

# **Projet de Schéma d'aménagement et de développement de l'Agglomération de Montréal**

## **Consultation publique menée par la**

Commission sur le schéma  
d'aménagement et de développement  
de Montréal

## **Mémoire présenté par le**

Groupe des propriétaires fonciers  
affectés par le projet de paysage  
humanisé de L'Île-Bizard

11 novembre 2014



*Ce document est paginé  
en vue d'une impression recto verso.*

© Groupe des propriétaires fonciers affectés par le projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard  
Novembre 2014

Document préparé par :

Mathieu Bélanger, urbaniste	//	CIMA+ S.E.N.C.
Nikolas Blanchette, avocat	//	Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.

11 novembre 2014

## Contenu

1. Introduction .....	1
2. Cadre juridique associé au paysage humanisé.....	5
3. Cadre de planification du projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard .....	9
4. Conséquences du statut de paysage humanisé sur les propriétés visées .....	13
5. Caractère évolutif de l'agriculture et de l'urbanisme..	23
6. Rappel du principe du droit à l'indemnisation intégrale .....	29
7. Conclusion .....	35
Annexe A – Carte identifiant et localisant les lots du Groupe des propriétaires fonciers affectés par le projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard.....	37



# 1 | Introduction

Le projet de Schéma d'aménagement et de développement (SAD) de l'Agglomération de Montréal énonce le souhait d'obtenir un statut de paysage humanisé pour la partie ouest de L'Île-Bizard. Notamment, aux interventions identifiées à la section 2.3 (Mettre en valeur les territoires d'intérêt) du document, il est énoncé l'intention de l'Agglomération de :

*« Poursuivre la démarche visant à obtenir du gouvernement du Québec un statut de paysage humanisé pour la partie ouest de L'Île-Bizard, en vertu de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (L.R.Q. chapitre C-61.01). »<sup>1</sup>*

Le concept de statut de paysage humanisé a été introduit en 2002 dans la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (L.R.Q. chapitre C-61.01) (la « Loi ») et a un impact direct sur la jouissance d'un bien foncier. La demande de statut de paysage humanisé pour la partie ouest de L'Île-Bizard est une première au Québec puisque, à ce jour, aucun territoire n'a encore obtenu une telle reconnaissance du gouvernement.

Notamment, comme nous l'expliquerons, lorsqu'un tel statut s'applique à un territoire, les immeubles qui y sont compris ne peuvent faire l'objet d'un changement de leur affectation ou d'une vente, à moins que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) n'ait préalablement été consulté<sup>2</sup>. En l'espèce, les contraintes à la jouissance immobilière associées au statut de paysage humanisé s'additionnent aux restrictions associées à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q. chapitre P-41.1) (la « LPTAA »). De façon concrète, un tel statut est susceptible de limiter grandement le potentiel des terrains inclus dans l'aire de protection désignée par le paysage humanisé, et ce, pour une durée minimale de 25 ans<sup>3</sup>.

- À ce titre, le présent mémoire recommande aux élus du conseil d'agglomération de retirer du SAD toute référence à la démarche d'obtention du statut de paysage humanisé pour la partie ouest de L'Île-Bizard.

---

1 Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 85.

2 Article 6 de la Loi.

3 Article 52, par. 5 de la Loi.

- Le Groupe questionne la justesse pour la collectivité de geler à long terme le territoire de cette partie de l'agglomération et recommande d'entreprendre une réflexion stratégique en vue d'identifier des solutions d'aménagement novatrices permettant de conserver le cadre champêtre du lieu tout en valorisant son potentiel réel tant du point de vue de l'agglomération que des propriétaires concernés.
- Advenant que, malgré la recommandation du Groupe, les élus du conseil d'agglomération souhaitent tout de même inscrire au SAD le projet de paysage humanisé, la portée des restrictions envisagées, les caractéristiques des préjudices causés aux propriétaires touchés, de même que les mesures compensatrices et d'indemnisation doivent être clairement énoncées avant toute autre démarche de la part de la Ville, de l'arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève et du MDDELCC.

De façon détaillée, ce mémoire illustre les principaux enjeux associés au statut de paysage humanisé. Dans un premier temps, nous ferons état du cadre juridique et de planification dans lequel il s'inscrit. Par la suite, nous identifierons les conséquences concrètes de ce dernier pour les propriétaires fonciers. Dans un troisième temps, nous ferons état que le milieu agricole a un caractère intrinsèquement évolutif et que de « geler » son développement va à l'encontre de l'intérêt de la collectivité. Finalement, nous rappellerons certains principes fondamentaux du droit à l'indemnisation.

Les enjeux évoqués dans le cadre de ce mémoire ont été rappelés à plusieurs reprises par les propriétaires affectés par la demande de statut de paysage humanisé. Notamment, une pétition contre le projet de paysage humanisé a été déposée en novembre 2011 par les propriétaires à l'arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève, à la Ville de Montréal et au MDDELCC. Les propriétaires ont aussi manifesté leur opposition dans le cadre des réunions de la table de concertation du projet de paysage humanisé. Toutefois, le document associé à la Demande de reconnaissance déposée par la Ville ne fait aucunement état de cette opposition.

