance d'injonction à la Cour supérieure si une personne ne se conforme pas à une ordonnance émise en vertu de l'article 14 de la LPTAA. Dans ce cas, la requête de la Commission vise à obtenir de la Cour une ordonnance enjoignant à la personne de se conformer à l'ordonnance qu'elle a émise. Il faut que cette ordonnance de la Commission ait été signifiée depuis moins de deux ans à la personne visée (art. 85, al. 1 LPTAA).

La Commission peut, de manière générale, obtenir de la Cour supérieure une ordonnance enjoignant à une personne de cesser toute contravention à la loi (art. 85, al. 2 LPTAA).

Étant donné que les recours ouverts à la Commission le sont aussi au Procureur général et à la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé le lot concerné par la contravention à loi, la Commission n'est pas toujours l'auteur de la requête devant la Cour supérieure. Dans ce cas, la LPTTA prévoit que la Commission doit être mise en cause (art. 85 al. 3 LPTAA).

3.6 Limites aux pouvoirs de la CPTAQ

Limites constitutionnelles — S'il ne fait aucun doute que le législateur québécois a compétence pour réglementer les terres agricoles situées sur le territoire de la Province⁶², comme il le fait avec la LPTAA, en revanche l'application de cette loi, et donc les compétences de la CPTAQ, trouvent leurs limites dans plusieurs cas où la compétence exclusive du Parlement du Canada prévaudra.

⁶² En vertu de l'article 92 (paragraphe 13 et 16) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui donne aux législatures provinciales une compétence exclusive en matière de propriété et de droits civil dans la Province ainsi que dans toutes les matières d'une nature purement locale ou privée.

Ainsi, la LPTAA ne peut s'appliquer aux propriétés de la Couronne fédérale ou de ses mandataires. De plus, la compétence sera fédérale vis-à-vis d'un projet particulier si la question de l'emplacement de ce projet fait partie d'une compétence exclusive du Parlement fédéral. Ce sera le cas, par exemple, en matière de construction de chemins de fer interprovinciaux, d'aéroports, d'oléoducs et gazoducs interprovinciaux, d'installations portuaires ou de bases militaires.

La Commission ne se heurte cependant qu'à la couronne fédérale. En effet, l'article 2 de la LPTAA prévoit que cette loi s'applique au gouvernement, à ses ministères et à ses organismes.

Pouvoirs du gouvernement — Parfois, le gouvernement a le pouvoir de se substituer à la Commission pour autoriser une utilisation à des fins autres qu'agricoles.

À cet égard, l'article 96 de la LPTAA confère au gouvernement un large pouvoir en prévoyant que :

Le gouvernement peut, par avis écrit à la Commission, soustraire une affaire à sa compétence.

Lorsque le gouvernement se prévaut des pouvoirs qui lui sont conférés au présent article, la Commission doit lui remettre une copie du dossier et aviser par écrit les intéressés que l'affaire a été soustraite à la compétence de la Commission. Le gouvernement est alors saisi de l'affaire avec les mêmes pouvoirs que la Commission et rend sa décision après avoir pris avis de la Commission.

La décision du gouvernement est déposée à la Commission. Celle-ci en avise par écrit les intéressés.

Selon Me Sylvestre, « [l]a décision du gouvernement de soustraire une affaire de la compétence de la Commission est une question qui relève de l'opportunité politique »⁶³.

Cet auteur évoque trois cas dans lesquels le gouvernement a utilisé l'article 96 pour soustraire à la Commission des dossiers sur lesquels elle devait se prononcer : le dossier concernant le prolongement du gazoduc de TransQuébec & Maritimes sur la rive sud de la région montréalaise en 1998, celui concernant l'usine de Bell Helicopter Textron à Mirabel en 2004, et enfin celui du terminal méthanier Rabaska à Lévis de 2007⁶⁴.

Plus récemment, en 2010, un nouveau cas est venu s'ajouter. Le gouvernement a soustrait à la compétence de la Commission les dossiers concernant la demande d'Ultramar ltée pour un

⁶³ Louis-Victor SYLVESTRE, *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, par. 832.

⁶⁴ *Ibid.*, par. 833-835.

projet d'implantation de l'oléoduc Pipeline Saint-Laurent qui devait être implanté sur des terrains situés en zone agricole⁶⁵. En 2008 et 2009, la CPTAQ a rendu plusieurs décisions favorables concernant ce projet qui s'étendait sur le territoire de nombreuses municipalités, mais en les assujettissant à certaines conditions. En 2009, Ultramar Ltée a présenté une demande d'autorisation pour l'utilisation à une fin autre que l'agriculture de lots ou partie de ceux-ci situés sur le territoire de trois municipalités. La Commission a estimé dans son orientation préliminaire que cette demande devrait être autorisée à des conditions similaires à celles imposées précédemment. Craignant des délais trop longs incompatibles avec la date prévue pour le début des travaux, le gouvernement a décidé de soustraire les dossiers à la compétence de la Commission.

Par ailleurs, l'article 66 de la LPTAA dispose que :

Le gouvernement peut, après avoir pris avis de la Commission, autoriser, aux conditions qu'il détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation et l'exclusion d'un lot d'une zone agricole aux fins d'un ministère ou organisme public.⁶⁶

Ce pouvoir a été plusieurs fois exercé par le gouvernement dans des circonstances bien particulières décrites dans l'étude de M^e Sylvestre⁶⁷. Il faut penser par exemple au dossier concernant la prolongation de l'autoroute 30 sur la Rive-Sud de Montréal ; à la tempête de verglas de janvier 1998 qui avait rendu urgente l'intervention d'Hydro-Québec pour la réalisation de différents projets ; ou encore à la constitution de plusieurs réserves écologiques (La Rivière-Rouge, La Pointe-Platon, l'Ormaie-Liège et la tourbière La Grande-Plée). Tous ces cas nécessitaient que la Commission émette au préalable un avis, qu'il soit favorable ou défavorable.

4. Brève analyse des résultats de la CPTAQ

4.1 Demandes d'autorisation et de permis

Nombre de décisions en baisse — Dans son dernier rapport⁶⁸, la Commission souligne que le nombre de décisions rendues sur les demandes d'autorisation a tendance à diminuer. En effet, la Commission a rendu en 2011-2012 le plus petit nombre de décisions des dix dernières années, précisément 327 décisions de moins que l'année précédente. Cette baisse

⁶⁵ Voir Décret 115-2010, G.O.Q. 2010.II.1011.

⁶⁶ À cet égard, la LPTAA donne la définition d'organisme public à son article 1(12). Il s'agit d'une Commission scolaire ou un organisme dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*, ou dont le capital-actions provient, pour plus de la moitié, du fonds consolidé du revenu.

⁶⁷ Voir Louis-Victor SYLVESTRE, *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, par. 817 et s.

⁶⁸ CPTAQ, *Rapport annuel de gestion, 2011-2012*, en ligne : [\[http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2011-2012/contenu/pdf/rapport1.pdf\]](http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2011-2012/contenu/pdf/rapport1.pdf) (consulté le 26 juin 2013), p. 25.

concerne tous les types de demande présentés (ex : implantation d'un nouvel usage non agricole, agrandissement d'un usage non agricole existant ou usage accessoire aliénation d'entités foncières, ressource agricole protégée, renouvellement d'autorisation, etc.) ; sauf les demandes qui ont pour objet de modifier les limites de la zone agricole. La Commission attribue cette diminution essentiellement à l'augmentation du nombre de décisions à portée collective rendues en vertu de l'article 59, qui statue sur la fonction résidentielle en zone agricole.

Modifications aux limites de la zone agricole — S'agissant des modifications aux limites de la zone agricole, c'est-à-dire les demandes d'inclusion ou d'exclusion de lots de cette zone, elles représentent environ 6 % des décisions rendues par la Commission.

La Commission ne manque pas de souligner combien elle est favorable aux demandes d'inclusion, qu'elle autorise d'ailleurs dans la très grande majorité des cas (90 %), puisque les inclusions « contribuent au développement et au dynamisme de la zone agricole »⁶⁹.

Les demandes d'exclusion de la zone agricole reflètent quant à elles les fortes pressions sur la zone agricole, tout spécialement dans les agglomérations urbaines et leur pourtour. La majorité des demandes concerne d'ailleurs un ajustement ou un agrandissement de périmètre d'urbanisation⁷⁰. Dans un peu plus de 70 % des cas en moyenne, la CPTAQ autorise l'exclusion de la zone agricole, mais ces autorisations affectent une superficie équivalente, en moyenne, à la superficie concernée par les demandes d'inclusion, si bien que la superficie de la zone agricole demeure globalement stable.

Demandes à portée collective — Bien que les demandes à portée collective aient été introduites à l'article 59 en 1997, ce texte n'est véritablement applicable que depuis la modification législative de 2001. C'est la raison pour laquelle il a fallu attendre l'exercice de l'année 2005-2006 pour que la CPTAQ rende les deux premières décisions sur le fondement de ce texte. La Commission a par ailleurs travaillé à sensibiliser les instances municipales et agricoles dans le but de préciser les objectifs des demandes à portée collective dont les résultats sont jugés positifs pour la protection du territoire et des activités agricoles. En ce sens, elle a offert de l'aide technique aux MRC qui souhaitent faire jouer les dispositions de la loi. En aval, une fois sa décision rendue, elle peut offrir une session de formation aux officiers municipaux. Elle a, à cet égard, publié en 2006 un document relatif aux demandes à portée collective et à la mise en œuvre de l'article 59 LPTAA⁷¹ à l'intention des instances municipales. L'objectif est clair : il s'agit d'encourager les MRC à se prévaloir de ces dispositions. La faveur accordée à ce type de demandes par la CPTAQ s'explique par les bénéfices qui en résultent et que la Commission résume ainsi :

⁶⁹ *Ibid.*, p. 26.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 27.

⁷¹ CPTAQ, *L'approche d'ensemble dans la gestion des nouvelles utilisations résidentielles en zone agricole. Présentation des dispositions de l'article 59 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles relatives aux demandes à portée collective*, février 2006, en ligne :

[<http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/art-59.pdf>] (consulté le 26 juin 2013).

- Pour le citoyen : des règles plus claires, connues immédiatement, ainsi qu'un allègement substantiel des procédures ;
- Pour l'agriculteur : des règles claires qui permettent de sécuriser, à long terme, les investissements des entreprises agricoles ;
- Pour la municipalité et la MRC : une gestion plus simple, plus cohérente et plus efficace qui tient compte du contexte des particularités régionales ;
- Pour la Commission : l'assurance d'une meilleure protection du territoire et des activités agricoles.⁷²

En 2012, la CPTAQ avait déjà rendu au total 52 décisions touchant 44 MRC. C'est ainsi, approximativement, la construction de 23 223 résidences qui a été permise en vertu des demandes à portée collective⁷³.

De manière plus générale, à partir des données fournies par la CPTAQ pour la période 2008-2012⁷⁴, on constate qu'elle a rendu au total 13 664 décisions, soit en moyenne 2600 décisions par année concernant des demandes d'autorisation ou de permis. Parmi les décisions rendues au cours de cette période, la grande majorité est représentée par des décisions relatives à des demandes d'utilisation de lots à d'autres fins que l'agriculture, c'est-à-dire des décisions portant sur l'implantation de nouveaux usages en zone agricole. Puis viennent ensuite les décisions relatives à l'aliénation de lots et à l'agrandissement d'un usage non agricole. Le tableau ci-dessous dresse le portrait de l'activité décisionnelle de la CPTAQ de 2008 à 2012.

Tableau 2 : Activité décisionnelle de la CPTAQ (2008-2012)

Nature des décisions	Proportion par rapport à l'ensemble des décisions
Implantations de nouveaux usages	34 %
Aliénations d'entités foncières	23,2 %
Agrandissement d'un usage non agricole	21,9 %
Modifications aux limites de la zone agricole	4,8 %
Renouvellements d'autorisations	4 %
Ressource agricole protégée	1 %
Autres décisions	11,1 %

⁷² *Ibid.*, p. 2.

⁷³ CPTAQ, *Rapport annuel de gestion*, 2011-2012, en ligne : [http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2011-2012/contenu/pdf/rapport1.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 31.

⁷⁴ À partir des chiffres fournis par la CPTAQ au sujet du nombre de décisions rendues entre 2008 et 2012 sur des demandes d'autorisations ou de permis (*ibid.*, p. 25).

4.1 Émission d'avis

De 2002 à avril 2013, la Commission a émis 14 avis au gouvernement⁷⁵. Parmi ces avis, 11 ont été rendus en vertu de l'article 66 LPTAA, deux en vertu de l'article 96 et un en vertu d'une loi d'intérêt privé. Le tableau 3, en annexe, indique le fondement juridique de l'avis, le demandeur, le motif de l'avis et la suite donnée par la Commission. On constate qu'aucun avis ne portait sur les gaz de schistes.

Portée des avis émis par la Commission — Sur les 14 avis émis au gouvernement par la CPTAQ au cours des dix dernières années, 4 étaient défavorables, c'est-à-dire jugeaient le projet du gouvernement incompatible avec la protection du territoire agricole et 2 avis étaient favorables sous réserve de mesures de mitigation ou sous conditions. La question se pose de savoir dans quelle mesure le gouvernement a tenu compte des avis de la Commission dans ces cas-là.

Dans le dossier concernant le parachèvement de l'autoroute 30, qui impliquait des travaux en zone agricole, la Commission a rendu deux avis, en vertu de l'article 66, qui portaient sur deux tracés différents⁷⁶. Dans les deux cas, son avis était très défavorable et la Commission mettait en garde contre l'atteinte au territoire agricole que ce projet provoquerait. Or, par le décret 480-2004⁷⁷ le gouvernement autorisait le ministre des Transports à utiliser à des fins non agricoles des lots et parties de lots situés en zone agricole pour la construction du prolongement de l'autoroute 30 vers l'est jusqu'à l'autoroute 15. Le décret rappelle seulement que l'avis de la Commission a été pris conformément à ce que prévoit l'article 66 de la LPTAA, mais n'indique pas que cet avis était négatif.

De même, lorsque le gouvernement a décidé, en vertu de l'article 96 LPTAA, de soustraire de la compétence de la Commission la demande d'autorisation de la Ville de Lévis (pour le projet Rabaska concernant l'implantation d'un terminal méthanier), le gouvernement n'a pas tenu compte de l'avis de la Commission. Le décret 917-2007⁷⁸ qui autorise l'exclusion de lots de la zone agricole, se contente de mentionner que le gouvernement a pris en considération l'avis de la Commission. Même chose dans le dossier concernant un tronçon de l'autoroute 30 à Candiac, si ce n'est que le décret 538-2006⁷⁹ précise, avant d'autoriser les travaux en zone agricole, que l'avis de la Commission rendu en vertu de l'article 66 était négatif.

⁷⁵ Ce chiffre ne comprend pas les avis rectificatifs émis à la suite d'avis.

⁷⁶ Avis n° 328369 et n° 334757.

⁷⁷ G.O.Q. 2004.II.2594.

⁷⁸ G.O.Q. 2007.II.4510.

⁷⁹ G.O.Q. 2006.II.2930.

En revanche, on constate que dans les deux cas où la Commission a rendu un avis favorable assorti de conditions ou suggérant des mesures de mitigations, le gouvernement a pris des décrets qui autorisaient aux conditions ou avec les réserves émises par la Commission⁸⁰.

Constats : Il est difficile de connaître le nombre exact d'avis rendus par la Commission. En effet, leur publication ne paraît pas systématique, et il faut recouper les informations disponibles à la fois sur le site de la CPTAQ et sur le site d'information juridique CanLII. De plus, l'émission d'avis au gouvernement ne fait pas partie des activités de la Commission dont elle rend compte de manière systématique et détaillée dans son rapport annuel de gestion⁸¹.

4.2 Surveillance et contrôle de la loi

En moyenne, chaque année la CPTAQ⁸² :

- Vérifie 1 788 déclarations faites en vertu de la LPTAA ou de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*.
- Émet 97 ordonnances suite à une violation de la loi
- Traite 466 plaintes

Vérification de déclarations — Dans plus de 80 % des cas, les déclarations obligatoires faites à la Commission sont jugées conformes par cette dernière. Seulement 1 % des déclarations faites à la Commission sont non conformes et constituent une infraction à la loi.

Ordonnances — Dans 63 % des cas, les ordonnances émises par la Commission sont respectées par les contrevenants. Lorsqu'elles ne le sont pas, le dossier peut devenir conforme suite à une autorisation accordée par la Commission ; mais le plus souvent la Commission utilise son droit d'ester en justice et introduit une requête en injonction auprès de la Cour supérieure afin de faire respecter son ordonnance. À cet égard, la Cour supérieure fait toujours droit, ou presque, à la demande de la CPTAQ et délivre une injonction.

Constat : Même si l'article 87 LPTAA stipule que le fait de ne pas observer une ordonnance de la Commission constitue une infraction pénale, le recours de nature pénale semble ici purement théorique. En effet, la LPTAA ne précise aucune sanction pour cette infraction, alors qu'elle énumère les sanctions prévues en cas de violation des articles 26, 27 et 70. Bien que le Code de procédure pénale prévoie

⁸⁰ Voir le décret 204-2010 (G.O.Q. 2010.II.1236) dans le dossier Ultramar pour le projet Pipeline Saint-Laurent et le décret 598-2007 (G.O.Q. 2007.II.3543) concernant les travaux de parachèvement de l'autoroute 35 à Saint-Jean-sur-Richelieu.

⁸¹ La Commission n'indique pas toujours dans son rapport annuel de gestion qu'elle a émis des avis au gouvernement. Depuis le rapport 2007-2008 elle ne mentionne même plus le nombre d'avis rendus alors même qu'il en existe.

⁸² Moyenne effectuée à partir des données fournies par la CPTAQ pour la période 2008-2012.

que dans un tel cas une amende de 50 \$ à 2 000 \$ puisse être imposée⁸³, il ne semble pas que ce texte ait été mis en œuvre dans l'hypothèse d'une violation d'une ordonnance de la Commission. Pour faire respecter une ordonnance qu'elle a émise, la CPTAQ exerce donc seulement le recours civil en injonction prévu à l'article 85 LPTAA.

Plaintes – « Une plainte consiste en une dénonciation par laquelle une personne prétend qu'un tiers enfreint les dispositions de la Loi. Les enquêteurs de la Commission procèdent aux vérifications et enquêtes nécessaires »⁸⁴ explique la Commission. En 2012, le nombre de plaintes traitées par la Commission a été le plus élevé depuis 2008 (492).

Le système des plaintes sur dénonciation par un tiers semble efficace pour surveiller le respect de la LPTAA puisque la très grande majorité de ces plaintes est bien fondée et révèle effectivement une infraction à la LPTAA. La commission fait observer que très peu de plaintes ne sont pas fondées, tandis que beaucoup le sont sans pour autant qu'il y ait constitution d'infraction à la LPTAA⁸⁵.

La LPTAA ne prévoit rien au sujet de la formulation et du traitement des plaintes. On trouve cependant dès la page d'accueil du site internet de la CPTAQ une rubrique intitulée « signaler une infraction » dans laquelle la commission précise qu'une infraction peut être signalée en communiquant par téléphone ou par écrit avec le service des enquêtes du bureau de Québec ou du bureau de Longueuil, indique quelles informations sont requises pour signaler une infraction et enfin assure au dénonciateur que son identité est strictement confidentielle. Si l'examen préliminaire révèle que la plainte est fondée, une enquête est ouverte. Elle conduit soit à l'émission d'un avis d'infraction soit, dans le cas contraire, à la fermeture du dossier. L'avis d'infraction est suivi d'une rencontre et/ou d'observations écrites puis, le cas échéant de l'émission d'une ordonnance par la CPTAQ⁸⁶.

4.3 Contestations des décisions de la commission

Le taux de contestation des décisions de la commission est peu élevé. La commission avance le chiffre de 4 % en moyenne depuis 2008, avec cependant une forte baisse en 2012 puisque ce taux a chuté à 2 %. Ce sont les ordonnances de la commission qui sont le plus souvent

⁸³ *Code de procédure pénale*, art. 232 : Lorsqu'une loi ne prévoit aucune peine pour la sanction d'une infraction, la peine est une amende de 50 \$ à 2 000 \$.

⁸⁴ CPTAQ, *Rapport annuel de gestion, 2011-2012*, en ligne : [http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2011-2012/contenu/pdf/rapport1.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 32.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ CPTAQ, *La réforme de la justice administrative : pour un meilleur service au citoyen*, mars 1998, en ligne : [<http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/REFORME.pdf>] (consulté le 26 juin 2013).

contestées. Les demandes d'autorisation sont quant à elles peu contestées devant les tribunaux.

