

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

PROJET DE RÈGLEMENT

sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation
de la Commission de protection du territoire agricole du Québec

JUIN 2018 | MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Définition du problème

Les terres agricoles québécoises sont une ressource collective rare et précieuse et il est nécessaire de préserver le régime de protection offert par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA). Toutefois, des ajustements ciblés s'imposent, afin d'améliorer son efficacité à préserver le territoire et les activités agricoles, de répondre à des objectifs d'occupation dynamique des territoires centrée sur l'agriculture et de simplifier son administration.

Sanctionnée en juin 2017, la Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre, leur autonomie et leurs pouvoirs a permis de procéder à plusieurs ajustements. Par ailleurs, cette loi vient élargir les objets sur lesquels le gouvernement peut adopter un règlement pour autoriser certaines activités en zone agricole.

La Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ ou Commission) reçoit plusieurs demandes pour des activités qui obtiennent presque automatiquement une autorisation compte tenu de la faible incidence qu'elles ont sur la zone agricole ou de leurs répercussions positives sur le développement du secteur agricole. Afin d'alléger les procédures pour les demandeurs et de réduire le volume et le délai de traitement des demandes faites à la CPTAQ, certaines activités pourraient, sans compromettre la pérennité du territoire agricole, être réalisées en zone agricole sans qu'une autorisation de la Commission ne soit requise.

Proposition du projet

Le gouvernement présente le projet de règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (projet de règlement). Cette proposition permettra de simplifier l'administration de la LPTAA, pour la clientèle et pour la CPTAQ, tout en préservant la capacité de l'organisme à protéger le territoire et les activités agricoles.

Impacts

Le projet de règlement ne représente aucun coût pour les entreprises ou les particuliers. Il s'agit, au contraire, d'un allègement réglementaire qui permettra des économies associées au retrait de l'obligation de déposer une demande à la CPTAQ dans certaines circonstances. On estime à environ 50 le nombre de demandes en moins que les entreprises auront à déposer par année, pour une économie d'environ 27 000 \$.

Exigences spécifiques

Le projet de règlement permettra d'améliorer la compétitivité des entreprises œuvrant en zone agricole puisqu'il leur permettra de réaliser certaines activités sans avoir à obtenir une autorisation de la CPTAQ. Rappelons qu'en Amérique du Nord, seule la Colombie-Britannique a un régime de protection du territoire agricole comparable au nôtre.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Le régime de protection du territoire agricole, institué par la LPTAA, a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture. Pour ce faire, la Loi définit et protège, sur le territoire de la presque totalité des municipalités du Québec, une zone agricole.

De manière générale, la loi prohibe, dans cette zone, l'implantation ou l'agrandissement d'usages non agricoles (ex. : résidence), le morcellement des propriétés foncières, l'enlèvement du sol arable et la coupe des érables, à moins que ces activités aient préalablement été autorisées par la CPTAQ. De la même manière, il revient à cet organisme gouvernemental, dont la fonction est d'assurer la protection du territoire agricole, de décider s'il peut autoriser l'ajustement des limites de la zone agricole.

La zone agricole occupe 6,3 millions d'hectares. Même si ce territoire ne compte que pour 4 % de la superficie du Québec, on y dénombre environ 28 000 entreprises agricoles. En effet, la zone agricole sert d'assise à la majorité des activités de productions agricoles. Cette ressource a donc une valeur stratégique importante pour l'économie du Québec et de ses régions.

En 2015, la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) a produit un rapport d'examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la CPTAQ. Dans celui-ci, les parlementaires reconnaissent le rôle indispensable de la Commission pour la conservation du territoire agricole et le développement de l'agriculture. Néanmoins, ils demandent l'actualisation de la LPTAA, considérant notamment que certains usages non agricoles bien circonscrits ne devraient plus faire l'objet d'une demande d'autorisation de la Commission et dans le but d'accélérer le traitement des demandes par l'organisme.

Sanctionnée en juin 2017, la Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre, leur autonomie et leurs pouvoirs a permis de répondre à plusieurs des demandes de la CAPERN. Cette loi vient, par ailleurs, élargir les objets sur lesquels le gouvernement peut adopter un règlement pour autoriser certaines activités en zone agricole.