Parallèlement, il faut souligner que la procédure d'adoption du projet de paysage humanisé a fait l'objet d'une mise en demeure transmise le 24 octobre 2014 au MDDELCC, à la Ville de Montréal, de même qu'à l'arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève. Cette mise en demeure rappelle que la demande de reconnaissance de statut ignore totalement la contestation et les inquiétudes des propriétaires fonciers, ceux-là mêmes

qui seront principalement affectés par le paysage humanisé. De plus, la mise en demeure souligne que la démarche de reconnaissance entreprise par la Ville omet de mettre en lumière le préjudice susceptible de résulter de l'imposition du projet de paysage humanisé et, en conséquence, la question financière et budgétaire qui en découle.

Le présent mémoire est présenté par le Groupe des propriétaires fonciers et membres importants de la communauté agricole affectés par le projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard. Les membres du Groupe sont les suivants :

**Gestion Anne Julie Beaumont Inc.**

Lots 4 590 415, 4 589 534, 4 590 764 et 4 590 765 du cadastre du Québec

**Sociedad Financiera de Bienes Raices SA et Corinto Compania Armadora SA**

Lots 4 590 093, 4 590 315 et 4 590 772 du cadastre du Québec

**8524807 Canada Inc.**

Lot 4 589 114 du cadastre du Québec

**Monsieur Claude Théorêt, Madame Claudette Théorêt et Madame Christiane Théorêt**

Lot 4 589 111 du cadastre du Québec

**La Succession Lilianne Boileau et Madame Claudine Boileau**

Lot 4 589 867 du cadastre du Québec

**Madame Jocelyne Patry et Monsieur Alain Moro**

Lots 4 589 401 et 4 590 761 du cadastre du Québec

**Monsieur Subhash Khanna et Madame Laureen Ferguson**

Lots 4 589 904 et 4 590 359 du cadastre du Québec

**Les Jardins Claude Théorêt Enrg.**

Lot 4 590 404 du cadastre du Québec





## 2 | Cadre juridique associé au paysage humanisé

La Loi définit le « paysage humanisé » comme étant « *une aire constituée à des fins de protection de la biodiversité d'un territoire habité, terrestre ou aquatique, dont le paysage et ses composantes naturelles ont été façonnés au fil du temps par des activités humaines en harmonie avec la nature et présentent des qualités intrinsèques remarquables dont la conservation dépend fortement de la poursuite des pratiques qui en sont à l'origine* »<sup>4</sup>.

La création d'une aire de protection du paysage humanisé doit toutefois franchir de nombreuses étapes et s'inscrit dans un processus sur plusieurs années.

### Étape 1 – Initiative de la municipalité et demande de reconnaissance au MDDELCC

La première étape en vue de la création d'une aire de protection du paysage humanisé est constituée par la demande issue de la communauté d'application du statut. Normalement, suivant des consultations préliminaires auprès des propriétaires et citoyens concernés, la municipalité adopte une résolution et transmet une demande formelle de reconnaissance au MDDELCC.

Pour le territoire de l'ouest de L'Île-Bizard, cette première étape a débuté le 2 septembre 2014 par l'adoption d'une résolution visant la reconnaissance du projet de paysage humanisé par le conseil de l'arrondissement de L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève. Selon la mécanique administrative montréalaise, cette résolution de l'arrondissement devrait normalement être suivie d'une résolution du conseil municipal et d'une résolution du conseil de l'agglomération de Montréal avant d'être formellement transmise au MDDELCC.

---

<sup>4</sup> Article 2 de la Loi.

### Étape 2 – Analyse de recevabilité et recommandations par le MDDELCC

Une fois reçue, la demande de reconnaissance est analysée par le MDDELCC. Cette étape permet de valider la pertinence de la demande considérant la portée de la Loi et les orientations gouvernementales.

### Étape 3 – Préparation du Plan de conservation et de mise en valeur

La Loi prévoit que la création d'une aire de protection du paysage humanisé nécessite l'élaboration par le MDDELCC d'un Plan de conservation et de mise en valeur<sup>5</sup>. Ce plan doit préciser le territoire visé par l'aire protégée, le statut permanent de protection proposé, les mesures de conservation et le zonage des différents niveaux de protection proposés, les activités permises ou interdites pendant la période de mise en réserve ou celles envisagées pour la période qui fait suite à l'octroi d'un statut permanent, et finalement les mécanismes alternatifs de résolution des différends<sup>6</sup>. Les activités permises et interdites sur le territoire d'un paysage humanisé projeté sont celles prévues par le plan de conservation de cette aire<sup>7</sup>.