Deux facteurs expliquent ce faible taux de contestation. D'une part, l'article 95 LPTAA interdit au justiciable tout recours contre une décision de la commission du seul fait que celle-ci a accordé ou refusé de délivrer un permis ou une autorisation. D'autre part, la réforme de la justice administrative de 1998 a fait du TAQ le tribunal de recours à l'encontre des décisions de la commission, mais en limitant considérablement son pouvoir d'intervention puisqu'il ne peut agir que si une erreur de droit ou de fait déterminante a été commise. Il n'a pas le pouvoir de réapprecier la demande faite à la commission en fonction des critères imposés par la loi. C'est le libellé de l'article 21.4 de la LPTAA qui l'exige. Comme l'a souligné la Cour d'appel du Québec, la volonté du législateur paraît claire à cet égard, il a souhaité « que le TAQ ne soit pas un forum de deuxième chance »⁸⁷. La Cour d'appel a reconnu dans cette importante décision que la CPTAQ était un organisme « très spécialisé », qui a été placé par le législateur au centre de sa politique de protection du territoire agricole et qui jouit dans ce domaine d'une expertise plus grande que celle du TAQ. Ces considérations justifient que le TAQ ait des pouvoirs limités lorsqu'il est saisi d'un recours contre une décision de la commission.

Aussi, en 2008, la CPTAQ notait que « depuis cette réforme, le nombre de recours a fortement diminué. De 10 % qu'il était auprès du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole, le taux de contestation des demandes d'autorisation se maintient autour de 4 % »⁸⁸.

4.4 Recommandations au gouvernement

Le dernier alinéa de l'article 3 LPTAA prévoit que « [l]a commission donne son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet et elle peut faire à ce dernier des recommandations sur toute question relative à la protection du territoire agricole. ».

Or, depuis sa création il apparaît que la CPTAQ n'a jamais utilisé la possibilité que lui offre de la loi de faire des recommandations au gouvernement.

4.5 Médiation (art. 79.3 et ss LPTAA)

Intervention d'un médiateur — La LPTAA prévoit expressément le recours à la médiation, mais circonscrit cette possibilité à un cas de figure particulier. En effet, un médiateur pourra intervenir entre une personne et une municipalité lorsque cette personne, qui exerce ou projette d'exercer une activité agricole en zone agricole, ne peut le faire ou est limitée en

⁸⁷ *St-Pie (Municipalité de) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2009 QCCA 2397, par. 67.

⁸⁸ Commission de protection du territoire agricole du Québec, *Rapport annuel de gestion, 2007-2008*, en ligne : [http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2007-2008/contenu/pdf/rapport1.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 38.

raison de l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou d'un règlement relatif aux nuisances. Dans ce cas, la loi prévoit que la personne, à qui cette réglementation cause un préjudice, peut demander l'intervention d'un médiateur (art. 79.3 LPTAA). La demande d'un médiateur doit être adressée par écrit à la municipalité régionale de comté, avec copie à la municipalité locale, être motivée et faite par écrit (art. 79.6 LPTAA). C'est le préfet de la MRC qui a la responsabilité de désigner un médiateur qui convient aux parties (art. 79.7 LPTAA).

« Le rôle du médiateur est de permettre aux parties d'échanger leur point de vue et de favoriser le plus rapidement possible une entente entre elles. Il peut également donner son avis sur le différend s'il subsiste et formuler des recommandations » (art. 79.4 LPTAA). La municipalité n'est pas tenue de suivre les recommandations du médiateur.

Le recours à la médiation prévu par la loi n'implique en rien l'intervention de la CPTAQ. Si cette dernière devait jouer un rôle s'apparentant à celui d'un médiateur, ce serait nécessairement en dehors de ses fonctions légales. Il y a quelques années, la commission reconnaissait cependant que, au-delà des compétences qui lui étaient expressément attribuées par la loi, elle était de plus en plus « appelée à jouer un rôle d'arbitre neutre et indépendant compte tenu du grand nombre d'acteurs, de la nature des intérêts en jeu et des délicates questions d'aménagement du territoire liées au zonage agricole »⁸⁹. Et elle ajoutait : « [d]ans la pratique quotidienne, la conciliation d'intérêts divergents, dans certains dossiers est devenue pour la commission une réalité »⁹⁰. Toutefois, ce rôle qu'elle croyait être amenée à jouer peut s'analyser comme étant implicite à l'exercice des fonctions et compétences que lui attribue expressément la loi.

5. Analyse du processus décisionnel de la CPTAQ et de la participation du public au sein de ce processus

Décisions de la commission — Les décisions de la commission sont disponibles en ligne, gratuitement, à partir de plusieurs sources. Elles sont tout d'abord disponibles sur le site internet de la commission où l'on trouve les décisions rendues depuis 1992 jusqu'à aujourd'hui, les décisions antérieures n'étant disponibles qu'en format papier. On peut également les consulter sur le site d'information juridique canadienne CanLII (pour les décisions rendues depuis 1999) et sur le site de la société Soquij (jugements.qc.ca) dans sa version gratuite (décisions rendues depuis le 1^{er} janvier 2000).

Le terme décision employé sur le site englobe les orientations préliminaires, les autorisations, les avis, les décisions en révision.

⁸⁹ CPTAQ, *L'approche, les rôles et les responsabilités dans l'application du régime de protection du territoire et des activités agricoles*, août 1999, en ligne :

[http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/approche_roles.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 9.

⁹⁰ *Ibid.*

Les décisions sur une demande d'autorisation sont structurées par rubriques, généralement de la manière suivante :

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC
IDENTIFICATION DU DOSSIER
MEMBRES PRÉSENTS
DEMANDEUR/DEMANDERESSE
PERSONNE(S) INTÉRESSÉE (S)
<hr/> DÉCISION <hr/>
DEMANDE
RECOMMANDATIONS (MUNICIPALITÉ, MRC, UPA)
RAPPEL DE L'ORIENTATION PRÉLIMINAIRE
RENCONTRE PUBLIQUE/OBSERVATIONS ADDITIONNELLES
ANALYSE DE LA DEMANDE <ul style="list-style-type: none">• LE CONTEXTE<ul style="list-style-type: none">○ Géographique○ Agricole○ De planification régionale et locale
APPRÉCIATION DE LA DEMANDE
PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION Autorise ou refuse <i>Signature des membres</i>
ANNEXES

En réalité l'appréciation de la demande est souvent assez sommaire, les motifs de la commission ne sont pas détaillés, l'essentiel ayant souvent été apprécié au stade de l'orientation préliminaire faite par la commission qui est contenue dans son compte rendu.

5.1 Critères décisionnels

Rappel :

- La commission doit prendre en considération le contexte des particularités régionales (art. 12 LPTAA) ;
- La commission peut prendre en considération tous les faits qui sont à sa connaissance ;
- La commission doit se baser sur les critères de l'art. 62 LPTAA (voir section 3.1.1.4.1.) ;
- La commission peut également prendre en considération :
 - 1° un avis de non-conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement et aux dispositions du document complémentaire ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement transmis par une municipalité régionale de comté ou par une communauté ;
 - 2° les conséquences d'un refus pour le demandeur.
- La commission doit s'assurer qu'il n'existe aucun autre endroit sur le territoire de la municipalité hors de la zone agricole qui pourrait accueillir l'activité autre que l'agriculture (art. 61.1 LPTAA) ou aux fins de laquelle l'exclusion est demandée (art. 65.1 LPTAA).

Les critères décisionnels de la CPTAQ s'imposent aussi parfois aux demandeurs lorsqu'il s'agit de présenter une demande d'exclusion de lots de la zone agricole à la commission. À cet égard, le *Règlement d'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁹¹ prévoit que lorsqu'une MRC ou une communauté font une demande d'exclusion, elles doivent joindre à la demande une résolution adoptée par elle et motivée en tenant compte des critères prévus à l'article 62 de la Loi, ainsi qu'une résolution de chacune des municipalités locales affectées par la demande d'exclusion motivée, toujours en tenant compte des critères prévus à l'article 62 de la Loi (art. 3.1[1] du règlement). Cette même exigence de tenir compte des critères de l'article 62 s'applique à une demande produite par une municipalité locale (art. 3.2[1] du règlement).

Orientation préliminaire — C'est au stade de l'orientation préliminaire que la commission réfère aux critères qu'elle met en œuvre pour apprécier la demande qui lui est soumise. Seul l'alinéa 1 de l'article 60.1 de LPTAA traite de l'orientation préliminaire en indiquant, au titre

⁹¹ R.R.Q., c P-41.1, r. 1.

du cheminement d'une demande, que « [I] a commission adresse au demandeur, ainsi qu'à toute personne intéressée intervenue à l'égard d'une demande, un compte rendu de celle-ci en indiquant son orientation préliminaire. »

Ce document comporte une rubrique intitulée *Résumé des observations au dossier*, dans laquelle la commission indique que pour rendre une décision sur la demande (par exemple pour une demande d'autorisation d'aliénation et d'utilisation à une fin autre que l'agriculture), elle se base sur les dispositions des articles 12 et 62 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, en prenant en considération seulement les faits pertinents à ces dispositions. Elle ajoute également qu'« [a] près examen des documents versés au dossier, avec sa connaissance du milieu en cause et selon les renseignements obtenus de ses services professionnels, la commission constate que la demande vise à [...] ». Puis, elle indique son orientation préliminaire proprement dite, parfois après avoir situé le contexte agricole et géographique des lots faisant l'objet de la demande. Cette orientation préliminaire peut tenir en quelques mots : « Si les observations énoncées précédemment reflètent bien la situation, la commission, après pondération de l'ensemble des critères, considère que cette demande devrait être autorisée ».

En cas d'autorisation, la commission précise parfois les motifs de son orientation préliminaire en concluant « qu'une telle autorisation serait sans impacts négatifs significatifs sur la disponibilité de la ressource sol pour la culture, le maintien et le développement des activités agricoles environnantes, de même que sur l'homogénéité de la communauté agricole concernée. C'est également dès le stade de l'orientation préliminaire que la commission soumet son autorisation à des conditions si elle estime qu'il y a lieu.

Pondération des critères décisionnels — Lorsque la commission est amenée à mettre en œuvre les critères décisionnels que la loi lui impose, elle procède donc à une pondération de ces critères en fonction du milieu et de la nature de la demande.

Il est alors pertinent de reproduire ici le tableau que la commission propose pour illustrer cette pondération⁹².

Agglomération urbaine et son pourtour	Communauté rurale
Enjeux	
L'étalement de l'urbanisation et ses conséquences (déstructuration des villes centres, coût des infrastructures, des équipements et des services	La dévitalisation des milieux (décroissance démographique, exode des jeunes, difficulté de maintenir des services de base), dont la sous-utilisation de la zone agricole.

⁹² Il est tiré de CPTAQ, *Rapport annuel de gestion*, 2011-2012, en ligne : [http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2011-2012/contenu/pdf/rapport1.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 7.

<p>publics), dont l'empiètement sur la zone agricole, le plus souvent sur les meilleurs sols.</p>	
<p>Demandes d'exclusion</p>	
<p>Au moment de la pondération, une attention spéciale est portée aux critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ la nécessité de démontrer le besoin (art. 65.1) ; ■ la recherche d'espaces appropriés disponibles aux fins visées hors de la zone agricole de la municipalité (art. 65.1) ; ■ la recherche d'espaces de moindre impact (art. 62 5°). <p>Ces critères exigent plus de rigueur lorsque la demande se situe dans les communautés métropolitaines, les RMR, les AR et le pourtour de ces agglomérations urbaines. S'il existe des espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole, la commission privilégie le maintien des superficies en zone agricole. Les cas d'autorisation signifieront qu'un refus aurait été déraisonnable dans les circonstances.</p>	<p>La commission doit prendre en considération le contexte des particularités régionales (art. 12).</p> <p>La pondération en ce qui concerne la recherche d'espaces de moindre impact à une échelle régionale est moins significative. Cependant, la recherche d'espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole de la municipalité est un critère important. La nécessité de démontrer le besoin doit toujours être prise en compte à la lumière des enjeux décrits précédemment, tout en restant sensible aux besoins collectifs, car les enjeux sont susceptibles d'avoir des incidences sur le développement économique et social de la communauté ou de la région.</p>
<p>Demandes pour de nouvelles utilisations non agricoles</p>	
<p>Les orientations précédentes s'appliquent également aux demandes liées à de nouvelles utilisations non agricoles, sauf pour la nécessité de démontrer le besoin (art. 65.1),</p> <p>qui est en lien avec les demandes d'exclusion seulement.</p> <p>L'article 61.1, qui privilégie la recherche d'espaces appropriés disponibles aux fins visées, devrait être invoqué plus systématiquement et avec cohérence sur tout le territoire d'une municipalité. Les intervenants du milieu doivent comprendre la façon d'appliquer cet article sur un même territoire</p>	<p>L'article 61.1 s'applique avec beaucoup de discernement.</p> <p>Il est souvent préférable d'examiner la demande en fonction de ses effets sur la protection du territoire et des activités agricoles (art. 62).</p> <p>Si l'implantation d'une résidence sur un petit terrain doit être évaluée avec circonspection, un tel usage rattaché à une grande superficie requiert plus d'ouverture.</p>

municipal et anticiper les circonstances pour lesquelles il sera invoqué pour rejeter la demande.	<p>Comme pour l'article 61.1, il faut se référer avec prudence à l'article 62 10o, car il est susceptible de créer un effet d'entraînement.</p> <p>La commission considère les conséquences de la demande sur le développement économique de la région lorsque le demandeur en fait la démonstration.</p>
Partout sur le territoire	
Demandes de morcellement de terres agricoles	
L'approche territoriale, qui tient compte des particularités régionales, notamment sur le plan agricole, est favorisée bien que l'approche économique, basée sur des considérations individuelles, est aussi considérée.	
Demandes à portée collective en vertu de l'article 59	
Une approche souple favorisant les échanges et l'interaction nécessaire à l'établissement d'un consensus entre les représentants du monde agricole, du milieu municipal et ceux de la commission est préconisée. Cette approche d'ensemble, collée aux particularités de chacun des milieux et imprégnée d'une perspective à long terme, qui permet une occupation du territoire plus dynamique, vise à assurer une meilleure protection du territoire et des activités agricoles, une gestion plus éclairée et plus cohérente des nouveaux usages résidentiels en zone agricole.	

La commission ne doit pas prendre en compte tout fait ou autre élément ne se rapportant pas à l'une des dispositions des articles 12, 61.1, 61.2, 62 et 65.1 (art. 62.1[3] LPTAA), c'est-à-dire qu'elle ne peut prendre aucun autre critère que ceux énumérés par la loi pour l'une ou l'autre des décisions qu'elle doit rendre. Et en effet, dans une présentation qu'elle faisait en février 2011 sur le rôle de la commission dans l'appréciation des projets éoliens⁹³, sa présidente (Mme Gouin) précisait que dans de tels projets, la CPTAQ ne tient pas compte de :

- La pertinence du projet
- Des conséquences du projet sur le paysage
- Des conséquences sur la qualité de vie ou sur l'environnement en général

Contrôle des critères décisionnels mis en œuvre par la commission — Comme cela a été exposé précédemment, si les décisions de la commission peuvent faire l'objet d'un recours devant le TAQ, ce tribunal ne peut toutefois substituer son appréciation à celle que la

⁹³ Marie-Josée Gouin, « Le rôle de la Commission de protection du territoire agricole lors de l'implantation d'un projet éolien », colloque *Vers une prospérité renouvelable*, Association québécoise de la production d'énergie renouvelable, février 2011, en ligne : [\[http://www.aqper.com/images/colloque/M.J.Gouin_Beauport_14h_Role_CPTAQ_projets_eoliens.pdf\]](http://www.aqper.com/images/colloque/M.J.Gouin_Beauport_14h_Role_CPTAQ_projets_eoliens.pdf) (consulté le 26 juin 2013).

commission a faite sur la base des critères énumérés par la LPTAA. Il ne peut intervenir sur le fond que s'il constate qu'une erreur de fait ou de droit déterminante a été commise par la commission et que sur la base de cette erreur la commission a omis d'apprécier la demande sur la base de ces critères (art. 21.4 LPTAA).

Le contrôle des décisions de la commission est donc limité et parfois difficile car, bien que l'article 64 LPTAA impose à la commission de motiver ses décisions, la motivation n'est pas toujours très explicite et ne permet pas toujours aux juges de s'assurer de la prise en compte de certains critères. Dans pareils cas, le TAQ peut « retourner le dossier à la commission pour qu'elle procède à un nouvel examen de cette demande et qu'elle rende une nouvelle décision basée sur l'objet de la loi et des critères applicables à la demande »⁹⁴ ou, sous réserve des limites posées par la loi, décider lui-même de la demande et autoriser, par exemple un usage non agricole, sous conditions⁹⁵.

L'appréciation des critères en fonction des faits constitutifs de la demande relève d'un pouvoir en grande partie discrétionnaire de la commission que les tribunaux lui reconnaissent d'ailleurs volontiers⁹⁶.

Portée des décisions de la commission — « À l'égard de la jurisprudence du Tribunal et de la commission, la commission [...] n'est pas liée par ses décisions antérieures. Elle a, toutefois, l'obligation de motiver ses décisions à l'égard de la jurisprudence pour des demandes semblables. L'écart sans motivation constitue une erreur de droit »⁹⁷. Cependant,

⁹⁴ Comme ce fut justement le cas dans l'affaire *R. Guilbeault Construction inc c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, 2011 QCTAQ 06201 (TAQ), par. 58-60.

À ce sujet, dans *St-Pie (Municipalité de) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2009 QCCA 2397, la Cour d'appel explique que « le TAQ est un organisme juridictionnel et sa mission est de contrôler la légalité des décisions administratives prises par l'administration publique et de les modifier pour les rendre conformes à la loi, s'il y a lieu. En matière de protection du territoire agricole, lorsqu'une erreur de droit ou de fait déterminante est identifiée par le TAQ dans une décision d'autorisation/exclusion, il peut rendre la décision appropriée sur la demande d'autorisation si les critères qui devaient être pris en considération par la CPTAQ l'ont été et que n'eût été l'erreur identifiée, l'autorisation aurait été accordée. Par contre, si le TAQ ne peut raisonnablement déduire ce qu'aurait été la décision de la CPTAQ n'eût été cette erreur, en raison de l'aspect discrétionnaire qu'elle comporte, il doit lui retourner le dossier afin de ne pas usurper le pouvoir d'appréciation d'opportunité politique et de l'intérêt général de cette dernière, qu'elle seule possède et qu'elle seule est en mesure, par son expertise, sa connaissance du milieu et son personnel, d'exercer » (par. 82.).

⁹⁵ *Lambert c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2008 QCTAQ 07737 (TAQ) : « Le Tribunal est d'avis que l'autorisation requise par le requérant peut être accordée moyennant certaines conditions » (par. 28).

⁹⁶ *R. Guilbeault Construction inc c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, 2011 QCTAQ 06201 (TAQ) : « Lorsqu'elle apprécie une demande en se basant sur le degré d'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles, la Commission exerce un pouvoir discrétionnaire circonscrit par l'objet de la loi » (par. 53.).

⁹⁷ *Lefebvre c. Québec (Commission de protection du territoire agricole du Québec)*, 2010 QCTAQ 08316 (TAQ), par. 38.

au nom du principe de cohérence décisionnelle, la commission peut tout à fait tenir compte de ses décisions antérieures selon le TAQ⁹⁸.

Critères pour émettre des avis au gouvernement — Lorsqu'elle rend un avis au gouvernement en vertu de l'article 66 ou de l'article 96, la commission se fonde également sur les articles 12 et 62 de la LPTAA. À cet égard, les avis de la commission contiennent la formule suivante :

Pour donner son avis, la commission s'en tiendra au cadre de sa juridiction, soit en tenant compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles, en prenant en considération les faits qui sont à sa connaissance, sans oublier le contexte des particularités régionales, et en se basant sur les critères pertinents prévus à la loi.

Constat : Lorsqu'elle apprécie une demande, la commission se réfère bien aux critères prévus par la loi, mais n'indique pas de manière précise et détaillée les motifs de sa décision au regard de ces critères, ni la manière exacte dont elle a pondéré ces critères. Toutefois, les décisions de refus semblent davantage motivées au regard de critères décisionnels que les décisions d'autorisation.

Obligations déontologiques de la commission — La CPTAQ dispose d'un Code de déontologie⁹⁹ dont le 3^e alinéa de l'article 1 prévoit expressément que la commission doit privilégier, notamment, les valeurs suivantes :

- l'équité et la transparence dans son processus décisionnel ;
- l'impartialité et l'indépendance qui permet de garantir aux citoyens un traitement équitable, à l'abri des pressions externes ;

⁹⁸ *Ferme Mainguy inc. c. Québec (Commission de protection du territoire agricole du Québec)*, 2001 CanLII 34028 (TAQ) :

« [25] [...] Il ne faut toutefois pas en conclure que la Commission ne peut considérer les décisions qu'elle a déjà rendues dans un secteur et avoir une approche cohérente à l'égard d'autres demandes semblables. Les parties soumettent d'ailleurs à la Commission certaines de ses décisions et lui suggèrent de les considérer comme des précédents.