La CPTAQ reçoit plusieurs demandes pour des activités qui obtiennent presque automatiquement une autorisation compte tenu de la faible incidence qu'elles ont sur la zone agricole ou de leurs répercussions positives sur le développement du secteur agricole. C'est notamment le cas de certaines utilisations d'utilité publique et des activités d'agrotourisme. Par conséquent, afin d'alléger les procédures pour les demandeurs et de réduire le volume et le délai de traitement des demandes faites à la CPTAQ, certaines activités pourraient, sans compromettre la pérennité du territoire agricole, être réalisées en zone agricole sans qu'une autorisation de la Commission ne soit requise.

2. PROPOSITION DU PROJET

Le gouvernement présente le projet de règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (projet de règlement). Cette proposition permettra de simplifier l'administration de la LPTAA, pour la clientèle et pour la CPTAQ, tout en préservant la capacité de l'organisme à protéger le territoire et les activités agricoles.

Cette solution n'a pas pour effet de dispenser une personne désirant réaliser une activité en zone agricole d'obtenir une autorisation, un permis ou un certificat par ailleurs exigé en vertu d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un organisme municipal.

Dorénavant, il ne sera plus nécessaire d'obtenir l'autorisation de la CPTAQ, pour réaliser plusieurs activités en zone agricole. Le projet de règlement permettra ainsi, sous certaines conditions :

- d'aliéner un lot ou une partie de lot en faveur d'un producteur agricole dans la mesure où l'aliénation constitue un remembrement et que la plus petite superficie créée par cette action est d'au moins 40 hectares;
- à un organisme municipal, à un ministère, à un organisme public ou à un organisme fournissant des services d'utilité publique de réaliser les utilisations suivantes :

- implantation d'une borne sèche, d'une prise d'eau sèche, d'une citerne et d'un plan d'eau, pour les fins de la couverture de risques en sécurité incendie;
 - travaux de stabilisation d'une berge visant à assurer la conservation de l'intégrité d'une route;
 - utilisation et entretien d'un fossé à des fins de drainage;
 - démantèlement, remplacement, réfection ou entretien d'un tronçon de deux kilomètres d'une conduite ou d'une ligne de distribution électrique;
 - installation d'une ligne de distribution électrique;
 - empiètement nécessaire à l'extérieur de l'emprise d'une route.
- à un producteur agricole exploitant une cabane à sucre d'utiliser une portion de son bâtiment agricole comme aire de repos;
 - à un producteur agricole d'offrir des randonnées à cheval et des cours d'équitation à titre d'activités accessoires à son centre équestre;
 - à un producteur agricole d'offrir des repas à la ferme et des visites à la ferme et d'aménager des stationnements pour les véhicules récréatifs;
 - à un producteur agricole de réaliser un remblai, un déblai ou un rehaussement favorisant la remise en culture d'une superficie maximale de deux hectares;
 - à toute personne de transformer une portion existante du bâtiment résidentiel qu'il habite pour en faire un bureau d'affaires ou y exercer sa profession ou son métier;
 - à toute personne d'utiliser la résidence qu'il habite à titre de gîte touristique offrant un maximum de cinq chambres en location;
 - à toute personne d'utiliser une résidence à titre de logement multigénérationnel, dans la mesure où cette conversion ne fait pas en sorte de créer un logement supplémentaire indépendant de la résidence;

Au surplus, le projet de règlement vise à permettre à la CPTAQ de déposer un plan de la zone agricole qui tient compte des changements apportés au cadastre québécois. Cette mesure facilitera les interactions entre la CPTAQ et sa clientèle, puisque la limite de la zone agricole sera dorénavant plus précise. Cette mesure devra faire l'objet d'une consultation auprès des municipalités régionales de comté concernées.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Le projet de règlement vise à apporter des allègements au cadre administratif prévu à la LPTAA. Exception faite d'une modification à la Loi elle-même, seule l'adoption d'un règlement en vertu de celle-ci pouvait permettre d'apporter de tels allègements. L'adoption d'un règlement a été privilégiée considérant qu'il s'agit de l'option réglementaire la plus simple et la plus souple.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1. Description des secteurs touchés

Les secteurs touchés par le projet de règlement sont les suivants :

- CPTAQ;
- Municipalités;
- Toute personne résidant en zone agricole;
- Producteurs agricoles.