[26] Particulièrement dans les cas d'aménagement du territoire, comme la protection du territoire agricole, l'efficacité même des mesures de contrôle de l'utilisation du sol nécessite une cohérence dans les décisions. Il ne serait pas possible de protéger le territoire agricole en rendant des décisions arbitraires au cas par cas sans tenir compte des autres décisions déjà rendues dans les environs et sans avoir une orientation générale pour guider les décideurs.

[27] La Commission ne commet pas d'erreur de droit lorsqu'elle mentionne que la cohérence de ses décisions est de rigueur afin d'assurer une saine protection du territoire agricole. La cohérence décisionnelle est un objectif à viser dans les organismes et les tribunaux administratifs [nos soulignements] ».

⁹⁹ CPTAQ, *Code d'éthique et de déontologie des membres de la Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007-2008, en ligne :

[http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2007-2008/contenu/pdf/1-annexeadmin.pdf] (consulté le 26 juin 2013).

- la cohérence et la clarté des décisions et des prises de position de l'organisme, de façon à favoriser une planification rationnelle des activités en zone agricole par les citoyens, par les corps publics et par les entreprises.

C'est le président de la commission qui, en vertu de l'article 29 de ce code, doit s'assurer du respect par les membres des principes d'éthique et des règles de déontologie.

5.2 **Transparence du processus et accès à l'information**

5.2.1. **Transparence du processus décisionnel**

Service à la clientèle — La commission s'engage auprès de sa clientèle¹⁰⁰ à transmettre une décision claire et motivée et à aviser les demandeurs de leurs droits de demander une révision ou de contester la décision. Plus particulièrement, elle s'engage à :

- Accuser réception des demandes dans les cinq jours.
- Acheminer une orientation préliminaire dans les 45 jours suivant l'accusé de réception.
- Acheminer la décision dans les 30 jours suivant l'expiration du délai (30 jours de calendrier) qui est accordé par la loi pour présenter des observations à la suite de l'orientation préliminaire ou dans les 45 jours suivant la fin de l'audience si la demande a fait l'objet d'une rencontre publique.

Toute personne insatisfaite du service reçu est invitée à adresser une plainte à la commission en remplissant un formulaire disponible en ligne. La commission s'engage, dans sa politique de gestion des plaintes adoptée en 2010-2011, à les traiter dans un délai de 15 jours ouvrables. Le responsable de la qualité des services est chargé d'informer le plaignant du résultat de sa plainte.

En 2011-2012, dix plaintes ont ainsi été adressées à la commission, soit 7 de plus que durant l'exercice précédent, où deux plaintes concernaient les délais de traitement et une l'ambiguïté de l'information reçue.

Dans le cas où une plainte viserait les membres de la commission (commissaires et vice-présidents), elle devrait être acheminée et traitée par la présidente de la commission conformément au Code d'éthique et de déontologie des membres. Le rapport de la commission pour l'année 2011-2012 fait état de trois plaintes reçues en vertu de ce code qui auraient fait l'objet d'un suivi rigoureux.

¹⁰⁰ CPTAQ, *Déclaration de services aux citoyens*, mars 2010, en ligne : [http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/Declaration_de_services_aux_citoyens.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 5.

Le processus qui conduit à une décision de la commission sur une demande d'autorisation est transparent. Les décisions de la commission sont non seulement communiquées aux parties, mais également accessibles gratuitement sur internet pour le public intéressé. Ainsi pour chaque demande peut-on consulter les comptes rendus et orientations préliminaires, la décision elle-même, sa révision le cas échéant. Sont également disponibles les ordonnances émises en vertu de l'article 14 LPTAA et les avis au gouvernement émis en vertu des articles 66 et 96 de la même loi.

Publications — La CPTAQ publie plusieurs documents disponibles en ligne gratuitement qui offrent de l'information sur le processus décisionnel. Le rapport annuel de gestion qu'elle a l'obligation de remettre au ministre au mois de juin (art. 20 LPTAA) est une bonne source d'information générale sur le processus décisionnel au sein de la CPTAQ et plus généralement sur ses fonctions et résultats. La commission est également l'auteure de plusieurs documents explicatifs disponibles sur son site internet, qui décrivent, expliquent, et illustrent le processus décisionnel devant la commission.

Constat : Les rapports de la commission, les décisions qu'elle rend et plus largement tous les documents qu'elle produit, manquent toutefois de clarté en raison des dénominations employées qui ne suivent pas toujours la logique de la LPTAA et n'emploient pas le même vocabulaire. Ainsi, lorsqu'on cherche à avoir un aperçu de l'activité décisionnelle de la commission, il est parfois difficile d'établir un lien entre les expressions : « implantation d'un nouvel usage non agricole », « agrandissement d'un usage non agricole existant », « usage accessoire », « aliénation d'entités foncières », « ressource agricole protégée » ou encore « modifications aux limites de la zone agricole », et le vocabulaire de la loi. Un glossaire ou des notes explicatives seraient utiles au lecteur.

5.2.2. Accès à l'information

L'accès à l'information du public est organisé juridiquement par l'article 15 de la LPTAA qui fait obligation expresse à la commission de conserver les décrets établissant les régions agricoles désignées et les zones agricoles, les plans et descriptions techniques, les avis qu'elle émet ainsi que les ordonnances et décisions rendues par elle-même ou par le gouvernement en vertu de la présente loi ou de toute autre loi dont l'administration lui est confiée. C'est également en vertu de l'alinéa 3 de l'article 15 de la LPTAA que « [t]oute personne a accès aux bureaux de la commission, pour y consulter les documents déposés et en obtenir copie sur paiement des frais déterminés par règlement ».

L'accès aux documents de la commission est également régi par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*¹⁰¹. La commission relève que la grande accessibilité des documents de la CPTAQ, sur son site internet en particulier, évite souvent le recours à cette loi sur l'accès. On constate à cet égard un nombre assez faible de demandes d'accès, en moyenne une vingtaine pour chacun des deux derniers exercices (2010-2011 et 2011-2012). L'essentiel des demandes porte sur l'accès aux documents et une très faible part est constituée de demandes d'accès aux renseignements personnels. Ce sont généralement des citoyens, entreprises ou journalistes qui utilisent le droit d'accès, et parfois des chercheurs, syndicats, étudiants ou encore associations.

¹⁰¹ L.R.Q. c. A-2.1.

5.3 Participation des municipalités

Les municipalités interviennent à plusieurs étapes du processus décisionnel de la CPTAQ.

En premier lieu, toute demande d'autorisation est adressée à la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé le lot et une copie est adressée à la commission (art. 58 LPTAA).

C'est la municipalité locale qui étudie la demande avant de la transmettre à la commission. La municipalité joue donc un rôle important au premier stade du processus décisionnel de la CPTAQ. En effet, elle doit faire une recommandation à la commission (art. 58.1 LPTAA) qui doit être motivée en tenant compte des critères qui s'imposent normalement à la CPTAQ en vertu de l'article 62 de la LPTAA. De plus, lorsque la demande porte sur une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture, la municipalité a la responsabilité d'indiquer dans sa recommandation les espaces appropriés disponibles ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole qui pourraient satisfaire la demande. Évidemment, les municipalités, locales et MRC, participent activement au processus décisionnel de la CPTAQ dans les demandes à portée collective de l'article 59.

En outre, la LPTAA prévoit qu'une municipalité locale peut former une requête en injonction devant la Cour supérieure pour enjoindre à une personne de se conformer à une ordonnance de la CPTAQ ou pour qu'elle cesse une contravention à la LPTAA même en l'absence d'une ordonnance de la CPTAQ (art. 85 LPTAA)¹⁰².

5.4 Participation du public

La participation du public au processus décisionnel de la CPTAQ se concrétise par la possibilité qu'offre la loi à certaines personnes, non parties à la demande, d'intervenir à certaines étapes d'une demande. La loi permet une participation du public à travers la notion de *personne intéressée*.

Notion de personne intéressée au sens de la LPTAA — La loi ne définit pas ce qu'est une personne intéressée. La CPTAQ et les tribunaux (TAQ, Cour d'appel) ont été amenés à préciser cette notion qui joue un rôle important dans le processus décisionnel de la CPTAQ, puisqu'elle permet de faire intervenir dans une demande ou au sujet d'une demande, toute personne qui n'est pas « partie » à la demande, c'est-à-dire qui n'est ni le demandeur lui-même, ni la municipalité concernée. La notion de personne intéressée est présente à travers plusieurs dispositions de la LPTAA qui touchent directement au processus décisionnel.

¹⁰² Jean-Pierre ST-AMOUR, *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*, Cowansville, Yvon Blais, 2006, par. 1240.

De manière générale, la loi prévoit que la commission peut consulter ou recevoir les observations de **toute personne qu'elle considère intéressée** par une demande qui lui est présentée (article 13 LPTAA).

Avant de rendre une décision, la commission adresse au demandeur, ainsi **qu'à toute personne intéressée intervenue à l'égard d'une demande**, un compte rendu de celle-ci en indiquant son orientation préliminaire (art. 60.1 LPTAA).

À la suite de l'orientation préliminaire, la commission peut tenir une audience publique pour recevoir les commentaires **de toute personne intéressée à la demande**. Dans ce cas, elle publie dans un journal diffusé sur le territoire municipal local où est situé le lot faisant l'objet de la demande, un avis de la demande et elle indique le jour, l'heure et le lieu où elle tiendra l'audience (art. 61 LPTAA)

Lorsqu'une décision de la Commission est rendue, la révision peut en être demandée, notamment par **une personne intéressée** lorsqu'elle n'a pas pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations (art. 18.6(b) LPTAA).

Par ailleurs, la loi prévoit **qu'une personne intéressée** peut contester une décision ou une ordonnance de la commission devant le Tribunal administratif du Québec dans les 30 jours de sa notification (art. 21.1 LPTAA).

De ces énoncés, il ressort qu'il y a la personne intéressée qui peut intervenir à l'égard d'une demande, il y a également la personne intéressée qui peut être entendue dans le cadre d'une audience publique, il y a enfin la personne intéressée pouvant agir en justice pour contester une décision. Naturellement, une même personne peut être qualifiée d'intéressée à plus d'un titre, mais cela n'a rien de nécessaire. Si bien, par exemple, qu'une personne intéressée qui fait des observations à la commission dans le cadre d'une demande, ne sera pas nécessairement qualifiée d'intéressée lorsqu'il s'agira de contester la décision de la commission¹⁰³.

Intervention à l'égard une demande — La commission jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire pour décider si une personne est intéressée ou non à une demande et peut donc intervenir. En effet, « [à] l'article 13, la notion de personne intéressée comporte une interprétation qui laisse une certaine discrétion à la commission » puisque le texte prévoit que la commission peut recevoir les observations de toute personne qu'elle considère comme intéressée¹⁰⁴. La commission a eu l'occasion d'énoncer dans une décision de 2010¹⁰⁵ qu'une personne *est intéressée* si elle est propriétaire ou occupante d'un des lots visés par la demande

¹⁰³ Par exemple: *Conseil régional de l'environnement – Capitale nationale c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2012 CQTAQ 01392 (TAQ), par. 79.

¹⁰⁴ Selon la décision rendue par le Tribunal administratif du Québec dans l'affaire *Desjardins c. Québec (Commission de protection du territoire agricole du Québec)*, 2003 CanLII 67534, par. 26 et 27.

¹⁰⁵ Décision dans laquelle elle refusait la qualité de personne intéressée à la coalition « eau secours ». Voir *Re Junex inc.*, 2010 CanLII 51159 (CPTAQ).

ou d'un lot situé dans le voisinage d'un des lots visés ; **et** si en lien avec les lots faisant l'objet de la demande ses droits peuvent être atteints. Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si la coalition « eau secours » était une personne intéressée au sens de l'art. 13 LPTAA et si elle pouvait, à ce titre, demander une rencontre publique et faire des observations.

En pratique, toutefois, la « CPTAQ a pris l'habitude d'écouter les gens à l'étape préalable à la décision en rencontre publique »¹⁰⁶. C'est-à-dire qu'il est rare qu'elle ait à se prononcer sur la question de savoir si la personne qui souhaite faire des observations ou rencontrer les membres de la commission est une personne intéressée.

La loi n'impose aucune formalité de publicité concernant le dépôt d'une demande à la CPTAQ. En pratique, la personne qui se dit intéressée en est une qui, le plus souvent, aura été informée par le demandeur de l'autorisation, car il s'agit par exemple du propriétaire du lot voisin de celui faisant l'objet de la demande. Les personnes intéressées sont également celles qui ont pu être informées de la demande d'autorisation par l'intermédiaire de leur municipalité puisque la demande est d'abord déposée à la municipalité concernée et fait l'objet d'une recommandation de celle-ci par adoption d'une résolution du conseil municipal.

En vertu de la LPTAA, la personne qualifiée de « personne intéressée » est autorisée à intervenir à l'égard d'une demande et se voit reconnaître certains droits : de faire des observations (art. 13 LPTAA), d'être informée à chaque étape du processus décisionnel (art. 60.1, 61 et 64 LPTAA), de solliciter une rencontre avec la commission, de demander la révision de la décision si elle n'a pas pu présenter ses observations.

Constat : La LPTAA est sans doute trop vague et imprécise sur la nature des intérêts que doit démontrer une personne pour être considérée comme intéressée aux fins de la loi. Cette ambiguïté pourrait compromettre la participation du public et nuire à la transparence du processus décisionnel.

La loi prévoit expressément que l'UPA, qui est l'association accréditée, a l'intérêt requis pour intervenir sur une demande. C'est donc la loi qui la désigne comme personne intéressée à une demande (art. 13.1 LPTAA).

Il convient également de préciser que dans le cadre particulier des demandes d'autorisation à portée collective de l'article 59 LPTAA, les personnes intéressées sont désignées par la loi et de manière exclusive. Ainsi, outre la municipalité régionale de comté ou la communauté qui fait la demande, la municipalité locale concernée et l'association accréditée (UPA) sont les personnes intéressées à la demande. La commission ne peut rendre une décision sans avoir au préalable reçu l'avis favorable de chacune de ces personnes intéressées (art 62.6 LPTAA).

¹⁰⁶ *Conseil régional de l'environnement – Capitale nationale c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2012 CQTAQ 01392 (TAQ), par. 16.

Audition au sujet d'une demande — Lorsque la commission tient une audience publique pour recevoir les commentaires de *toute personne intéressée à la demande*, la notion de personne intéressée est élargie par rapport à la personne intéressée intervenant à l'égard d'une demande. En effet, l'article 61 LPTAA distingue toute personne intéressée à la demande qui pourra faire des commentaires lors de la tenue d'une audience publique et toute personne intéressée intervenue à l'égard de la demande, qui est informée de la tenue de l'audience publique. Les personnes intéressées à la demande qui peuvent faire des commentaires n'ont pas à démontrer leur intérêt autrement qu'en assistant à la rencontre et en faisant leurs commentaires. Toutefois, la commission n'est pas tenue de les prendre en considération et peut ne retenir que les commentaires pertinents.

Contestation d'une décision de la commission — La personne intéressée, au sens de l'article 21.1 LPTAA, qui peut contester une décision de la commission devant le TAQ se voit reconnaître cette qualité à condition de répondre à certains critères qui ont été posés par la jurisprudence. Il ne suffit pas d'avoir été considérée comme une personne intéressée par la commission (au sens de l'article 13) et d'être intervenue à la demande pour être une personne intéressée au sens de l'article 21.1 ou de l'article 18.6. Ici, il s'agit de savoir si la personne qui forme un recours devant le TAQ a un intérêt suffisant à agir. Les tribunaux suivent les critères établis par la Cour d'appel du Québec dans la décision Cousineau¹⁰⁷. Pour être considérée comme intéressée au sens de l'article 21.1, il faut répondre à au moins l'un des trois critères suivants :

1. être une personne directement concernée par l'effet de la décision ;
2. être une personne dont l'intérêt est directement en lien avec l'objet de la loi ;
3. être une personne en mesure d'exercer un « droit de regard des voisins ».

En outre, selon un juge de la Cour d'appel : « Au terme de l'analyse de la jurisprudence, on peut dégager la règle suivante en ce qui concerne l'intérêt d'une personne en matière de zonage : un intérêt suffisant lui sera reconnu lorsque sa *démarche judiciaire vise à faire cesser le préjudice réel, sérieux et immédiat qui découle de la violation d'une loi* [nos italiques] »¹⁰⁸.

Ces critères énoncés dans les arrêts Cousineau et Dubé ont dernièrement été rappelés et mis en œuvre par le TAQ dans l'affaire *Conseil régional de l'environnement – Capitale nationale c. CPTAQ*¹⁰⁹, dans laquelle il s'agissait de déterminer si le CRE Capitale-Nationale et l'organisme Vivre en ville avaient la qualité de personnes intéressées, au sens de l'art. 21.1 LPTAA, leur permettant de contester une décision de la CPTAQ devant le TAQ. Le tribunal a répondu par la négative en vérifiant non seulement que les demandeurs remplissaient les critères jurisprudentiels, mais également en soulignant que dans leur cas, il fallait s'attacher à la mission de ces organismes pour déterminer si elle était directement liée à l'objet de la

¹⁰⁷ *Cousineau c. Stephenson*, 2001 CanLII 14356 (C.A.).

¹⁰⁸ *Dubé c. Québec (Cour du Québec)*, 2003 CanLII 28169 (C.A.), par. 40.

¹⁰⁹ *Conseil régional de l'environnement - Capitale nationale c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2012 CanLII 3012 (QC TAQ), par. 55 et s.

LPTAA. En l'espèce, le tribunal a jugé que les missions de ses deux organismes n'étaient pas en lien direct avec la loi et révélaient plutôt une préoccupation majeure pour l'environnement, pour l'un, et pour le développement durable, pour l'autre.

Les notions de rencontre et d'audience publique — Le demandeur d'une autorisation ou toute personne intéressée intervenue à l'égard de la demande peut, selon l'article 60.1 LPTAA, demander une rencontre. La commission a pris l'habitude de désigner systématiquement cette rencontre de « rencontre publique ». C'est le cas dans ses décisions qui comportent toujours une rubrique rencontre publique, ça l'est également dans ses rapports annuels de gestion où l'on retrouve l'expression. En pratique, il ne s'agit pas véritablement d'une rencontre publique, même si elle est théoriquement ouverte au public qui souhaiterait y assister. Cette rencontre permet au demandeur et aux personnes intéressées de s'entretenir avec la commission au sujet d'une demande d'autorisation. Une rencontre *publique* a lieu dans les 30 jours de l'orientation préliminaire à la demande de la personne qui demande l'autorisation ou de toute personne intéressée intervenue à l'égard d'une demande (art. 60.1 LPTAA). Avant la réforme de la justice administrative en 1998, la LPTAA employait l'expression audition publique pour désigner cette rencontre.

L'article 61 LPTAA parle quant à lui d'« audience publique ». Il ne s'agit pas d'une rencontre publique, mais bien d'une audience publique que la CPTAQ pourrait décider de tenir pour recevoir les commentaires de toute personne intéressée. La tenue d'une telle audience devrait alors être annoncée au public par la diffusion d'un avis. En pratique toutefois, la CPTAQ n'a jamais tenu d'audience publique depuis sa création.

Constat : Les rapports de la commission distinguent quant à eux les rencontres publiques (rencontres avec le demandeur et les personnes intéressées à la demande le cas échéant), les rencontres préorientation (rencontres qui ont lieu avant que ne soit adoptée l'orientation préliminaire¹¹⁰) et les rencontres en révision (que la commission nomme rencontre publique dans ses décisions en révision)¹¹¹. Cette terminologie, qui est totalement absente de la LPTAA et qui n'est pas expliquée par la commission, est de nature à semer la confusion et nuit à la lisibilité des rapports et, de façon plus générale, de tous les documents produits par la commission.

¹¹⁰ La Commission explique par exemple que, dans certains dossiers complexes ou qui présentent des enjeux importants, elle peut tenir, avec les instances municipales et agricoles, des rencontres préalables à l'émission de l'orientation préliminaire, CPTAQ, *Rapport annuel de gestion*, 2009-2010, en ligne : [http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2009-2010/contenu/pdf/rapport1.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 40.

¹¹¹ Ainsi, la Commission dit-elle tenir environ 500 rencontres publiques par année et une trentaine de rencontres préorientations et le même nombre de rencontres en révision. Voir, CPTAQ, *Rapport annuel de gestion*, 2011-2012, en ligne : [http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2011-2012/contenu/pdf/rapport1.pdf] (consulté le 26 juin 2013), p. 31.