CPTAQ

Tel que précisé précédemment, la CPTAQ est l'organisme responsable de l'administration de la LPTAA. Elle verra le nombre de demandes d'autorisation qu'elle a à traiter annuellement diminuer significativement.

Municipalités

Lorsqu’un particulier ou une entreprise désire réaliser une activité non agricole en zone agricole, elle doit demander à la municipalité où est située cette activité de transmettre sa demande à la CPTAQ. Le projet de règlement fera donc en sorte de diminuer le nombre de demandes que les municipalités devront transmettre à la Commission.

Toute personne résidant en zone agricole

Dorénavant, il sera possible pour toute personne de réaliser certaines activités en zone agricole sans l’autorisation de la Commission (ex. : ouvrir un gîte touristique dans sa résidence, ouvrir un bureau d’affaires ou une garderie ou un autre service professionnel dans sa résidence).

Producteur agricole

En plus des éléments applicables à toute personne, les producteurs agricoles pourront réaliser, notamment, certaines activités agrotouristiques, certaines activités accessoires à un centre équestre et procéder à certaines aliénations sans l’autorisation de la CPTAQ.

4.2. Coûts pour les entreprises

Il est estimé que le projet de règlement ne représente aucun coût pour les entreprises ou les particuliers.

4.3. Économies pour les entreprises

Le projet de règlement représente toutefois une économie pour les entreprises.

TABLEAU 1
Économies pour les entreprises
(en milliers de dollars)

	Période d’implantation (économies annuelles)	Total
ÉCONOMIES LIÉES AUX FORMALITÉS ADMINISTRATIVES		
Économies associées à la réduction de la production d’une demande à la CPTAQ	6,3	6,3
Réduction des dépenses en ressources externes	5,4	5,4
Réduction d’autres coûts liés aux formalités administratives	14,8	14,8
TOTAL DES ÉCONOMIES POUR LES ENTREPRISES	26,5	26,5

4.4. Synthèse des coûts et des économies

TABEAU 2
Synthèse des coûts et des économies
(en milliers de dollars)

	Période d'implantation (coûts et économies annuels)	Total
Total des coûts pour les entreprises	0	0
Total des économies pour les entreprises	26,5	26,5
COÛT NET (ÉCONOMIE) POUR LES ENTREPRISES	(26,5)	(26,5)

4.5 Hypothèses utilisées pour l’estimation des coûts et des économies

Il est estimé que le projet de règlement n’entraînera aucun coût pour les entreprises ou les particuliers, puisqu’il permettra la réalisation de certaines activités en zone agricole, sans que l’obtention d’une autorisation par la CPTAQ ne soit nécessaire. Pour la même raison, le projet de règlement entraînera une économie pour les entreprises et les particuliers qui n’auront pas à déposer une telle demande.

Il est estimé que le projet de règlement permettra de diminuer d’au moins 250 le nombre de demandes que la Commission a à traiter annuellement. De ce nombre, environ 50 sont faites par des entreprises. Le montant d’économie indiqué à la section 4.4 correspond au coût administratif relié au dépôt d’une demande à la CPTAQ multiplié par 50 demandes.

Ce coût administratif est composé, en premier lieu, des frais de 296 \$, payable à la Commission, lors du dépôt d’une demande. En second lieu, il est estimé que la préparation d’une demande et le suivi de la demande par l’entreprise auprès de la CPTAQ représentent une durée minimale de 10 heures. Au taux de 12,58 \$/h, estimé par le Guide salarial selon les professions au Québec de 2014 pour un exploitant agricole, qui constituent la majorité des demandeurs de type entreprise, il s’agit d’un montant de 125,80 \$. Finalement, il est estimé que le dépôt d’une demande et le suivi du dossier nécessitent un suivi par un consultant (avocat, notaire, agronome ou urbaniste) d’environ trois heures. À un taux horaire de 36,13 \$, cela représente une dépense de 108,39 \$.