6. Comparaison des réserves agricoles de la CPTAQ avec des réserves agricoles de longue date dans d'autres juridictions ainsi que l'utilisation de « réserves » pour d'autres ressources naturelles

6.1 Amérique du Nord

6.1.1 États-Unis

Bien qu'aucun des États à l'étude n'ait opté pour un système de protection des terres agricoles similaire à la CPTAQ, ils disposent cependant tous de programmes élaborés dans l'optique de favoriser la protection des terres agricoles. L'une des particularités de la législation américaine en matière de protection du territoire agricole est l'importance accordée au caractère volontaire de ces mesures de protection. Les programmes de conservation des terres agricoles reposent en effet principalement sur la participation libre et facultative du propriétaire. Cela s'explique probablement en partie en raison de l'importance du droit de propriété dans le droit américain. Le droit américain reconnaît en effet, que tant le sol que le sous-sol appartiennent au propriétaire d'une terre, comme l'explique de façon imagée ce vieux principe de *common law* américaine : « Whoever owns the soil, it's theirs up to Heaven and down to Hell »¹¹².

Dans plusieurs États¹¹³ américains, la protection des terres agricoles se fait dans le cadre de programmes que l'on appelle « Agricultural district programs » qui permettent à des agriculteurs de créer, sur une base volontaire, des secteurs spécifiques dans lesquels l'agriculture est encouragée et protégée. Ces programmes prennent différentes formes et comprennent diverses mesures selon les États concernés, mais ils incluent entre autres des mesures d'allègement fiscal, des programmes de servitudes de conservation, des mesures limitant la construction d'infrastructures (routes, égout et aqueduc) par les entités étatiques, des limitations du développement non agricole, des exigences quant à l'adoption de mesures de conservation, et ainsi de suite¹¹⁴.

Servitudes de conservation

L'une des mesures les plus répandues de protection du territoire agricole prend la forme d'un programme de vente ou de donation de servitude de conservation (*conservation easements*) au gouvernement (local, régional ou étatique/provincial) ou à une entité de protection des terres agricoles (*Land Trust*). L'on retrouve cette forme de protection des terres agricoles

¹¹² « The Shale Gas Secret. Why has drilling boomed in America while it struggles in Europe? » *The Wall Street Journal* (16 juillet 2012).

¹¹³ Il existe, en septembre 2012, 19 programmes de ce type répartis dans 16 États américains. American Farmland Trust – Farmland Information Center, *Agricultural District Programs. Fact Sheet*, septembre 2012, en ligne : [http://www.farmlandinfo.org/documents/39450/FIC_AgDistricts_09-2012.pdf] (consulté le 26 juin 2013).

¹¹⁴ *Ibid.*

dans quarante-neuf États américains qui ont adopté des lois permettant la création de servitudes de conservation¹¹⁵.

Lorsqu'une telle servitude est établie au bénéfice du gouvernement ou d'une organisation de protection des terres agricoles, la terre visée se retrouve limitée quant au type de développement dont elle peut faire l'objet. Il convient cependant de préciser que le propriétaire conserve son titre de propriété sur la terre. Il peut ainsi la vendre, la donner ou la léguer, l'objectif étant seulement de restreindre son utilisation à des fins agricoles. Autrement dit, le propriétaire est limité dans les changements de vocation de sa terre agricole pour d'autres formes d'activités. Par exemple, dans certains cas, il ne peut pas subdiviser sa terre, y construire des habitations ou des commerces ou autoriser l'exploitation minière. Ces interdictions varient en fonction des États et en fonction des types des servitudes de conservation concédées. Ainsi, l'exploration gazière n'est pas toujours considérée comme étant un changement de vocation de la terre agricole car une fois l'extraction terminée, la terre agricole reprend sa vocation initiale¹¹⁶. Il est à noter que la servitude est attachée au terrain plutôt qu'au propriétaire terrien. En d'autres mots, elle ne s'éteint pas lors de la vente ou la donation de la terre à un nouveau propriétaire. Ce dernier demeure lié par la servitude. La plupart des servitudes de conservation sont permanentes. Dans certains États, il est possible de mettre fin à la servitude après un certain nombre d'années précisé dans la législation ou l'acte de servitude. Cette demande se fait généralement auprès d'un tribunal et à condition de remplir certains critères¹¹⁷.

La servitude est créée sur une base volontaire. Ainsi, dans tous ces États, c'est le propriétaire d'une terre agricole qui décide de vendre ou de donner la servitude en faveur de l'État ou du Land trust. La vente se fait à un prix déterminé par une évaluation indépendante d'un expert qui détermine la valeur du terrain sur le marché et la valeur agricole du terrain¹¹⁸. La donation de la servitude de conservation s'accompagne souvent d'une certaine forme d'exemption ou de réduction fiscale, ce qui est susceptible d'encourager des agriculteurs à céder de tels droits sur leurs terres en plus de s'assurer de la pérennité de la vocation agricole de celles-ci.

Les programmes des servitudes de conservation prévoient généralement des visites de surveillance qui sont effectuées annuellement par l'État ou le cas échéant, l'organisation de

¹¹⁵ American Farmland Trust – Farmland Information Center, *Agricultural Conservation Easements*, novembre 2001, en ligne :

[[http://www.deq.state.ne.us/Publica.nsf/0/f975a75b01436f2205256c71005c8dbf/\\$FILE/American%20Farmland%20Trust%20Fact%20Sheet.pdf](http://www.deq.state.ne.us/Publica.nsf/0/f975a75b01436f2205256c71005c8dbf/$FILE/American%20Farmland%20Trust%20Fact%20Sheet.pdf)] (consulté le 26 juin 2013).

¹¹⁶ C'est le cas en Pennsylvanie par exemple. Voir Rapport II du groupe de recherche SAGE.

¹¹⁷ American Farmland Trust – Farmland Information Center, *Agricultural Conservation Easements*, novembre 2001, en ligne : [[http://www.deq.state.ne.us/Publica.nsf/0/f975a75b01436f2205256c71005c8dbf/\\$FILE/American%20Farmland%20Trust%20Fact%20Sheet.pdf](http://www.deq.state.ne.us/Publica.nsf/0/f975a75b01436f2205256c71005c8dbf/$FILE/American%20Farmland%20Trust%20Fact%20Sheet.pdf)] (consulté le 26 juin 2013); Land Trust Alliance, *Amending Conservation Easements : Evolving Practices and Legal Principles*, 2007.

¹¹⁸ Pennsylvania, Department of Agriculture, « Bureau of Farmland Preservation », en ligne : [http://www.agriculture.state.pa.us/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_24476_10297_0_43/AgWebsite/OrganizationDetail.aspx?name=Bureau-of-Farmland-Preservation&navid=34&parentnavid=0&orgid=10] (consulté le 26 juin 2013).

protection des terres agricoles pour vérifier si le propriétaire n'y effectue pas d'activités non autorisées et que les termes de la servitude de conservation sont respectés. Ces visites ne visent pas qu'à contrôler les propriétaires. Au contraire, elles sont vues comme comportant un atout pour le propriétaire qui souhaite protéger sa terre agricole. Tel que l'explique le Texas Agricultural Land Trust, la visite d'inspection annuelle permet de renforcer le partenariat visant la protection entre le propriétaire et l'organisation détentrice des droits de développement. Elle offre également une opportunité au propriétaire d'obtenir réponse à ses questions au sujet du respect de la servitude¹¹⁹.

Dans les sous-sections qui suivent, nous présenterons la forme spécifique que prennent ces programmes de servitudes de conservation des terres agricoles dans quelques États.

Pennsylvanie

Le programme d'achat de servitude de conservation par le gouvernement de la Pennsylvanie a été créé en 1988¹²⁰ par le *Purchase of Agricultural Conservation Easement Act*¹²¹. Il consiste en l'achat par un palier de gouvernement local, régional (*county*) ou étatique (*State*) de servitudes de conservation – ou également appelé droits de développement – aux propriétaires de terres agricoles de qualité¹²². Actuellement, les programmes des 47 comtés participants de l'État de Pennsylvanie reçoivent des fonds du gouvernement étatique pour l'achat de ces droits de conservation auprès des agriculteurs. Des comités de conservation des terres agricoles ont été formés au sein de chacun de ces comtés ainsi qu'un comité au niveau étatique pour superviser et administrer ce programme. Le comité étatique est chargé de la distribution des fonds octroyés par l'État de Pennsylvanie ainsi que de la surveillance et le suivi des décisions des comités de comtés.

Pour vendre de telles servitudes de conservation, les propriétaires de terres agricoles doivent soumettre leur demande à l'Administration, qui décidera ensuite si elle achètera la servitude. Une évaluation fondée sur plusieurs critères est réalisée à cette fin. Une fois cette évaluation réalisée, on établit un classement parmi les terres proposées et on sélectionne celles qui feront l'objet d'une servitude de conservation¹²³. Étant donné des limites d'ordre budgétaire, ce ne sont pas toutes les demandes de servitudes qui reçoivent une réponse positive de la part de

¹¹⁹ Texas Agricultural Land Trust, « What is monitoring and why do we do it? », en ligne : [http://www.txaglandtrust.org/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=60] (consulté le 26 juin 2013).

¹²⁰ Steve WEBER, *Agricultural conservation easements*, août 2004, en ligne : [http://law.psu.edu/_file/aglaw/Agricultural_Conservation_Easements.pdf] (consulté le 26 juin 2013).

¹²¹ 7 Pa. Code § 138e.

¹²² Pennsylvania, Department of Agriculture, « Easement Purchase », en ligne : [http://www.agriculture.state.pa.us/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_24476_10297_0_43/AgWebsite/ProgramDetail.aspx?name=Easement-Purchase-&navid=12&parentnavid=0&palid=11&] (consulté le 26 juin 2013).

¹²³ Legislative Budget and Finance Committee, *Review of the Agricultural Conservation Easement Purchase Program. Pursuant to Senate Resolution 2007-195*, Pennsylvania, septembre 2008, en ligne : [<http://lbfc.legis.state.pa.us/reports/2008/20.PDF>] (consulté le 26 juin 2013).

l'État¹²⁴. Selon des données de 2008, au-delà de 2000 exploitations agricoles seraient sur une liste d'attente pour bénéficier du programme¹²⁵.

Les servitudes qui sont achetées par l'État en Pennsylvanie doivent être d'au moins 50 acres (les programmes de comté peuvent prévoir certaines exceptions). Des terres de 10 acres peuvent faire l'objet d'une servitude si elles sont adjacentes à une terre déjà protégée par le programme¹²⁶. À ce jour, plus de 4 100 exploitations agricoles ont été achetées dans le cadre de ce programme totalisant plus de 450 000 acres en superficie¹²⁷.

En 2008, un audit a été réalisé sur le programme de servitude de conservation agricole de la Pennsylvanie. Sa principale conclusion a été la suivante : « Pennsylvania has one of the most successful, if not the most successful, farm-land preservation programs in the country. The ACE program, with its emphasis on quantitative rankings and local land use decision-making, is widely viewed as a model for selecting and preserving agriculturally important farms »¹²⁸.

Vermont

L'un des acteurs les plus importants dans la conservation des terres agricoles au Vermont est le Vermont Land Trust, une organisation non étatique de conservation à but non lucratif¹²⁹ comptant au-delà de cinq mille membres. Cette organisation travaille, entre autres, à la conservation des terres agricoles de cet État, depuis 1977 par le biais de servitudes de conservation¹³⁰.

La majorité des terres agricoles faisant l'objet de servitude de conservation au bénéfice du Vermont Land Trust le sont à titre gratuit. Quarante pourcent des servitudes de conservation sont cependant achetées par l'organisation. Le financement de ces achats provient d'agences

¹²⁴ Conservation Tools, « Agricultural Conservation Easement Purchase Program », en ligne : [<http://conservationtools.org/guides/show/47>] (consulté le 26 juin 2013).

¹²⁵ Legislative Budget and Finance Committee, *Review of the Agricultural Conservation Easement Purchase Program. Pursuant to Senate Resolution 2007-195*, Pennsylvania, septembre 2008, en ligne : [<http://lbfc.legis.state.pa.us/reports/2008/20.PDF>] (consulté le 26 juin 2013).

¹²⁶ Pennsylvania, Department of Agriculture, « Bureau of Farmland Preservation », en ligne : [http://www.agriculture.state.pa.us/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_24476_10297_0_43/AgWebsite/OrganizationDetail.aspx?name=Bureau-of-Farmland-Preservation&navid=34&parentnavid=0&orgid=10] (consulté le 26 juin 2013).

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Legislative Budget and Finance Committee, *Review of the Agricultural Conservation Easement Purchase Program. Pursuant to Senate Resolution 2007-195*, Pennsylvania, septembre 2008, en ligne : [<http://lbfc.legis.state.pa.us/reports/2008/20.PDF>] (consulté le 26 juin 2013).

¹²⁹ Vermont Land Trust, « About the Vermont Land Trust », en ligne : [<http://www.vlt.org/about-vlt>] (consulté le 26 juin 2013).

¹³⁰ 10 V.S.A. § 821.

étatiques ou d'organisations, telles que le Vermont Housing and Conservation Board, ainsi que de donateurs privés comme des fondations et des entreprises¹³¹.

La taille minimale des terres faisant l'objet de servitudes de conservation est de 50 acres¹³². Les servitudes de conservation consenties au Vermont Land Trust ne permettent aux propriétaires de terres agricoles d'accepter des projets d'exploration et d'exploitation minière sur ces terres, contrairement à d'autres États¹³³.

Au 30 juin 2012, le Vermont Land Trust comptait 1 727 projets de conservation représentant une superficie de 524 965 acres¹³⁴. Cela comprend non seulement des projets de conservation de terres agricoles, mais également des forêts. Ces servitudes concernent plus de 700 exploitations agricoles.

New York¹³⁵

L'État de New York a adopté en 1998 un Programme de protection des terres agricoles (Farmland Protection Program)¹³⁶ dans l'objectif de répondre au problème de la diminution de ces terres, devenu préoccupant¹³⁷. Le Programme est administré par le New York State Department of Agriculture and Markets, qui prend la forme de financement aux municipalités ayant un plan de protection des terres agricoles conforme aux exigences étatiques afin que celles-ci puissent faire l'acquisition de servitudes de conservation. Ces fonds proviennent du *Environmental Protection Fund*, lequel est financé par les taxes foncières prélevées par l'État.

Depuis sa création, le programme a connu un franc succès. Entre 1996 et 2004, 80 millions de dollars américains ont servi à financer l'achat de servitudes de conservation, ce qui a permis de protéger plus de 30 000 acres de terres agricoles¹³⁸.

¹³¹ Vermont Land Trust, « Frequently Asked Questions about Conserving Your Land », en ligne : [<http://www.vlt.org/land-protection/frequently-asked-questions>] (consulté le 26 juin 2013).

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.* Voir aussi : American Farmland Trust – Farmland Information Center, *Agricultural Conservation Easement Language from Selected Farmland Protection Programs*, 2011, en ligne : [http://www.farmlandinfo.org/documents/39352/Easement_Language_No_Notes_October_2012.pdf] (consulté 26 juin 2013).

¹³⁴ Vermont Land Trust, *Annual report, 2011-2012*, en ligne : [http://www.vlt.org/images/0_PDFs/AR12_Projects.pdf] (consulté le 26 juin 2013).

¹³⁵ *Environmental Conservation Law* §§ 49-0301 et s.

¹³⁶ American Farmland Trust, *New York Farmland Protection Program. Conserving Our Farms for the Future*, en ligne : [http://www.farmlandinfo.org/documents/30133/NY_Farmland_Protection_Program.pdf] (consulté le 26 juin 2013).

¹³⁷ Entre 1997 et 2002, on estime que 127 000 acres de terres agricoles ont été perdues dans l'État de New York (*ibid.*).

¹³⁸ *Ibid.*

Protection des terres agricoles par des mesures fiscales

Ces programmes sont également souvent accompagnés de mesures offrant un traitement fiscal préférentiel aux propriétaires de terres utilisées à des fins agricoles¹³⁹.

En Pennsylvanie par exemple, on a adopté un programme faisant intervenir des mesures fiscales afin de favoriser la protection des terres agricoles. Ce programme créé en 1974 se nomme « Clean and Green »¹⁴⁰. Il consiste en un allègement de taxes pour les agriculteurs qui font usage de leur terre à des fins strictement agricoles¹⁴¹. Lorsqu'un changement d'usage de la terre faisant partie de ce programme a lieu, une mesure punitive est imposée. Le propriétaire doit ainsi payer le montant de l'allègement fiscal dont il a bénéficié au cours des sept dernières années en plus d'un intérêt de 6 % par année. De plus, le changement d'usage d'une portion du terrain à un usage non autorisé entraîne, dans la majorité des cas la perte du bénéfice fiscal pour l'entièreté de la terre en question¹⁴². Ce programme pourrait ainsi avoir un intérêt pour la protection des terres agricoles face à l'exploitation des gaz de schiste. Or, cet intérêt a été réduit depuis que le programme a été modifié en 2010 afin de permettre l'exploitation de pétrole et de gaz sans pour autant subir une augmentation de taxes trop élevée. Elle se limite dorénavant qu'à la section de la terre utilisée pour l'exploitation gazière. Ainsi, le reste de la propriété bénéficie toujours de cet allègement fiscal. À l'heure actuelle, 9,3 millions d'acres de terres font l'objet de ce programme

L'État de New York, entre autres, offre également des incitatifs fiscaux aux propriétaires de terres faisant partie d'un Agricultural District¹⁴³.

Mesures d'aménagement du territoire

D'autres mesures de protection du territoire, comme celles adoptées au Vermont sont à souligner. Le Vermont s'est en effet doté d'un mécanisme qui protège ses terres agricoles de toute forme d'usage autre que l'agriculture. Le premier de ces dispositifs concerne la loi appelée *Municipal and Regional Planning and Development Statute* qui confère aux gouvernements locaux le pouvoir d'édicter des règlements de zonage et d'élaborer des plans d'utilisation des terres. Cette loi prévoit un ensemble de règles de base pour les communautés qui choisissent d'adopter des règlements d'utilisation des terres. Néanmoins, l'aspect le plus

¹³⁹ American Farmland Trust – Farmland Information Center, *Agricultural District Programs. Fact Sheet*, septembre 2012, en ligne : [http://www.farmlandinfo.org/documents/39450/FIC_AgDistricts_09-2012.pdf] (consulté le 26 juin 2013).

¹⁴⁰ Pennsylvania Department of Agriculture, « Clean and Green », en ligne : [http://www.agriculture.state.pa.us/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_24476_10297_0_43/AgWebsite/ProgramDetail.aspx?name=Clean-and-Green&navid=12&parentnavid=0&palid=12&] (consulté le 26 juin 2013).

¹⁴¹ 7 Pa. Code § 137b; BABST CALLAND, « Pennsylvania's "Clean and Green Act" Amended to Limit the Tax Consequences of Oil, Gas and CBM Development », 2010, en ligne : [<http://www.lexisnexis.com/community/emergingissues/blogs/oilgasandenergylaw/archive/2011/06/21/pennsylvania-s-clean-and-green-act-amended-to-limit-the-taxconsequences-of-oil-gas-and-cbm-development.aspx>] (consulté le 26 juin 2013).

¹⁴² BABST CALLAND, *ibid.*

¹⁴³ *Agriculture and Markets Law* §§ 300 et s.

important de cette loi est qu'elle établit un cadre de base juridique pour le zonage, de même que des règles d'aménagement du territoire et des audiences publiques sur l'utilisation des terres.

En ce qui concerne spécifiquement l'agriculture, le Vermont a mis en place une loi de protection de l'espace agricole appelée *Right-to-farm Statute*. Cette loi instaure un mécanisme qui vise à protéger les terres agricoles, aussi longtemps que leurs propriétaires ne violent pas les lois, au niveau des différentes échelles territoriales (fédérale, étatique et locale). Néanmoins, pour bénéficier de cette protection, les agriculteurs, se trouvant aux alentours d'un centre urbain par exemple, doivent avoir maintenu des pratiques agricoles consistantes à proximité du dit centre.

Enfin, la protection de l'espace agricole est renforcée par loi *Inclusionary Zoning Laws* dont le but est de résoudre les problèmes potentiels résultants du « zonage d'exclusion » ou des règlements d'utilisation des terres interdisent effectivement l'offre de logements pour les familles et personnes à faible revenu. Cette loi donne au gouvernement local la possibilité de mettre à disposition des logements abordables tout en respectant les exigences de leurs plans locaux de l'habitat¹⁴⁴.

Constat : Les cadres de protection des territoires agricoles aux USA sont diversifiés, mais on retrouve dans de nombreux États des incitatifs fiscaux afin de réaliser celle-ci. De même, l'une des mesures les plus répandues de protection du territoire agricole prend la forme d'un programme de vente ou de donation de servitude de conservation (*conservation easements*) au gouvernement (local, régional ou étatique/provincial) ou à une entité de protection des terres agricoles (*Land Trust*).