4.6. Consultation des parties prenantes

L’estimation du coût du dépôt d’une demande à la Commission a été validée auprès de cet organisme.

4.7 Autres avantages, bénéfices et inconvénients de la solution projetée

Le projet de règlement est susceptible de favoriser le développement des activités qu’il permettra dorénavant de réaliser sans l’autorisation de la CPTAQ. Il est estimé que le retrait de cette étape réglementaire est susceptible d’inciter plus de particuliers et d’entreprises à réaliser les usages non agricoles visés.
Par ailleurs, alors que l’économie estimée pour les entreprises sera de près de 27 000 \$ annuellement, l’économie totale estimée pour les autres personnes, regroupant environ 200 demandes, est de plus de 100 000 \$. Au surplus, plusieurs de ces autres demandes, notamment celles visant l’ouverture d’un bureau d’affaires ou d’un gîte touristique dans une résidence, sont un préalable au démarrage d’une entreprise.

4.8. Appréciation de l’impact anticipé sur l’emploi

Grille d’appréciation de l’impact sur l’emploi

✓	Appréciation	Nombre d’emplois touchés
Impact favorable sur l’emploi (création nette globale d’emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le(s) secteur(s) touché(s))		
✓		1 à 99
Analyse et commentaires : Le projet de règlement est susceptible de favoriser certaines activités en zone agricole permettant de générer quelques emplois, dans les prochaines années. La diminution de la charge administrative, associée au dépôt d’une demande et au délai de traitement de celle-ci par la CPTAQ, pourrait en effet inciter certaines personnes à ce lancer en affaire par l’une des voies suivantes : agrotourisme, gîte touristique, dispensation de randonnées à cheval et de cours d’équitation, ouverture d’un bureau d’affaires ou de l’exercice d’une profession dans une résidence, amélioration foncière d’une terre agricole.		

5. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

Le projet de règlement ne comporte aucune règle applicable aux PME, puisqu’il permettra la réduction de la charge administrative pour tous les demandeurs, peu importe la taille de leur entreprise.

6. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Le régime de protection du territoire et des activités agricoles du Québec est unique en Amérique du Nord, exception faite de celui de la Colombie-Britannique. Tout assouplissement à ce régime, qui ne vient pas compromettre la pérennité des terres agricoles, favorisera la compétitivité des entreprises œuvrant en zone agricole.

7. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES

L’Ontario ne possède pas de régime de protection du territoire et des activités agricoles similaire à celui du Québec. Aucune harmonisation n’est donc nécessaire quand des changements sont faits à ce niveau.

8. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Les modifications proposées ont été formulées en respectant les principes de bonne réglementation et les fondements de la Politique gouvernementale sur l’allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente.

En plus de représenter un allègement réglementaire pour les entreprises et les particuliers, le projet de règlement a été élaboré de manière transparente en consultant les parties prenantes dont, la CPTAQ et l’Union des producteurs agricoles.

9. CONCLUSION

Le projet de règlement permettra de simplifier l’administration de la LPTAA, pour la clientèle et pour la CPTAQ, tout en préservant la capacité de l’organisme à protéger le territoire et les terres agricoles. Ce document permet de répondre à l’objectif 4.1.1 de la Politique bioalimentaire 2018-2025, Alimenter notre monde, qui prévoit l’adaptation des outils de protection des terres agricoles pour assurer la pérennité et favoriser la diversité des activités agricoles.

10. MESURES D’ACCOMPAGNEMENT

Il n’a pas semblé nécessaire de prévoir des mesures d’accompagnement, outre la publicisation du projet de règlement, puisque la mesure constitue un allègement réglementaire.

11. PERSONNE(S) RESSOURCE(S)

Pour tout renseignement concernant le projet de règlement, il est possible de communiquer avec la Direction du développement et de l'aménagement du territoire du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, au 418-380-2100, poste 3591.