6.1.2. Canada

Colombie-Britannique

Seule 2,7 % de la superficie totale de la province est considérée comme propice à l'agriculture¹⁴⁵. De surcroît, ces terres arables subissent une pression croissante, car elles sont localisées à la périphérie des grandes agglomérations telles que Victoria, Vancouver et Kelowna. En 1973, le gouvernement a mis en place l'*Agriculture Land Reserve* (ALR). Il s'agit d'une zone provinciale dans laquelle l'agriculture est reconnue en tant qu'usage prioritaire. L'agriculture y est encouragée et les usages non agricoles y sont contrôlés par l'*Agricultural Land commission* (ALC). L'ALR couvre environ 4.7 millions d'hectares du

¹⁴⁴ Rusty RUMLEY, « A Comparison of the General Provisions Found in Right-to-Farm Statutes » (2011) 12 Vt. J. Envlt. L. 327, en ligne : [<http://www.vjel.org/journal/pdf/VJEL10147.pdf>] (consulté le 26 juin 2013).

¹⁴⁵ Tracy STOBBE, Geerte COTTELEER et G. Cornelius VAN KOOTEN, « Hobby Farms and Protection of Farmland in British Columbia » (2009) 32 Canadian Journal of Regional Science 393, en ligne : [<http://www.cjrs-csr.org/archives/32-3/stobbe-final.pdf>] (consulté le 26 juin 2013).

territoire britanno-colombien¹⁴⁶. L'ALR est placé sous l'autorité de l'ALC qui, à l'instar de la CPTAQ, statue sur les demandes d'exclusion, de subdivision et d'usages non agricoles. L'ALC est une agence provinciale indépendante dont la mission consiste donc à préserver les terres agricoles en collaboration avec les communautés locales, les gouvernements locaux et les autres acteurs¹⁴⁷. Aussi, bien que les terres restent du domaine privé, leurs propriétaires ne peuvent pas les subdiviser, ou construire plus d'un logement, ou les utiliser à des fins non agricoles. Cette prérogative relève de l'ALC qui seule peut décider d'exclure ou d'inclure une terre en zone agricole et de permettre un usage non agricole¹⁴⁸ sur des terres agricoles. L'article 6 de l'*Agricultural Land Commission Act* (ALCA) énonce les buts de l'ALC¹⁴⁹ qui doivent la guider dans la prise de décision. Toutefois, les gouvernements locaux ont la possibilité d'arrêter l'application d'un arrêt de l'ALC dans certaines circonstances, s'ils jugent cet arrêt contraire à la planification locale de l'utilisation des terres. En effet, l'ALCA stipule que si une demande s'applique aux terres qui sont zonées pour l'usage agricole ou une ferme ou si cela requiert une modification d'un plan ou d'un règlement, la demande ne peut procéder que si elle est autorisée par le gouvernement local¹⁵⁰. Il s'agit d'une simple possibilité. Le principe reconnaît l'importance des règlements locaux déjà existants. Il y a des discussions entre ALC et les municipalités concernées pour arriver à une solution acceptable pour tous. Or, la plupart des questions qui touchent les terres agricoles privées relèvent exclusivement des gouvernements locaux.

La législation actuelle accorde d'importants pouvoirs à l'ALC qui dépassent la plupart des ministères provinciaux relatifs au contrôle et à l'utilisation des terres au sein de l'ALR. Toutefois, cette même législation attribue le pouvoir de planification et de zonage des terres aux gouvernements locaux. Par conséquent, tous ces paliers de la gouvernance des terres agricoles ont l'obligation de coopérer entre eux afin d'éviter les blocages qui peuvent subvenir, notamment avec l'exploitation du gaz de schiste qui est une manne dont les gouvernements locaux veulent profiter.

Aussi, pour résoudre les différends sur des questions communautaires (définies par la loi comme les questions d'utilité publique, ou celles découlant des stratégies de croissance régionale, ainsi que les plans communautaires)¹⁵¹, l'ALCA prévoit un mécanisme de résolution de conflit à travers un facilitateur, qui est une tierce partie choisie d'un commun

¹⁴⁶ Colombie-Britannique, Agricultural Land Reserve, « About Agricultural Land Reserve », en ligne : [http://www.alc.gov.bc.ca/alr/alr_main.htm] (consulté le 26 juin 2013).

¹⁴⁷ David J. CONNELL et Daniel STURGEON, *An Evaluation of the Investment Agriculture Foundation Local Government Agricultural Planning Program*, Prince George, School of Environmental Planning, University of Northern British Columbia, en ligne : [http://www.iafbc.ca/publications_and_resources/documents/LGAP-Evaluation_Report.pdf] (consulté le 26 juin 2013), pp. 43.

¹⁴⁸ *Agricultural Land Commission Act*, S.B.C. 2002, c. 36, art. 20 et 25.

¹⁴⁹ *Ibid.*, art. 6. The following are the purposes of the Commission:

- (a) to preserve agricultural land;
- (b) to encourage farming on agricultural land in collaboration with other communities of interest;
- (c) to encourage local governments, First Nations, the government and its agents to enable and accommodate farm use of agricultural land and uses compatible with agriculture in their plans, bylaws and policies.

¹⁵⁰ *Ibid.*, art. 25(3).

¹⁵¹ *Ibid.*, art. 13.

accord par les deux protagonistes. L'ALCA précise que le médiateur doit se prononcer en mettant de l'avant : « [I] es valeurs agricoles, y compris la préservation des terres agricoles, les valeurs environnementales, économiques, sociales et patrimoniales, mais seulement si ces valeurs ne peuvent être remplacées ou déplacées sur des terres extérieures à l'ALR, et/ou s'il n'y a pas de perte nette de leur capacité agricole »¹⁵².

Si une interprétation stricte de l'ALCA interdit le lotissement et l'utilisation des terres agricoles désignées à des fins autres qu'agricoles sous réserve de certaines exceptions¹⁵³, d'autres lois comme le *Petroleum and Natural Gas Act*, le *Mining Right of Way Act*, ou le *Mineral Tenure Act* offrent la possibilité au propriétaire d'une terre agricole ou au détenteur d'un droit d'accès à une terre agricole désignée de présenter une demande d'utilisation de la terre à toute autre fin qu'agricole à l'*Agricultural Land Commission* qui peut refuser ou accepter la demande selon les conditions qu'elle juge appropriées¹⁵⁴.

Bien qu'en général ce soit l'ALC qui autorise l'utilisation des terres agricoles à d'autres fins que l'agriculture, cette règle fait l'objet d'une exception. La loi permet en effet que l'*Agricultural Land Commission* puisse déléguer son pouvoir de traiter les demandes d'exclusion, de changement d'usage ou de lotissement à une autre agence gouvernementale par le biais d'un « accord de délégation ». C'est ainsi qu'en 2004, l'ALC a signé un tel accord (*Delegation agreement*)¹⁵⁵ en vertu de l'article 26 de l'ALCA afin de déléguer ses pouvoirs à la Oil and Gas Commission (OGC) en ce qui concerne les activités pétrolières et gazières ainsi que les pipelines au sein des territoires de Peace River et de Northern Rockies Regional Districts. Cette dernière peut donc exercer les pouvoirs octroyés à l'*Agricultural Land Commission* en vertu de l'article 25(1) et (2) de l'ALCA et décider des demandes relatives aux activités pétrolières et gazières ainsi que les pipelines sur les zones faisant partie de l'*Agricultural Land Reserve*. Nous traiterons, dans le rapport II, de façon plus détaillée, de cette délégation.

Ontario

Même si plus de la moitié des terres agricoles de type I (52 %) du Canada se trouve en Ontario¹⁵⁶, il n'en demeure pas moins que le problème de la protection des terres agricoles se pose avec acuité d'autant plus que la province ne dispose pas encore de législation spécifiquement dédiée à la protection des terres agricoles. Ainsi, il n'existe pas, dans cette province, d'équivalent à la CPTAQ. Néanmoins, le gouvernement de l'Ontario a adopté

¹⁵² *Ibid.*, art. 13(4).

¹⁵³ Voir *Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation*, B.C. Reg. 171/2002.

¹⁵⁴ Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, « Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1□1). Colombie-Britannique », Rapport 2, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, en ligne : [http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_ColombieBritannique_UL.pdf] (consulté le 26 juin 2013).

¹⁵⁵ *Delegation Agreement between Provincial Agricultural Land Commission and Oil and Gas Commission*, 1^{er} avril 2010, en ligne : [http://www.alc.gov.bc.ca/Delegation/ALC-OGC/Delegation_Apr2010.pdf] (consulté le 26 juin 2013).

¹⁵⁶ Ontario, « L'Ontario en bref », en ligne : [<http://www.ontario.ca/fr/gouvernement/lontario-en-bref>] (consulté le 26 juin 2013).

quelques lois et politiques afin d'assurer directement et indirectement la protection du territoire agricole : notamment la *Loi de 2005 sur la ceinture de verdure*¹⁵⁷, la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*¹⁵⁸, la *Loi sur l'aménagement du territoire*¹⁵⁹ et la *Déclaration de principes provinciale de 2005*¹⁶⁰. Le gouvernement de l'Ontario a envoyé aux municipalités, comtés et Municipalités régionales (métropolitaines) dès 1978 des consignes par rapport au traitement des terres agricoles dans la planification locale et régionale¹⁶¹.

Contrairement au Québec qui dispose d'une législation spécialement consacrée à la protection des terres agricoles, ici on met plutôt l'accent sur la planification de l'aménagement du territoire¹⁶² placée sous la *Loi sur l'aménagement du territoire* qui se veut un savant dosage équilibré entre les intérêts des propriétés privées et ceux plus généraux de la communauté en tenant compte des préoccupations environnementales, sociales et économiques. De manière générale, la mise en œuvre des plans, lois et politiques d'aménagement du territoire se fait principalement à l'échelle municipale et aussi bien entendu dans le cadre des Municipalités régionales (autour des grands centres métropolitains).

En effet, en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, le ministère des Affaires municipales peut déléguer aux municipalités le pouvoir des décisions d'aménagement¹⁶³. Les décisions concernant le zonage de leur territoire sont donc généralement prises au sein des administrations municipales. Elles peuvent ainsi restreindre certaines zones à l'usage exclusif de l'agriculture. Le ministère des Affaires municipales et du Logement affirme « qu'au cours des dix dernières années, les politiques locales sur la création de lots non agricoles en zone rurale sont devenues plus restrictives. En effet, nombre de municipalités ont adopté des politiques qui limitent rigoureusement ou interdisent la création de lots résidentiels, y compris de lots utilisés par des agriculteurs à la retraite »¹⁶⁴.

La *Déclaration de principes provinciale de 2005*, adoptée en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* prévoit des mesures afin de protéger les zones à fort rendement agricole. Elle a pour objectif de fournir « une orientation politique sur des questions d'intérêt

¹⁵⁷ L.O. 2005, c. 1.

¹⁵⁸ L.R.O. 1990, c. N.2.

¹⁵⁹ L.R.O. 1990, c. P.13.

¹⁶⁰ Ontario, Ministère des Affaires municipales et du Logement, *Déclaration de principes provinciale*, Toronto, Librairie de Publications Ontario, 2005, en ligne : [<http://www.mah.gov.on.ca/Asset3407.aspx>] (consulté le 26 juin 2013).

¹⁶¹ Melissa WATKINS, Stewart HILTS et Emily BROCKIE, *Protecting Southern Ontario's Farmland : Challenges and Opportunities*, Guelph, Center for Land and Water Stewardship, 2003, en ligne : [<http://www.uoguelph.ca/~farmland/ProtectingFarmland.pdf>] (consulté le 26 juin 2013), p. 22.

¹⁶² Wayne CALDWELL, Stewart HILTS et Bronwynne WILTON, *Farmland Preservation : Land for Future Generations*, Guelph, University of Guelph, 2007.

¹⁶³ *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, c. P.13, art. 4.

¹⁶⁴ Ontario, Ministère des Affaires municipales et du Logement, « Création de lots dans les zones à fort rendement », en ligne : [<http://www.mah.gov.on.ca/Page4840.aspx>] (consulté le 26 juin 2013).

provincial liées à l'aménagement et à la mise en valeur du territoire »¹⁶⁵. L'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que les décisions relatives aux questions d'aménagement soient conformes aux déclarations de principes faites en vertu de la Loi :

3. (1) Le ministre peut, seul ou de concert avec un autre ministre de la Couronne, *faire des déclarations de principes* approuvées par le lieutenant-gouverneur en conseil sur des questions relatives à l'aménagement municipal et qu'il estime d'intérêt provincial. [...]

(5) Une décision du conseil d'une municipalité, d'un conseil local, d'un conseil d'aménagement, d'un ministre de la Couronne et d'un ministre, d'un conseil, d'une commission ou d'un organisme du gouvernement, y compris la commission des affaires municipales, à l'égard de l'exercice de tout pouvoir qui touche une question d'aménagement du territoire :

a) d'une part, *est conforme aux déclarations de principes* faites en vertu du paragraphe (1) qui sont en vigueur à la date à laquelle est prise la décision ;

b) d'autre part, est conforme aux plans provinciaux en vigueur à cette date ou ne doit pas être incompatible avec eux, selon le cas [nos italiques].

Ainsi, bien qu'elle porte le nom de Déclaration, la *Déclaration de principes provinciale de 2005* a donc une certaine valeur contraignante à l'égard des autorités publiques chargées de l'aménagement du territoire.

Parmi ses dispositions les plus pertinentes de la *Déclaration de principes provinciale de 2005* se trouve la politique 2.3 qui traite de l'agriculture. Elle énonce que « les *zones agricoles à fort rendement* sont protégées aux fins de l'agriculture à long terme »¹⁶⁶. Ces zones sont définies comme « des zones où prédominent des terres agricoles à fort rendement. En matière de protection, les zones de cultures spéciales reçoivent la plus haute priorité, suivies par les sols de classes 1, 2 et 3, dans cet ordre »¹⁶⁷. Les activités et utilisations permises dans ces zones sont « les utilisations agricoles ; les utilisations secondaires ; et les utilisations liées à l'agriculture »¹⁶⁸.

La *Loi de 2005 sur la ceinture de verdure* et la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* visent également à assurer la protection du territoire agricole. En effet, les objectifs de la *Loi de 2005 sur la ceinture de verdure* en lien avec l'agriculture sont les suivants : « Les objectifs du Plan de la ceinture de verdure sont les suivants : a) établir un

¹⁶⁵ Ontario, Ministère des Affaires municipales et du Logement, *Déclaration de principes provinciale*, Toronto, Librairie de Publications Ontario, 2005, en ligne : [<http://www.mah.gov.on.ca/Asset3407.aspx>] (consulté le 26 juin 2013), p. 1.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 19.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

réseau de zones de campagne et d'espaces libres appuyant la moraine d'Oak Ridges et l'escarpement du Niagara ; b) maintenir la campagne, les villes rurales et les petites villes et contribuer à la viabilité économique des collectivités agricoles ; c) préserver les terres agricoles comme source commerciale continue d'aliments et d'emplois ; d) reconnaître l'importance vitale du secteur agricole pour l'économie régionale ; k) promouvoir l'utilisation durable des ressources »¹⁶⁹.

Un plan d'aménagement a été élaboré en vertu de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* pour définir les usages permis dans cette ceinture verte. Les usages permis dans les zones rurales sont relativement nombreux¹⁷⁰. Pour qu'ils soient autorisés, ils doivent cependant remplir les conditions de la partie 2 du *Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara*.

Ces deux lois seront présentées plus en détail dans le rapport II en faisant ressortir leur pertinence dans le contexte de l'exploitation du gaz de schiste.

Nouveau-Brunswick

La préservation des terres agricoles au Nouveau-Brunswick est régie par la *Loi sur la protection et l'aménagement du territoire agricole*¹⁷¹ (sous la direction du ministère de l'Agriculture, de l'Aquaculture et des Pêches). Cette législation est beaucoup plus flexible et souple que la LPTAA. En vertu de cette loi, une personne peut faire une demande d'inscription des terres agricoles dont elle est propriétaire. Cependant, la décision d'inscription ou de radiation du registre des terres agricoles relève de la compétence du Ministère. Par conséquent, le processus de dézonage d'une terre agricole est moins complexe au Nouveau-Brunswick où, dans certaines circonstances, la *Loi sur l'urbanisme* peut remplacer celle sur la protection et l'aménagement du territoire agricole sur simple injonction du ministère¹⁷². C'est dire que la préservation des terres agricoles est beaucoup moins rigide si on le compare au Québec. Dans ce contexte, les associations des propriétaires de terres agricoles n'exercent qu'un rôle consultatif auprès des administrations.

Constat : Les choix opérés par les autres provinces canadiennes, à l'exception de la Colombie-Britannique, s'avèrent plus déconcentrés, plus souples et généralement moins contraignants et protecteurs que le modèle québécois, le renvoi à la délégation étant fort souvent utilisé. Le modèle de la Colombie-Britannique est le plus proche de la CPTAQ.

¹⁶⁹ *Loi de 2005 sur la ceinture de verdure*, L.O. 2005, c. 1, art. 5.

¹⁷⁰ Ontario, *Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara*, Ontario, Imprimeur de la Reine, 2005, en ligne : [http://www.escarpement.org/_files/file.php?fileid=filexVddRWzTOP&filename=file_NEP_French.pdf] (consulté le 26 juin 2005), pp. 17-22.

¹⁷¹ L.N.-B. 1996, c. A-5.11.

¹⁷² *Ibid.*, art. 10.

6.2 Europe et Union Européenne

La Politique Agricole Commune prévoit depuis 1999 un volet « développement rural »¹⁷³ qui incorpore, entre autres, la gestion de l'espace et de l'environnement (axe 2), visant ainsi à préserver et à améliorer les systèmes agricoles¹⁷⁴. Cette préservation comporte un aspect esthétique important, puisque la Décision 2006/144/CE édicte que les États membres sont encouragés à « préserver les paysages cultivés et les forêts », ce qui doit contribuer à protéger le patrimoine culturel et naturel de l'Europe¹⁷⁵. Il n'est pas à proprement parler d'une protection de la quantité ou de la qualité des sols agricoles, bien que ces préoccupations rejoignent la volonté de protéger les paysages cultivés comme élément-clé du patrimoine européen. 80 % du budget alloué à l'axe 2 de ce volet « développement rural » est orienté vers le développement agricole¹⁷⁶. De plus, les agriculteurs recevant une aide directe en vertu de cette politique s'engagent à maintenir les « terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes »¹⁷⁷.

L'Union européenne, dans ses *Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols* affirme que c'est au niveau régional et local que les mesures doivent être prises pour compenser la perte de surface consacrée à l'agriculture¹⁷⁸. Elle recommande ainsi de limiter l'artificialisation des terres¹⁷⁹, de restreindre le développement aux terres de mauvaise qualité¹⁸⁰ et de mettre en place des mesures fiscales pour éviter le développement sur les terres de bonne qualité, voire de l'interdire¹⁸¹.

La *Directive 85/337/EEC du 27 juin 1985*, complétée en 2001 par la *Directive 2001/42/CE*¹⁸², stipule que les États membres sont tenus de mettre en place des procédures d'évaluation environnementale avant qu'un projet pouvant avoir des impacts significatifs sur l'environnement ne soit approuvé¹⁸³. Ces projets incluent les activités liées

¹⁷³ François LATASTE, « Le second pilier de la Politique Agricole Commune : une politique à la carte », (2012) 3 *Économie régionale & urbaine* 327, par. 4.

¹⁷⁴ CE, *Décision 2006/144/CE du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)*, [2006] J.O. L 277, art. 2.3.

¹⁷⁵ *Ibid.*, art. 3.2, al. 3(ii).

¹⁷⁶ François LATASTE, « Le second pilier de la Politique Agricole Commune : une politique à la carte », (2012) 3 *Économie régionale & urbaine* 327, par. 7.

¹⁷⁷ Pierre H. BOULANGER, « Quelle réforme pour la Politique Agricole Commune et le budget européen? », (2011) 2 *Politique étrangère* 343, par. 5.

¹⁷⁸ CE, *Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols*, 2012, en ligne : [<http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/FR%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>] (consulté le 26 juin 2013), p. 8.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸² CE, *Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*, en ligne :

[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EC_SEA_Directive/ec_0142_sea_directive_fr.pdf] (consulté le 16 janvier 2013).

¹⁸³ EC, *Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment*, [1985] J.O. L 175/40, en ligne :

à l'agriculture (à la création de territoires agricoles, plutôt qu'à la protection de ceux existants), ainsi que les opérations d'extraction d'hydrocarbures¹⁸⁴.

Relativement à la protection des territoires agricoles plus spécifiquement, les directives sont particulièrement muettes sur le sujet. Des travaux furent entrepris pour développer une stratégie pour la protection des sols européens¹⁸⁵. S'ils n'ont pas encore abouti, il peut être intéressant de noter que les auteurs d'un rapport concluent qu'il est nécessaire de mettre en place une stratégie globale de la protection des sols au sein de l'Union européenne afin d'en préserver la qualité¹⁸⁶. Néanmoins, il n'y est pas fait mention, directement du moins, de la nécessité de préserver les terres agricoles d'un point de vue quantitatif. Il faut se référer, sur ce point, au *Règlement (CE) no 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs*, qui prévoit dans le préambule que :

Afin d'éviter que les terres agricoles ne soient abandonnées et d'assurer leur maintien dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, il convient d'établir des normes qui procèdent ou non de dispositions des États membres. Par conséquent, il y a lieu de définir un cadre communautaire dans lequel les États membres puissent adopter des normes qui prennent en compte les caractéristiques des zones concernées, notamment les conditions pédologiques et climatiques ainsi que les modes d'exploitation existants (utilisation des terres, rotation des cultures, pratiques agricoles) et la structure des exploitations¹⁸⁷.

Néanmoins, ce règlement ne vise que de mesures financières à l'égard des agriculteurs, ce qui ne s'apparente pas particulièrement à la problématique de l'industrie des gaz de schiste. La *Décision du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)* reconnaît également la nécessité de préserver les activités et les territoires agricoles¹⁸⁸. Il est étonnant

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:EN:HTML>] (consulté le 16 janvier 2013), art. 1, 2.

¹⁸⁴ *Ibid.*, art. 4(2) et annexe II.

¹⁸⁵ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au conseil, au Parlement Européen, au comité économique et social européen et au Comité des régions. Stratégie thématique en faveur de la protection des sols*, Bruxelles, CCE, 2006, en ligne : [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0231:FIN:FR:PDF>] (consulté le 16 janvier 2013).

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁸⁷ CE, *Règlement (CE) N° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001*, [2003] J.O. L 270/1, en ligne : [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:270:0001:0001:FR:PDF>] (consulté le 16 janvier 2013), p. 3.

¹⁸⁸ CE, *Décision du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)*, [2006] J.O. L 55/20, en ligne : [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0055:FR:HTML>]

de constater qu'alors que les perspectives de développement des gaz de schiste semblent se concrétiser au sein des pays de l'Union européenne, cette industrie, ou toute activité minière, gazière ou pétrolière, ne sont pas mentionnées dans les travaux concernant la politique agricole commune au tournant de 2020¹⁸⁹.

Toutefois, l'Europe de la protection agricole ne se résume pas à l'Union européenne, et d'autres États, comme la Suisse, démontrent un souci de la protection des territoires très avancé. En effet, celle-ci a probablement la réglementation la plus restrictive de l'Europe en matière de droit des sols¹⁹⁰. La *Loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979* fixe l'objectif de garantir des sources d'approvisionnement alimentaire suffisantes au pays pour que celui-ci puisse subsister de manière autarcique¹⁹¹, objectif également formulé dans la *Constitution fédérale de la Confédération suisse*¹⁹², ce qui a inévitablement eu pour effet de garantir une forte protection des terres productives. La *Loi sur l'aménagement du territoire* prévoit ainsi que « les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique ; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole »¹⁹³. Par conséquent, la loi prévoit la nécessité de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables pour répondre à ces objectifs¹⁹⁴. Cette loi prévoit également que les constructions doivent bien s'intégrer dans le paysage¹⁹⁵. La *Loi sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991* restreint quant à elle les transactions de biens fonciers agricoles, en les soumettant par exemple à l'approbation de l'autorité cantonale¹⁹⁶.

L'aménagement du territoire est réglementé dans le plan directeur cantonal, qui indique les zones urbaines, les zones agricoles, les espaces de grand intérêt paysager et écologique. Il est élaboré en concertation avec la Confédération et les cantons voisins¹⁹⁷. Toutefois, la problématique de la protection du territoire entre peu en balance avec la question de

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006D0144:20090119:FR:PDF] (consulté le 17 janvier 2013).

¹⁸⁹ CE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*, Bruxelles, 2010, en ligne : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:FR:PDF] (consulté le 17 janvier 2013).

¹⁹⁰ Aude DUFOURMANTELLE, Philippe BALNY, Annick HÉLIAS et Olivier BETH, *Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes, Rapport n° 7038-01*, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement et Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, Janvier 2012, p. 17.

¹⁹¹ *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, RO 1979 1573, art. 1(2)(d).

¹⁹² *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, RO 1999 2556, art. 104.

¹⁹³ *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, RO 1979 1573, art. 16(1).

¹⁹⁴ *Ibid.*, art. 3(2)(a).

¹⁹⁵ *Ibid.*, art. 3(2)(b).

¹⁹⁶ *Loi fédérale sur le droit foncier rural*, RO 1993 1410, art. 11 et s. et 58 et s.

¹⁹⁷ *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, RO 1979 1573, art. 6 et s.; voir également Aude DUFOURMANTELLE, Philippe BALNY, Annick HÉLIAS et Olivier BETH, *Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes, Rapport n° 7038-01*, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement et Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, Janvier 2012, p. 19.

l'exploitation des hydrocarbures dans la problématique suisse, les réserves étant peu ou pas existantes¹⁹⁸.

Constat : L'Union européenne joue un rôle en retrait en matière de protection du territoire agricole, malgré la force et l'impact majeur de la Politique Agricole Commune (PAC). La protection des territoires est essentiellement laissée à la marge d'appréciation des États membres même si quelques directives imposent la nécessité de préserver les activités et les territoires agricoles. L'impact éventuel d'activité minière, gazière ou pétrolière, n'est pas mentionné dans les travaux concernant la politique agricole commune au tournant de 2020.

6.2.1. France

En France, le choix du moratoire a pour conséquence qu'aucune législation spécifique n'existe en matière de gaz de schiste. La protection du territoire agricole repose sur des éléments d'aménagement fondamentaux, notamment le rapport au contenu du droit de propriété et à la place de l'État. Le droit de propriété sur le sol est basé sur une conception unitaire, il existe en France un principe général de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. Le droit de propriété privée ne peut être violé arbitrairement (justification par l'intérêt général), mais son infraction ne débouche pas automatiquement sur une indemnisation.

En France, et par opposition à d'autres pays européens comme l'Italie ou l'Espagne, la responsabilité de l'aménagement a été principalement allouée au gouvernement central : les lois adoptées par le pouvoir exécutif encadrent la mise en œuvre des politiques spatiales qui peuvent être déléguées aux collectivités locales si elles sont dotées d'un plan d'urbanisme¹⁹⁹. Les compétences accordées aux collectivités sont encadrées par des normes supérieures et sujettes au contrôle de légalité exercé par le préfet. Il existe donc des recours légaux pour les acteurs du processus d'aménagement²⁰⁰. Ponctuellement,

« [...] l'État et les collectivités locales disposent de deux moyens principaux pour mener directement la politique foncière : le droit de préemption et la réserve foncière, qui permettent de lutter contre la spéculation et d'accommoder la croissance urbaine. [...] Les pouvoirs publics peuvent aussi créer des réserves foncières selon trois moyens d'acquisition principaux : l'acquisition à l'amiable, le droit de préemption et l'expropriation pour cause

¹⁹⁸ Il semblerait qu'aucune réserve n'ait été découverte sur le territoire suisse, selon les données du U.S. Energy Information Administration, « Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources : An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States », en ligne : [<http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegaz/>] (consulté le 26 juin 2013).

¹⁹⁹ Voir Martine CAILLAUD et Bernard AUBERT, *La loi SRU en 90 questions*, Paris, Le moniteur, 2003.

²⁰⁰ Jean-Christophe DISSART, « Protection des espaces agricoles et naturels : une analyse des outils américains et français » (2006) 291 *Économie rurale* 6, par. 18-22.

d'utilité publique »²⁰¹.

Les espaces agricoles et naturels bénéficient d'une protection particulière et de règles spécifiques d'utilisation du sol. Tout d'abord, il existe les directives de développement, qui incluent les deux schémas clés issus de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) en 2000 : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)²⁰² et le Plan Local d'Urbanisme (PLU)²⁰³. Le plan local d'urbanisme (PLU) au niveau de la commune et le schéma de cohérence territoriale (SCOT) au niveau de l'agglomération, constituent donc les fils conducteurs de la préservation de ces espaces.

Anciennement appuyée sur les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural²⁰⁴, la protection du territoire agricole s'articule donc désormais sur des schèmes de cohérence territoriale. L'élément-clé des règles spécifiques d'utilisation des sols prévues dans la législation française réside dans le schéma de cohérence territoriale, qui doit, entre autres, « assurer [...] la préservation des espaces affectés aux activités agricoles »²⁰⁵, auquel s'ajoute donc le PLU.

Le schéma est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale²⁰⁶, le tout à l'initiative des communes et de leurs groupements compétents²⁰⁷. S'il prévoit la réduction des surfaces des zones agricoles, il doit néanmoins être approuvé par la commission départementale de la consommation des espaces agricoles²⁰⁸. De plus, le préfet peut requérir d'office l'établissement d'un tel schéma s'il

²⁰¹ *Ibid.*, par. 47.

²⁰² « Le SCOT, innovation principale de la loi SRU (Gry, 2002), remplace le schéma directeur avec une fonction intégrative à l'échelle supracommunale et inclut le projet d'aménagement et de développement durable, qui définit les grands projets d'équipements et de services, des objectifs quant à l'équilibre entre habitat, transport et commerces, et fixe des orientations générales de l'organisation de l'espace, en particulier les grands équilibres entre espaces urbains et à urbaniser et espaces naturels et forestiers » (*ibid.*, par. 50).

²⁰³ « Créé par la loi SRU de l'an 2000, le PLU a remplacé le plan d'occupation des sols. Défini par la commune, en association avec les services de l'État, il est approuvé par le conseil municipal après enquête publique et modifications éventuelles. Tout comme un SCOT, un PLU comprend un projet d'aménagement et de développement durable qui formalise la vision stratégique du PLU : un plan pour l'ensemble de la commune avec des projets détaillés par quartier et des engagements concrets en termes d'opérations d'aménagement. L'accent est mis sur le renouvellement urbain, la protection de l'environnement et la qualité architecturale. Le PLU définit quatre zones : urbaine (U), urbanisation future (AU), agricole (A) et naturelle (N). Il traite de tous les aspects du développement, y compris la destination des constructions, l'apparence extérieure des bâtiments, le tracé des voies et les secteurs à protéger » (*ibid.*, par. 51).

²⁰⁴ Pierre COULOMB, « La politique foncière agricole en France : une politique foncière "à part"? La déstabilisation de la politique des structures. La transmission du patrimoine de l'exploitation agricole familiale en France » dans Anne-Marie JOUVE et Négib BOUDERBALA (dir.), *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*, Montpellier, Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes, 1999, en ligne : [<http://om.ciheam.org/om/pdf/c36/98400029.pdf>] (consulté le 12 juin 2013).

²⁰⁵ *Code de l'urbanisme*, art. L121-1(1)(b).

²⁰⁶ *Ibid.*, art. L122-4.

²⁰⁷ *Ibid.*, art. L122-3(I).

²⁰⁸ *Code rural et de la pêche maritime*, art. L112-1-1.

constate que les politiques d'urbanisme le nécessitent²⁰⁹. Le schéma doit comprendre un projet d'aménagement et de développement durable qui fixe les objectifs des politiques publiques d'utilisation du territoire²¹⁰, un document d'orientation et d'objectifs déterminants les orientations de l'organisation de l'espace²¹¹ et un rapport de présentation qui explique les choix retenus pour établir les deux documents précédents²¹². Le SCOT est le cadre de référence pour les politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'habitat, de développement commercial, d'environnement, d'organisation de l'espace... Les principes fondamentaux du SCOT reposent sur l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, la préservation des espaces naturels, des espaces agricoles et des paysages et le respect de l'environnement en général. Il est élaboré à l'initiative des communes avec la participation des principaux acteurs au niveau local. Qui parle de communes parle aussi d'une diversité de priorités dépendamment des caractéristiques propres à chaque entité. Ainsi, la préservation des terres agricoles revêt un caractère multiforme. Chaque commune étant autonome de fixer des objectifs dans son SCOT à travers les orientations d'aménagement de son PLU.

Le schéma de cohérence territoriale est donc complété au niveau local par le plan local d'urbanisation²¹³ qui comprend, outre la plupart des normes prévues au schéma de cohérence territoriale, les dispositions de zonage²¹⁴. L'élaboration du PLU « doit prendre en compte le document de gestion de l'espace agricole et forestier, notamment pour planifier l'urbanisation qui peut réduire de manière significative la surface de telles zones »²¹⁵. Le PLU, anciennement appelé plan d'occupation des sols (POS) organise le développement d'une commune en fixant les règles d'urbanisme en tenant compte des exigences environnementales. C'est un document qui définit le projet d'aménagement d'une commune dans un souci de développement durable. Son but est de rechercher un équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces naturels dans une perspective de

²⁰⁹ *Code de l'urbanisme*, art. L122-5-1.

²¹⁰ *Ibid.*, art. L122-1-3, al. 1.

²¹¹ *Ibid.*, art. L122-1-4.

²¹² « Les zones agricoles (A) sont précisément protégées dans le PLU pour leur potentiel agronomique, biologique ou économique. Les zones A sont exclusivement réservées à l'activité agricole ou biologique et comprennent les bâtiments et les installations qui sont nécessaires aux services publics et à l'activité agricole. La construction de bâtiments n'y est donc tolérée que si considérée comme indispensable à l'activité agricole. La loi SRU indique aussi des distances de séparation entre les bâtiments agricoles et les propriétés non agricoles » (*ibid.*, art. L122-1-2). Voir également Jean-Christophe DISSART, « Protection des espaces agricoles et naturels : une analyse des outils américains et français » (2006) 291 *Économie rurale* 6, par. 55

²¹³ Voir José SERRANO et Gisèle VIANEY, « Les zones agricoles protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain? » (2007) 9-4 *Géographie, économie, société* 419.

²¹⁴ *Code de l'urbanisme*, art. L123-1-5 et s.

²¹⁵ Jean-Christophe DISSART, « Protection des espaces agricoles et naturels : une analyse des outils américains et français » (2006) 291 *Économie rurale* 6, par. 56.

« Un établissement public foncier local peut être créé par le préfet pour contrôler l'usage du sol et éviter la spéculation foncière. En application de la loi SRU, cet outil permet aux établissements publics de coopération intercommunale de créer des réserves foncières en acquérant des terrains pour les municipalités membres (ou l'État), qui les rachètent en fonction de leurs besoins d'aménagement. Un tel établissement peut utiliser le droit de préemption et acquérir des terrains par expropriation » (*ibid.*, par. 621).

développement durable en tenant compte des nouvelles préoccupations (comme la question de l'industrie du gaz de schiste).

Le plan local d'urbanisation (PLU) est complété à l'initiative de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la Commune²¹⁶ et doit également être approuvé par la commission départementale de la consommation des espaces agricoles s'il prévoit une réduction des terres consacrées à l'agriculture²¹⁷. Le PLU peut comprendre également « les zones (N) qui sont des zones naturelles ou forestières protégées pour la qualité du site ou du paysage et pour leur intérêt esthétique, historique ou écologique »²¹⁸. Le département peut également élaborer un programme d'action visant à favoriser l'exploitation agricole²¹⁹.

Ce programme permet notamment aux départements d'acquérir à l'amiable ou par expropriation des terrains situés dans le périmètre du programme d'action²²⁰. Néanmoins, contrairement aux espaces naturels, il n'est pas possible de prévoir un droit de préemption pour le rachat des terres agricoles par les départements²²¹. Un tel droit de préemption est cependant conféré aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural²²², qui œuvrent à améliorer les structures foncières liées à l'exploitation agricole et à faciliter l'accès aux terres agricoles en rachetant les terres agricoles à vendre²²³. Pour en revenir aux programmes d'action, les terrains compris dans la superficie désignée ne peuvent être urbanisés²²⁴. Il est également possible d'inclure des terres agricoles dans une réserve foncière²²⁵, mais ces réserves ne semblent pas être destinées à protéger les activités agricoles²²⁶. Les SCOT et les PLU visent donc à protéger les espaces agricoles et naturels. Les projets sont alors « soumis à plusieurs organisations dont la commission départementale d'orientation de l'agriculture, la chambre d'agriculture, l'institut national des appellations d'origine et, le cas échéant, le centre régional de la propriété forestière. Les dispositions de zonage incluent la règle de constructibilité limitée, les zones (A) et (N) du PLU et la zone agricole protégée »²²⁷. À ces dispositifs de planification territoriale, viennent s'ajouter d'autres normes étatiques comme la *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche* (LMAP). Celle loi est introduite par le grenelle de l'environnement dans les documents d'urbanisme afin de prendre en compte la préservation des terres agricoles. À cela s'ajoutent d'autres règlements étatiques : zones agricoles protégées, parcs naturels régionaux, zones

²¹⁶ *Code de l'urbanisme*, art. L123-9-1.

²¹⁷ *Ibid.*, art. L123-6.

²¹⁸ « Le développement peut y être autorisé si aucun dommage n'est porté à l'intérêt protégé, ou, à ce titre, déplacé via un transfert de COS » (Jean-Christophe DISSART, « Protection des espaces agricoles et naturels : une analyse des outils américains et français » (2006) 291 *Économie rurale* 6, par. 56).

²¹⁹ *Code de l'urbanisme*, art. L143-2.

²²⁰ *Ibid.*, art. L143-3(1).

²²¹ *Ibid.*

²²² *Code rural et de la pêche maritime*, art. L143-1.

²²³ *Ibid.*, art. L141-1.

²²⁴ *Code de l'urbanisme*, art. L143-4.

²²⁵ *Ibid.*, art. L221-1 et s.

²²⁶ *Ibid.*, art. L300-1. Ces espaces doivent permettre de remplir les objectifs prévus à l'article L300-1, qui ne précise pas l'agriculture, mais renvoie plutôt à l'urbanisation et aux milieux naturels.

²²⁷ Jean-Christophe DISSART, « Protection des espaces agricoles et naturels : une analyse des outils américains et français » (2006) 291 *Économie rurale* 6, par. 51-52.

humides, réserves naturelles, schéma de cohérence écologique, plan climat-énergie, plan régional de développement rural...

Enfin, les SAFER jouent un rôle important en matière de gestion des terres agricoles dans un cadre régional. Créées en 1960 elles permettent d'acheter des terres agricoles et de les subdiviser afin d'aider l'agriculture familiale et faciliter l'installation des jeunes agriculteurs. Certaines SAFER ont également été utilisées pour aider à la réinstallation de certains agriculteurs qui ont perdu leurs terres agricoles suite à l'expansion urbaine, par exemple à la suite à la création de plusieurs villes nouvelles dans la région Île-de-France²²⁸. Elles permettent de remembrer les terres agricoles afin de regrouper les petites propriétés en exploitations économiquement viables.

« Aujourd'hui, leur activité principale consiste à bâtir des réserves foncières et faciliter les échanges de terre afin de protéger les espaces ouverts (essentiellement agricoles). Disposant du droit de préemption, elles peuvent acquérir en priorité, dans certaines conditions, les propriétés agricoles mises en vente. L'acquisition amiable est cependant préférée, et le foncier est revendu sous 5 ans soit à des agriculteurs en activité qui augmentent leur surface d'exploitation, soit pour de nouvelles installations »²²⁹.

Pour la France, la décentralisation s'est ainsi « traduite par un pouvoir accru des maires par rapport à l'usage du sol, mais aussi par une fragmentation accrue des décisions d'usage du sol »²³⁰.

Constat : Le modèle français, relativement riche en matière de protection des territoires agricoles, a adopté toutefois une orientation relativement différente de celle du Québec. Centré sur un processus de déconcentration et de décentralisation, le modèle français multiplie les cadres juridiques et les acteurs de la gestion et de la protection du territoire agricole, au risque d'une perte de cohérence.

²²⁸ Le remembrement des terres agricoles remonte en France au 17^e siècle, mais principalement dans l'ère moderne à 1941. Il a été poursuivi sur une grande partie de la France et représente principalement une des façons d'encourager la modernisation de l'agriculture française, bien que vers la fin des années 1960, on a commencé à comprendre les effets néfastes du remembrement sur le paysage. Christopher R. BRYANT, « Metropolitan development and agriculture : the SAFER de l'Île-de-France » (1975) 51-2 Land Economics 158.

²²⁹ Jean-Christophe DISSART, « Protection des espaces agricoles et naturels : une analyse des outils américains et français » (2006) 291 Économie rurale 6, par. 64.

²³⁰ *Ibid.*, par. 66.

6.2.2. Belgique

Les deux principales régions du pays, les régions wallonnes et flamandes, prévoient la mise en place de commissions chargées de superviser le développement du territoire et de déterminer les zones réservées à l'agriculture. Il n'y a néanmoins aucune disposition de la loi qui protège explicitement ces zones de l'activité industrielle liée aux gaz de schiste. L'article 176 du Code wallon de l'aménagement comporte néanmoins des garanties assez rigides se rapportant à la protection des terres agricoles.

Flandre

La Flandre est administrée selon un système à trois niveaux, soit la région (flamande), la province et la commune²³¹. La loi-cadre en matière de protection du territoire flamand est la *Loi sur la planification urbaine et l'aménagement du territoire* de 1962, qui fut amendée à plusieurs reprises au cours des cinquante dernières années. Elle prévoit deux types de document liés à l'aménagement du territoire : les schémas de structure d'aménagement et les plans territoriaux d'exécution²³². Ces deux documents peuvent être mis en place par chacun des trois paliers administratifs et ils doivent cadrer les uns avec les autres. Les compétences sont partagées entre les trois paliers administratifs et c'est le palier régional qui possède la compétence pour l'agriculture²³³. Les schémas de structure d'aménagement prévoient notamment le zonage du territoire, qui se divise entre les zones urbaines d'habitations, les infrastructures, les zones d'activité et les zones agricoles et forestières. Dans l'élaboration de ces schémas, le zonage urbain est déterminé dans un premier temps, suivi du zonage destiné aux activités économiques, puis celui des zones agricoles et forestières²³⁴. Ce sont les plans territoriaux d'exécution qui définissent les règles d'utilisation des sols, basées sur les zones prédéterminées. Ils délimitent donc les parcelles d'espaces ouverts (ce qui inclut les zones agricoles)²³⁵. Celles-ci se divisent en trois zones, la zone agraire (agriculture professionnelle), la zone d'entreprise agricole (horticulture sous serre) et la zone agraire exempte de constructions (ne pouvant comporter un bâtiment agricole)²³⁶. Une sous-catégorie existe, celle des zones ouvertes mixtes, où l'agriculture et la conservation de la nature doivent coexister²³⁷. La société foncière flamande est responsable des activités de remembrement agricole et peut intervenir sur toutes les exploitations agricoles pour lutter contre la fragmentation des terres²³⁸. Elle est également compétente pour acquérir des terres afin

²³¹ Aude DUFOURMANTELLE, Philippe BALNY, Annick HÉLIAS et Olivier BETH, *Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes, Rapport n° 7038-01*, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement et Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, Janvier 2012, p. 11.

²³² *Ibid.*

²³³ *Ibid.*

²³⁴ *Ibid.*, p. 12.

²³⁵ *Ibid.*, p. 13.

²³⁶ *Ibid.*, p. 13-14.

²³⁷ *Ibid.*, p. 14.

²³⁸ *Ibid.*, p. 15.

d'accomplir sa mission, l'achat des terres pouvant se faire à l'amiable, par expropriation ou suivant un droit de préemption²³⁹.

Le *Code flamand de l'aménagement du territoire* reconnaît expressément que les terres agricoles constituent des « zones vulnérables d'un point de vue spatial »²⁴⁰, et que le développement doit se faire dans une perspective de développement spatial durable²⁴¹. Le Code crée la *Commission flamande pour l'aménagement du territoire*, qui est chargée d'exécuter les charges qui lui sont imparties par la loi et d'émettre des avis techniques à la demande du Gouvernement flamand ou du Conseil d'avis stratégique. Ses membres sont nommés par le Gouvernement flamand²⁴². Le Code crée également une *Commission provinciale pour l'aménagement du territoire*²⁴³, qui en plus d'accomplir la mission qui lui est impartie par le Code, émet des avis, formule des remarques ou fait des propositions sur toute matière liée à l'aménagement du territoire²⁴⁴. Les membres de cette commission sont élus. Finalement, le Code crée une commission communale pour l'aménagement du territoire, qui est l'*alter ego* des commissions provinciales pour l'aménagement du territoire au niveau des communes, mais dont les membres sont nommés par le Conseil communal²⁴⁵.

Il est prévu qu'un schéma de structure d'aménagement est mis en place à chacun des trois niveaux (Région flamande, Province, Commune)²⁴⁶, et les niveaux inférieurs doivent respecter les décisions des paliers supérieurs²⁴⁷. Les prescriptions urbanistiques peuvent comprendre des restrictions en matière de propriété, y compris une interdiction de construire²⁴⁸, qui peut s'appliquer sur les territoires agricoles²⁴⁹. Le gouvernement possède un droit de préemption relativement à la réalisation d'un plan d'exécution spatial²⁵⁰, de même qu'un droit d'expropriation²⁵¹. À l'opposé, un citoyen a le droit d'exiger l'acquisition par la Région flamande de son immeuble, lorsque la valeur de celui-ci a diminué conséquemment à un ou plusieurs plans d'exécution spatiaux²⁵².

²³⁹ *Ibid.*, p. 15.

²⁴⁰ *Code flamand de l'aménagement du territoire*, art. 1.1.2(10)(a).

²⁴¹ *Ibid.*, art. 1.1.4.

²⁴² *Ibid.*, art. 1.3.1.

²⁴³ *Ibid.*, art. 1.3.2.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*, art. 1.3.3.

²⁴⁶ *Ibid.*, art. 2.1.1.

²⁴⁷ *Ibid.*, art. 2.1.2.

²⁴⁸ *Ibid.*, art. 2.2.3.

²⁴⁹ *Ibid.*, al. 4.

²⁵⁰ *Ibid.*, art. 2.4.1.

²⁵¹ *Ibid.*, art. 2.4.3.

²⁵² *Ibid.*, art. 2.4.10.

Wallonie

Le plan de secteur est l'outil destiné à assurer la protection des terres agricoles en Wallonie en prévoyant les zones réservées à cette activité, qui ne peuvent faire l'objet d'urbanisation²⁵³ (bien que les sols des zones urbaines puissent servir à l'agriculture²⁵⁴). Aucune construction qui n'est pas nécessaire à l'exploitation d'une terre agricole (ou à l'hébergement des gens y travaillant) n'est permise dans les zones agricoles²⁵⁵. Les zones d'habitat à caractère rural quant à elles sont destinées à la résidence et aux exploitations agricoles²⁵⁶. Pour toute contravention aux prescriptions destinées aux zones agricoles, les directeurs, les chefs de cantonnement et les préposés forestiers ont compétence pour chercher les infractions et imposer les sanctions pénales²⁵⁷. Un rapport de la Conférence Permanente du Développement territorial conclut néanmoins que ces mesures sont peu efficaces²⁵⁸, puisque la révision des plans de secteur a généralement pour conséquence d'augmenter les zones destinées à l'urbanisation²⁵⁹. La législation wallonne prévoit également la possibilité de procéder au remembrement des biens ruraux, dont les terres agricoles²⁶⁰, dans l'optique d'améliorer la rentabilité de celles-ci²⁶¹.

De façon similaire au Code flamand, le Code wallon crée une Commission régionale de l'aménagement du territoire, dont les membres sont nommés par l'exécutif²⁶². Elle a une fonction essentiellement consultative, outre ce que la loi lui prescrit comme mission, quoiqu'elle puisse également remplir les affectations de commissions instituées par d'autres lois wallonnes (qui ne se rapportent pas à l'agriculture)²⁶³. Le Code crée également des commissions consultatives communales d'aménagement²⁶⁴.

Les plans d'aménagement ont force réglementaires²⁶⁵, et sont conçus par l'exécutif²⁶⁶. Les plans de secteur prévoient l'affectation de différentes parties du territoire aux usages nécessaires, dont l'agriculture²⁶⁷. À ce sujet, l'article 176 stipule que :

²⁵³ *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie*, art. 25, al. 2(1).

²⁵⁴ *Ibid.*, art. 26 al. 2.

²⁵⁵ *Ibid.*, art. 35 al. 1.

²⁵⁶ *Ibid.*, art. 27.

²⁵⁷ *Ibid.*, art. 450.

²⁵⁸ Organisation de Coopération et de Développement Économiques, *Examens environnementaux de l'OCDE : Belgique*, OECD Publishing, 2007.

²⁵⁹ Mathieu VAN CRIEKINGEN, Hélène GUÉRARD, Francis HAUMONT, Caroline D'ANDRIMONT, Pierre FONTAINE et Emilie HANSON, *Rapport final de la subvention 2010-2011 : Politique foncière*, Conférence Permanente du Développement Territorial, 2011, en ligne : [http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/CPDT_rapport_final_Oct-2011_Annexe-4-3_Pol-fonc_rapport-complet.pdf] (consulté le 13 juin 2013), p. 187.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 199.

²⁶¹ *Loi relative au remembrement légal de biens ruraux*, art. 1.

²⁶² *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie*, art. 148.

²⁶³ *Ibid.*, art. 148 et 153.

²⁶⁴ *Ibid.*, art. 150.

²⁶⁵ *Ibid.*, art. 2.

²⁶⁶ *Ibid.*, art. 166.

²⁶⁷ *Ibid.*, art. 10.

Les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général du terme. Sauf dispositions particulières, les zones agricoles ne peuvent comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que les installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles. Les constructions destinées aux exploitations agricoles non liées au sol, soit à caractère industriel ou soit d'élevage intensif, ne peuvent être établies à moins de 300 m d'une zone d'habitat ou à moins de 100 m d'une zone d'extension d'habitat sauf s'il s'agit d'une zone d'habitat à caractère rural. Les distances de 300 m et 100 m ne s'appliquent cependant pas à l'extension d'exploitations existantes. La reconversion en zone forestière est admise conformément aux dispositions de l'article 35 du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières.

L'Arrêté du Gouvernement wallon déterminant la forme et les modalités de l'instruction des demandes de permis exclusif de recherche ou d'exploitation du pétrole et des gaz combustibles, prescrit la procédure applicable pour la demande d'un permis d'exploration de gaz, mais il n'y est pas fait mention des terres agricoles.

6.2.3. Royaume-Uni

Le *Town and Country Planning Act* à la fin des années 1940 a mis en place un système de contrôle important de l'urbanisation qui a eu pour effet la concentration du développement urbain afin de contrôler l'étalement urbain autour des agglomérations et centres urbains, même les petites villes déjà existantes. Malgré des modifications depuis les années 1980, l'effet a été de contrôler le développement urbain sur des terres agricoles. De même la mise en place des ceintures de verdure, particulièrement celle de Londres, a eu le même effet dans les régions où ces ceintures de verdure ont été mises en place – même si l'objet était plutôt pour contrôler l'étalement urbain (question de contrôler les coûts sur les infrastructures et les services) que de protéger les terres et activités agricoles.

La protection des terres agricoles au Royaume-Uni passe par un système de classification de celles-ci en fonction de leur qualité : l'Agricultural Land Classification²⁶⁸. Ce système se base sur le climat, les caractéristiques du site et du sol pour établir un classement parmi les terres agricoles de la nation²⁶⁹. Le *National Planning Policy Framework* prévoit ainsi au paragraphe 112 que les autorités doivent réserver les terres d'une qualité supérieure à l'agriculture et confiner, autant que faire se peut, le développement aux terres d'une qualité moindre²⁷⁰. Ce document prescrit également que les plans locaux concernant l'exploitation minière doivent prévoir une restauration de grande qualité des terres agricoles, et que ces

²⁶⁸ Natural England, *Technical Information Note TIN 049. Agricultural Land Classification : protecting the best and most versatile agricultural land*, Cheshire, Natural England, 2012, en ligne : [publications.naturalengland.org.uk/file/4424325] (consulté le 17 janvier 2013), p. 1.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ Department for Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework*, London, Department for Communities and Local Government, 2012, par. 112.

dernières doivent retourner à cet usage le plus rapidement possible après la fin de l'extraction minière²⁷¹.

L'Angleterre divise ses terres agricoles en 5 catégories (1, 2, 3, 4 et 5), dont la troisième est subdivisée en 3a et 3 b. La catégorie 1 réfère aux meilleures terres agricoles, alors que la 5^e catégorie est réservée aux terres de qualité médiocre²⁷². Ce système est utilisé pour aider les autorités dans leurs décisions concernant le développement sur les terres agricoles ou pouvant servir à l'agriculture²⁷³. L'organisme public Natural England doit être consulté dès lors qu'un projet n'est pas conforme au plan de développement et empiète sur plus de 20 hectares des meilleures terres agricoles, ainsi que pour tout projet relevant de l'exploitation minière²⁷⁴. Néanmoins, il ne semble pas exister d'intention de faire de la préservation des terres agricoles une priorité au Royaume-Uni.

S'il est possible, sous certaines circonstances, d'effectuer certains projets de développement sans avoir à s'adresser aux autorités locales, cela n'est pas le cas pour les constructions couvrant plus de 465 m² de terres agricoles²⁷⁵ ou pour le forage de puits de pétrole (mais il n'est pas fait mention du gaz naturel dans le règlement, et il n'y a aucune définition de « pétrole » dans le règlement ou la loi habilitante)²⁷⁶. Dans ces circonstances, il est donc nécessaire d'obtenir un permis de construire des autorités locales avant d'entreprendre des activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste²⁷⁷.

Un projet de loi fut introduit en 2011 pour prendre des mesures concrètes afin de protéger les terres agricoles et s'assurer la sécurité alimentaire du Royaume-Uni²⁷⁸. La mesure principale fut d'interdire, sauf pour des circonstances exceptionnelles, toute forme de développement sur les terres agricoles de classe 1²⁷⁹. Ce projet de loi n'a toutefois pas abouti. Toutefois, le gouvernement a publié en 2012 le *National Planning Policy Framework* (NPPF) dont le paragraphe 112 est dédié à la protection du territoire agricole :

« Local planning authorities should take into account the economic and other benefits of the best and most versatile agricultural land. Where significant

²⁷¹ *Ibid.*, par. 143.

²⁷² Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, *Agricultural Land Classification of England and Wales : Revised guidelines and criteria for grading the quality of agricultural land*, octobre 1988, en ligne : [<http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/landmanage/land-use/documents/alc-guidelines-1988.pdf>] (consulté le 17 janvier 2013), p. 7.

²⁷³ Natural England, *Technical Information Note TIN049, Agricultural Land Classification: protecting the best and most versatile agricultural land*, 19 décembre 2012, en ligne : [publications.naturalengland.org.uk/file/4424325] (consulté le 17 janvier 2013), p. 2.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 3. Voir aussi *Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order*, 2010 n° 2184, art. 34.

²⁷⁵ *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order*, 1995 n° 418, schedule 2, part 6, art. A.1(d), B.1.

²⁷⁶ *Ibid.*, part 22, art. A.1, B.1.

²⁷⁷ *Town and Country Planning Act*, 1990 c. 8, art. 62.

²⁷⁸ *Planning (Grade 1 Agricultural Land Protection) Bill*, sess. 2010-2011, 2011 (1^{ère} lecture 11 mai 2011).

²⁷⁹ *Ibid.*

development of agricultural land is demonstrated to be necessary, local planning authorities should seek to use areas of poorer quality land in preference to that of a higher quality »²⁸⁰.

La décision de l'affectation des terres repose sur les autorités compétentes qui doivent mettre de l'avant des intérêts contribuant à une utilisation efficiente des terres agricoles. Ce régime de protection du territoire agricole est moins restrictif que celui du Québec, en ce sens que l'affectation d'une terre agricole est laissée à l'appréciation des autorités sans contrainte majeure. Par exemple, les autorités en charge de la planification peuvent juger primordial un projet de développement de terres agricoles. Dans ce cas, la loi les autorise à utiliser des zones de terre de moins bonne qualité de préférence à celles de meilleure qualité. D'autres mesures viennent renforcer la politique de protection du territoire agricole au RU. Aussi, dans le livre blanc sur l'environnement naturel appelé *The Natural Choice*, le gouvernement affirme l'importance de la protection des sols et des services qu'ils procurent :

« We need a more strategic and integrated approach to planning for nature within and across local areas, one that guides development to the best locations, encourages greener design and enables development to enhance natural networks for the benefit of people and the environment as part of sustainable development. We will retain protection and improvement of the natural environment as core objectives for local planning and development management. The planning system will continue to facilitate coherent and resilient ecological networks in association with local partners and reflect the value of natural systems. We want the planning system to contribute to our objective of no net loss of biodiversity; to encourage local authorities to promote multi-functional development so that we get the most from land; and to protect our best and most versatile agricultural land »²⁸¹.

Dans le *National Planning Policy Framework*, la nécessité d'encourager la réutilisation des terres déjà développées²⁸², ainsi que de développer et diversifier l'agriculture est affirmée²⁸³. Il est également prévu que les autorités locales de planification doivent identifier et inclure des directives pour l'extraction de ressources minières sur leurs territoires²⁸⁴, et qu'elles doivent s'assurer que ces travaux n'ont pas des conséquences inacceptables pour la

²⁸⁰ Department for Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework*, London, mars 2012, en ligne :

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf] (consulté le 17 janvier 2013), par. 112.

²⁸¹ Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, *The Natural Choice*, Norwich, TSO, juin 2011, en ligne : [<http://www.ukeof.org.uk/documents/Defra-white-paper.pdf>] (consulté le 20 mai 2013), par. 2.35.

²⁸² Department for Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework*, London, mars 2012, en ligne :

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf] (consulté le 17 janvier 2013).

²⁸³ *Ibid.*, p. 9.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 33.

population ou l'environnement²⁸⁵. Il n'y a donc rien au Royaume-Uni dans la législation ou la réglementation, qui permettent de conclure qu'il existe un mécanisme automatique de protection des terres agricoles à l'égard de l'industrie des gaz de schiste, en dehors du processus d'obtention d'un permis de construction pour entreprendre les travaux auprès des autorités locales compétentes. Dans le cas du RU, le territoire agricole n'est pas à l'abri d'une éventuelle affectation à des fins autres qu'agricoles. En effet, la loi n'interdit pas les activités pétrogazières sur les terres agricoles, les ressources du sous-sol appartenant à la couronne. Les agriculteurs et les propriétaires fonciers ne peuvent être indemnisés uniquement que pour l'accès à leurs terres.

6.2.4. Pays-Bas

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de régime législatif de protection qui soit spécifique au territoire ou aux activités agricoles. En d'autres mots, il n'existe pas, aux Pays-Bas, de loi équivalente à la LPTAA, ni d'organisme administratif spécifiquement voué à la protection du territoire et des activités agricoles²⁸⁶. Par ailleurs, étant un État très densément peuplé, les Pays-Bas ont une forte tradition en matière de zonage, d'aménagement du territoire et de protection des espaces naturels tels les parcs, les plages, les dunes et ainsi de suite. Cela n'a pas empêché certains développements urbains erratiques en zone agricole tels le Blauwe Stad²⁸⁷, mais les Néerlandais ont développé une sensibilité particulière à la protection du territoire et de l'environnement. Le zonage et les politiques d'aménagement du territoire au Pays-Bas restent sous la loi du « *Spatial Planning Act* ». L'organisation de la politique d'aménagement du territoire se répartit à l'échelle des différents paliers de la gouvernance, c'est-à-dire le gouvernement central, les provinces et les municipalités. Au cours de la décennie passée, on a assisté à une évolution des politiques d'aménagement territoriales qui ont pris une tendance beaucoup plus axée sur le marché sous l'impulsion d'un partenariat public-privé²⁸⁸.

En vertu de la loi « *Spatial Planning Act* », toutes les terres aux Pays-Bas sont zonées, ce qui implique que les terres actuellement en production agricoles sont considérées comme des terrains agricoles zonés. Au niveau du gouvernement central, il n'y a qu'une catégorie de zonage agricole. Néanmoins, il n'existe aucun programme, loi ou réglementation pour la protection du territoire agricole. La question du changement d'utilisation de sol est gérée au niveau provincial et municipal. Ces dernières (les municipalités) disposent de mécanismes spécifiques qui permettent d'autres types de zonage agricole. Par exemple, les bâtiments résidentiels sur les terres agricoles ne sont pas autorisés en principe. Ils ne peuvent être construits que si la municipalité modifie son plan de zonage, néanmoins les structures existantes sont préservées. L'agriculture néerlandaise n'est pas seulement soumise à la

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 33-34.

²⁸⁶ Voir Rong TAN, Volker BECKMANN, Leo VAN DEN BERG et Futian QU, « Governing farmland conversion : comparing China with the Netherlands and Germany » (2009) 26-4 Land Use Policy 961.

²⁸⁷ Blauwestad, en ligne : [<http://www.blauwestad.nl/>] (consulté le 26 juin 2013).

²⁸⁸ Geerte COTTELEER, Tracy STOBBE, and G. Cornelis VAN KOOTEN, « Farmland conservation in the Netherlands and British Columbia Canada : A comparative analysis using GIS-based hedonic pricing model », Victoria University, 2007, en ligne : [<http://web.uvic.ca/~kooten/REPA/WorkingPaper2007-06.pdf>] (consulté le 11 mai 2013).

réglementation de zonage, mais aussi elle bénéficie d'un soutien direct au revenu des agriculteurs consécutif à la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne.

Toutes ces dispositions ont pour but de consolider le paysage agricole néerlandais pour lui éviter une dispersion. En dépit du zonage et de la volonté de soutenir l'agriculture, force est de constater que la politique néerlandaise est davantage axée sur la préservation des espaces verts, avec moins d'emphasis sur l'utilisation des terres agricoles et plus dans les réserves et parcs naturels. Sous l'influence du gouvernement Rutte I, le National Physical Planning Board, l'important organisme consultatif en matière de zonage et d'aménagement a été récemment démantelé. Dorénavant, l'équilibre quant aux usages du territoire relèvera, semble-t-il, davantage des autorités politiques des divers paliers en matière de zonage et de protection de l'environnement.

In fine, il n'existe pas un régime législatif spécifiquement dédié à la protection du territoire agricole similaire à celui du Québec. La question de la gérance du territoire agricole n'est pas abordée à l'échelle du gouvernement central. Ce sont les provinces qui sont responsables de la planification globale de l'utilisation des terres, tandis que les municipalités (ou gemeenten) sont en charge de la régulation plus détaillée du zonage. La préservation des terres agricoles est un jeu d'équilibre bidimensionnel. D'un côté, équilibre de pouvoir décisionnel entre les deux paliers de la gouvernance territoriale (à savoir les provinces et les municipalités) et de l'autre côté, ces deux paliers doivent trouver un équilibre entre les avantages économiques à court terme et les conséquences écologiques en mettant de l'avant le développement durable.

6.2.5. Perspectives concernant les autres États européens

La planification territoriale en Allemagne se partage entre les trois paliers de gouvernement (fédéral, étatique et local), chacun de ces paliers possédant des compétences exclusives²⁸⁹, déterminées par la *Loi fédérale de planification régionale* et par le *Code fédéral de la construction*²⁹⁰. L'État fédéral est responsable de mettre en place les lignes directrices liées à la planification territoriale²⁹¹, de définir la planification sectorielle et de prévoir les investissements publics²⁹². Les États sont responsables quant à eux d'adopter les politiques de planification territoriale applicables sur leur territoire, politiques qui doivent se conformer aux lignes directrices fédérales²⁹³. Les États servent également comme intermédiaires, faisant

²⁸⁹ Elke PAHL-WEBER et Dietrich HENCKEL, *The Planning System and Planning Terms in Germany : A Glossary*, Hanovre, Academy for Spatial Research and Planning, 2008, en ligne : [http://shop.arlnet.de/media/direct/pdf/ssd_7.pdf] (consulté le 14 juin 2013), p. 38.

²⁹⁰ Rong TAN, Volker BECKMANN, Leo VAN DEN BERG et Futian QU, « Governing farmland conversion : comparing China with the Netherlands and Germany » (2009) 26-4 Land Use Policy 961, en ligne : [<http://www.sciencedirect.com.ezproxy.usherbrooke.ca/science/article/pii/S0264837708001543>] (consulté le 12 juin 2013).

²⁹¹ Elke PAHL-WEBER et Dietrich HENCKEL, *The Planning System and Planning Terms in Germany : A Glossary*, Hanovre, Academy for Spatial Research and Planning, 2008, en ligne : [http://shop.arlnet.de/media/direct/pdf/ssd_7.pdf] (consulté le 14 juin 2013), p. 38.

²⁹² *Ibid.*, p. 39.

²⁹³ *Ibid.*

le pont entre les suggestions des autorités locales²⁹⁴ et les objectifs de développement du gouvernement fédéral²⁹⁵. Les politiques étatiques sont par la suite mises en place dans les plans régionaux de planification territoriale, alors que ce sont les autorités locales qui sont responsables de diviser le territoire selon les différentes affectations²⁹⁶, ce qui inclut évidemment l'agriculture²⁹⁷.

La politique allemande liée à l'agriculture est davantage centrée sur la propriété foncière et cherche à améliorer la productivité et les conditions de travail²⁹⁸ en regroupant les terres agricoles pour en assurer une meilleure gestion²⁹⁹. Il ne semble pas y avoir de mécanisme destiné à garantir le maintien de la superficie agraire existante, comme en Suisse par exemple. Au contraire, la législation allemande prévoit une protection importante des forêts, ce qui donne fréquemment lieu à un reboisement des terres agricoles³⁰⁰.

Les pays scandinaves ont adopté des législations similaires à celles des autres pays européens³⁰¹, déconcentrant au niveau des communes et des régions la protection du territoire. La législation norvégienne prévoit notamment trois catégories de territoires protégés, les parcs nationaux, les réserves naturelles et les paysages protégés³⁰². Cette dernière catégorie sert, entre autres, à protéger les paysages agricoles³⁰³. La désignation d'un territoire comme étant un paysage protégé empêche subséquemment toute activité pouvant altérer la nature ou le caractère du paysage³⁰⁴.

Dans les pays du sud, la situation est assez similaire, au regard de la protection agricole. La législation italienne n'exclut pas nécessairement les activités agricoles de l'intérieur des

²⁹⁴ Ralph HENGER et Kilian BIZER, « Tradable planning permits for land-use in Germany » (2010) 27-3 Land Use Policy 843, en ligne:

[<http://www.sciencedirect.com.ezproxy.usherbrooke.ca/science/article/pii/S0264837709001975?np=y>] (consulté le 12 avril 2013).

²⁹⁵ Elke PAHL-WEBER et Dietrich HENCKEL, *The Planning System and Planning Terms in Germany : A Glossary*, Hanovre, Academy for Spatial Research and Planning, 2008, en ligne : [http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd_7.pdf] (consulté le 14 juin 2013), p. 38.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 54 et 79.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 104.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 234.

³⁰⁰ Aude DUFOURMANTELLE, Philippe BALNY, Annick HÉLIAS et Olivier BETH, *Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes, Rapport n° 7038-01*, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement et Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, Janvier 2012, p. 6.

³⁰¹ Voir Suède, National Heritage Board, *Proposals for Implementation of the European Landscape Convention in Sweden*, Stockholm, 2008, en ligne : [<http://www.catpaisatge.net/docs/Tria%2027%20-%20ELC%20proposal%20swe.pdf>] (consulté le 16 juin 2013); Hans-Peter PIORR, « Environmental policy, agri-environmental indicators and landscape indicators » (2003) 98 Agriculture, Ecosystems and Environment (2003) 17.

³⁰² Wendy FJELLSTAD, Klaus MITTENZWEI, Wenche DRAMSTAD et Eva OVREN, « Landscape protection as a tool for managing agricultural landscapes in Norway » (2009) 12-8 Environmental Science and Policy pp. 1144-1145.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ *Ibid.*

limites des territoires protégés (système des Parcs nationaux)³⁰⁵. Ces territoires ne servent pas seulement à protéger la biodiversité, mais également la relation entre l'homme et la nature, et les paysages façonnés par les activités agricoles font partie intégrante de l'identité culturelle italienne³⁰⁶. C'est ainsi qu'il y a près de 230 000 fermes à l'intérieur des territoires protégés³⁰⁷.

En Espagne, ce sont les communautés qui sont compétentes en matière de planification du territoire, les outils disponibles étant définis dans la *Loi d'aménagement du territoire de 1990* : les directives d'aménagement du territoire, le plan territorial partiel et le plan territorial sectoriel³⁰⁸. L'une des provinces les plus en avant en matière de protection du territoire agricole est la communauté basque. Les directives d'aménagement du territoire définissent le zonage et les activités qui y sont permises et celles qui y sont interdites³⁰⁹. En zone agricole, ces directives « interdisent la construction de bâtiment non nécessaire aux activités agricoles » et « recommandent de n'autoriser que les constructions en continuité avec le bâti existant »³¹⁰. Le plan territorial partiel, quant à lui, est le schéma directeur local et il est élaboré par la province, voire par la communauté elle-même³¹¹. Il prévoit également le zonage du territoire, et l'obligation pour les activités agricoles d'être consolidées³¹². Ce plan préconise également la protection des terres agricoles en milieu urbain et périurbain afin de permettre le maintien de ces activités, mais il n'existe aucune obligation pour la communauté d'agir en ce sens³¹³. Finalement, le plan territorial sectoriel couvre les espaces agricoles et doit classer les sols selon leurs valeurs agronomiques³¹⁴. Ce plan n'accorde pas une protection totale des terres agricoles, mais l'affectation de sol agricole à d'autres activités sera plus difficile lorsque le sol en question est d'une qualité supérieure³¹⁵. Il existe également un plan général d'aménagement urbain, élaboré par les communes et devant généralement être approuvé par la province³¹⁶. La *Loi du sol et de l'urbanisme du 30 juin 2006* du Parlement basque³¹⁷ prévoit par ailleurs un renforcement des conditions de construction sur les terres agricoles qui y sont désignées. Il convient de plus de noter que le plan de la communauté de Saint-Sébastien accorde à la communauté un droit de préemption sur les terres agricoles. Le gouvernement basque a prévu la mise en place d'une « banque des sols », sous la responsabilité des provinces, afin de protéger le patrimoine foncier agricole³¹⁸. Elle dispose pour accomplir sa mission, soit de valoriser l'exploitation agricole sur les sols

³⁰⁵ Cristina GRANDI et Alessandro TRIANTAFYLIDIS, *Organic agriculture in protected areas : the Italian experience*, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010, p. 3.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 23.

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ *Ibid.*, p. 24.

³¹² *Ibid.*

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ *Ibid.*, p. 26.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 25.

³¹⁸ *Ibid.*, p. 26.

du territoire, d'un pouvoir d'expropriation, voire d'un droit de préemption si celui-ci est prévu dans le plan général d'aménagement urbain³¹⁹. Cet outil n'a pas encore été utilisé³²⁰.

Constat : Les pays européens ont, pour la plupart, choisi de déconcentrer la protection des territoires agricoles, en fondant celle-ci sur une classification de zonage dont le respect est habituellement confié aux cadres administratifs les plus locaux possible, selon le principe de subsidiarité.

Conclusion

La Commission de protection du territoire agricole est un organisme public dont l'équivalent est difficile à trouver ailleurs au Canada (à l'exception, pour partie du schéma de protection adopté en Colombie-Britannique), ce qui témoigne de sa particularité et de son originalité.

Dans de nombreux États en Amérique du Nord ou en Europe, le choix fait pour la protection des territoires agricoles repose sur une base législative qui confère aux gouvernements locaux ou municipalités le pouvoir d'édicter des règlements de zonage et d'élaborer des plans d'utilisation des terres. Dans plusieurs États américains et certains États européens, la protection des terres agricoles se fait dans le cadre de programmes qui permettent à des agriculteurs de créer, sur une base volontaire, des secteurs spécifiques dans lesquels l'agriculture est encouragée et protégée. Aux États-Unis ces programmes prennent différentes formes et incluent entre autres des mesures d'allègements fiscaux, des programmes de servitudes de conservation, des mesures limitant la construction d'infrastructures (routes, égout et aqueduc) par les entités étatiques, des limitations du développement non agricole, des exigences quant à l'adoption de mesures de conservation, et ainsi de suite. La plupart des États européens et américains ont choisi de ne pas confier la protection des territoires agricoles à une institution indépendante, mais plutôt de confier le devenir de cette protection aux schèmes administratifs locaux, au risque d'une certaine, mais réalisant largement l'objectif de la subsidiarité.

Plus proches du modèle québécois, la Colombie-Britannique et, dans une moindre mesure, le Vermont ont choisi de protéger les territoires agricoles selon un cadre géré plus centralement, une institution incarnant la protection de ces terres. Le Vermont Land Trust, une organisation non étatique de conservation à but non lucratif travaille, entre autres, à la conservation des terres agricoles par le biais de servitudes de conservation. L'*Agricultural Land Commission* (ALC) — agence provinciale indépendante — protège l'*Agriculture Land Reserve* (ALR) en Colombie-Britannique. À l'instar de la CPTAQ, elle statue sur les demandes d'exclusion, de subdivision et d'usages non agricoles, afin de préserver les terres agricoles en collaboration avec les communautés locales, les gouvernements locaux et les autres acteurs.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Voir sur la protection agricole en Espagne, Organisation de Coopération et de Développement Économiques, *OECD Rural Policy Reviews : Spain*, OECD Publishing, 2009, pp. 173-219.

Depuis sa création il y a 35 ans, la CPTAQ a eu comme mission d'assurer aux générations futures des terres propices à l'agriculture. Au gré des réformes législatives, les pouvoirs conférés à la commission ont été modifiés, mais n'ont pas été altérés ou diminués. L'indépendance institutionnelle de la commission est un atout et les pouvoirs et attributions que lui reconnaît la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, loi d'intérêt public, font sans doute de la commission le meilleur atout de la conservation du territoire agricole québécois.

Les activités de la commission, qui œuvre dans l'intérêt de tous les Québécois, sont transparentes et largement accessibles au public. En revanche, la transparence du processus décisionnel pourrait être améliorée en même temps que la participation du public. La notion de *personne intéressée* est, par exemple, de celle qui mériterait d'être clarifiée afin de garantir toutes interventions légitimes au sujet d'une demande dont est saisie la commission. À cet égard, si l'intérêt public le justifiait, la commission ne devrait pas hésiter à organiser une audience publique comme l'article 61 de la LPTAA le lui permet. En effet, ce texte, qui n'a jamais eu l'occasion d'être mis en œuvre jusqu'à présent, ne doit pas pour autant tomber en désuétude.

Même s'il est vrai que la loi confère de larges pouvoirs à la commission pour protéger le territoire et les activités agricoles, cette protection trouve peut-être ses plus sérieuses limites dans le pouvoir que la loi elle-même reconnaît au gouvernement avec les articles 66 et 96 LPTAA. L'article 66 permet au gouvernement d'autoriser l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation et l'exclusion d'un lot d'une zone agricole aux fins d'un ministère ou organisme public. L'article 96 l'autorise à soustraire un dossier à la compétence de la commission et cela sans justification. Dans ces deux hypothèses, l'avis de la commission exigé par la LPTAA est purement consultatif et n'oblige pas le gouvernement. C'est donc davantage sur le plan politique que la protection du territoire agricole pourra être débattue dans ces hypothèses, particulièrement celle de l'article 96. Si jusqu'à présent le gouvernement n'a pas abusé du pouvoir de l'article 96, on peut toujours redouter une utilisation plus fréquente qui serait de nature à mettre en péril le territoire agricole.

Annexes

Tableau 1 : Composition actuelle de la commission³²¹ (14 membres)

Poste	Nom	Dernière nomination	Formation	Poste antérieur
Présidente	Marie-Josée Gouin	Avril 2010 (CPTAQ depuis 1994)	Bacc Agronomie (Zootechnie)	Association Holstein
Vice-président	Yves Baril	Déc 2010 (CPTAQ depuis 2008)		Producteur agricole Candidat libéral 2006
Vice-président	Me Guy Lebel	Mai 2012	Bacc Droit	Commissaire de l'immigration et du statut de réfugié du Canada 2001-2011
Vice-président	Normand Poulin	Déc 2010 (CPTAQ depuis 2006)	Bacc Administration (finances)	commission municipale du Québec Député libéral 1994- 2003
Vice-président	Réjean St-Pierre	Déc 2012 (CPTAQ depuis 1995)	Bacc Agronomie (zootechnie)	UPA
Vice-président	Pierre Turcotte	Avril 2013 (CPATQ de 1999 à 2004)	Bacc Droit	Consultant en zonage agricole
Commissaire	Diane Montour	Nov 2012 (CPATQ de 1991 à 2007)	Bacc Relations industrielles et sciences politiques	Femmes en parcours innovateur
Commissaire	Geneviève Côté	Nov 2011	Bacc Urbanisme	Ministère des Transports

³²¹ La liste des membres est à jour au 24 mai 2013 et a été compilée à l'aide des avis de nominations du Conseil des ministres et du site internet de la Commission.

Commissaire	Sylvie Desaulniers	Déc 2010	Bacc Droit Bacc Philosophie	Ministère des Affaires municipales, des régions et de l'Occupation du territoire
Commissaire	Josette Dion	Sept 2009 (CPTAQ depuis 2001)		Attachée politique
Commissaire	Ghislain Girard	Déc 2012 (CPTAQ depuis 1997)	Diplôme d'études supérieures spécialisées en administration publique	Attaché politique
Commissaire	Conrad Létourneau	Nov 2011 (CPTAQ depuis 2001)	Bacc Comptabilité	Société immobilière du Québec
Commissaire	Hélène Lupien	Déc 2010	Bacc Droit	Hélène Lupien, notaire
Commissaire	Richard Petit	Mai 2012	Bacc Agronomie Maîtrise administration des affaires	UPA DG Ordre des agronomes
Commissaire	Hélène Jolicoeur	Avril 2013	Diplôme d'études supérieures en administration Doctorat en médecine vétérinaire	Cadre-conseil, CPTAQ

Tableau 3 : Avis rendus par la CPTAQ (2002-2013)

Références	Fondement	Demandeur	Objet	OUI	NON
Avis du 9 octobre 2002, n° 328369	Art. 66 LPTAA	Ministère des Transports	Travaux en zone agricole de parachèvement de l'autoroute 30, à St-Constant.		X
Avis du 11 février 2004, n° 334757 et 334759	Art. 66 LPTAA	Ministère des Transports	Travaux en zone agricole de parachèvement de l'autoroute 30.		X
Avis du 5 avril 2004, n° 335675	Art. 66 LPTAA + art. 44 de la <i>Loi sur la conservation du patrimoine naturel</i>	ministère de l'Environnement	Constitution d'une réserve écologique sur le territoire de la ville de Lévis (Grande Plée Bleue).	X	
Avis du 17 septembre 2004, n° 338480	Art. 26 de la Loi concernant la ville de Saint-Hubert	Ville de Longueuil	Autorisation demandée à la ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation pour effectuer une opération cadastrale visant le remplacement de ses lots par un seul lot.	X	
Avis du 3 février 2006, n° 343835	Art. 66 LPTAA	Ministère des Transports	Construction d'un tronçon de l'autoroute 30, dans le territoire municipal de Candiac ; d'une longueur de 3,4 km, reliant l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman à Candiac.		X

Avis du 24 janvier 2007, n° 349908	Art. 66 LPTAA	Ministère des Transports	Travaux de parachèvement de l'autoroute 35, sur le tracé situé entre la ville de St-Jean-sur-Richelieu, depuis sa portion existante, jusqu'à la frontière américaine.	X	Mesures de mitigation
Avis du 11 septembre 2007, n° 354063	Art. 66 LPTAA	Ministère des Transports	Construction d'un pont temporaire pour franchir la rivière l'Achigan à St-Lin-Laurentides.	X	
Avis du 16 octobre 2007, n° 351711	Art. 96 LPTAA	Gouvernement	Demande soumise par la ville de Lévis en vue de l'implantation d'un terminal méthanier sur son territoire, le projet Rabaska.		X
Avis du 17 décembre 2008, n° 360053	Art. 66 LPTAA + l'article 45.1 de la <i>Loi sur les biens culturels</i>	Gouvernement	Abrogation du décret de l'arrondissement historique de Carignan.	X	
Avis du 3 avril 2009, n° 357872	Art. 66 LPTAA	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	Constitution d'une réserve écologique sur le territoire de la ville de Lévis afin de protéger une importante tourbière (modification de la superficie du projet depuis l'avis précédent).	X	
Avis du 22 juin 2009, n° 363155	Art. 66 LPTAA	Ministère des Transports	Construction du prolongement de l'autoroute 73 sur un tronçon d'environ 7 km dans les municipalités de Beauceville, de Notre-Dame-des-Pins et de St-Simon-les-Mines.	X	

Avis du 23 octobre 2009, n° 363961	Art. 66 LPTAA + art. 44 de la <i>Loi sur la conservation du patrimoine naturel</i>	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	Constitution d'une réserve écologique de la Tourbière-de-Shannon, dont une partie se trouve en zone agricole.	X	
Avis du 25 février 2010, n° 363778	Art. 96 LPTAA	Gouvernement	Demande soumise par la compagnie Ultramar dans le cadre du projet « Pipeline Saint-Laurent », concernant la construction, l'exploitation et l'entretien d'un pipeline entre sa raffinerie de Lévis et son terminal de Montréal Est.	X sous condition	
Avis du 18 avril 2013, n° 375830	Art. 66 LPTAA + art. 44 de la <i>Loi sur la conservation du patrimoine naturel</i>	Ministère du Développement durable, Environnement, de la Faune et des Parcs	Protection et conservation de la tourbière de Villeroy par création d'une réserve écologique.	X	