### Étape 4 – Attribution de statut de paysage humanisé projeté

Dans le cadre de l'attribution d'un statut provisoire, la Loi prévoit un mécanisme de « mise en réserve » des aires par un plan de conservation et de mise en valeur :

*« Dans le but de protéger un territoire en vue de la constitution d'une nouvelle aire protégée, tel un parc, le ministre, avec l'approbation du gouvernement, dresse le plan de cette aire, établit un plan de conservation pour celle-ci et lui confère un statut provisoire de protection à titre de réserve aquatique, de réserve de biodiversité, de réserve écologique ou de paysage humanisé projeté »<sup>8</sup>.*

---

5 Article 27 de la Loi.

6 Article 33 de la Loi.

7 Article 35 de la Loi.

8 Article 27 de la Loi.

La durée de cette période de « mise en réserve » initiale est d'une durée renouvelable d'au plus six ans, à moins d'une autorisation du gouvernement qui peut prévoir une période de renouvellement plus longue<sup>9</sup>. C'est donc dire qu'initialement et dans un cadre transitoire de six années, le propriétaire d'un terrain visé par un projet de création d'une aire de paysage humanisé perd la possibilité d'effectuer toute opération autre que celles explicitement permises au Plan de conservation.

Une fois adopté, l'Avis de mise en réserve est publié à la Gazette officielle du Québec et le Plan de conservation du paysage humanisé est transmis au Bureau de la publicité des droits afin qu'il soit inscrit au registre foncier<sup>10</sup>.

#### Étape 5 – Consultation publique par le BAPE

À la suite de la mise en réserve d'un territoire, le MDDELCC mandate normalement le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), ou un autre organisme, afin de tenir une consultation publique et faire un rapport sur le projet<sup>11</sup>.

#### Étape 6 – Attribution du statut permanent de paysage humanisé par décret gouvernemental

Suivant la consultation menée par le BAPE ou un autre organisme compétent, le MDDELCC peut recommander au gouvernement de conférer au territoire ou à une partie d'un territoire mis en réserve un statut permanent de protection du paysage humanisé. Le plan de conservation ou la convention de protection proposée applicable au territoire est alors aussi soumis au gouvernement pour approbation<sup>12</sup>.

Lorsqu'une municipalité assume la gestion d'un paysage humanisé, le régime des activités permises ou interdites dans celui-ci est déterminé par une convention de protection du paysage humanisé conclue entre

---

9 Article 28 de la Loi.

10 Article 29 de la Loi.

11 Article 39 de la Loi.

12 Article 43 de la Loi.

la municipalité et le MDDELCC<sup>13</sup>. Par l'entremise de la convention, le MDDELCC délègue à la municipalité la gestion des mesures de protection d'un territoire.

La convention comprend en plus de la description du territoire, les objectifs de protection et de mise en valeur, les moyens retenus pour atteindre ces objectifs (mesures administratives et règlementaires), les obligations des autorités municipales et des ministères, et la durée de la convention (qui ne peut être inférieure à 25 ans)<sup>14</sup>.

---

13 Article 51 de la Loi.

14 Article 52 de la Loi.

### 3 | Cadre de planification du projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard

Le projet de paysage humanisé est issu d'une volonté de la Ville de Montréal de protéger le caractère paysager d'un territoire équivalent à la zone agricole permanente du Québec dans la partie ouest de L'Île-Bizard.

#### **a) Historique de planification de la demande d'aire de protection du paysage humanisé**

En 2010, la Ville a créé une table de concertation visant à préciser la vision et les orientations du projet. Cette table de concertation composée de citoyens, de groupes locaux, de services municipaux, de représentants ministériels, de certains représentants du secteur agricole et de représentants des golfs a constitué la base de discussion en vue de l'élaboration de la demande de reconnaissance qui, si la Ville et l'Agglomération vont de l'avant, sera soumise au MDDELCC aux fins de l'analyse de recevabilité.

Bien que certains acteurs agricoles aient observé les travaux de la table de concertation, la majorité des propriétaires, en l'occurrence les principaux intéressés par la démarche, ont contesté le projet de paysage humanisé et ont exprimé à plus d'une reprise leur inquiétude, leur mécontentement et leur désapprobation face à tel projet.

Par ailleurs, nous soulignons que l'obtention d'un statut de paysage humanisé pour la partie ouest de L'Île-Bizard ne constitue pas un élément formellement identifié au Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), et ce, malgré l'impact territorial majeur d'une telle intervention. Cette absence de référence claire et directe à la notion de paysage humanisé au PMAD, malgré que l'outil de planification territoriale soit disponible depuis 2002, permet de questionner l'inscription du projet de L'Île-Bizard en cohérence avec le cadre métropolitain d'aménagement du territoire. Cela est d'autant plus vrai que l'on peut sérieusement questionner la compatibilité du projet de paysage humanisé avec l'objectif 1.3 et le

critère 1.3.1 du PMAD<sup>15</sup> de la CMM qui favorise une occupation optimale du territoire agricole en augmentant de 6% de la superficie globale des terres cultivées à l'échelle métropolitaine.

### **b) Projet de paysage humanisé au SAD de l'Agglomération**

Le Schéma d'aménagement et de développement (SAD) de l'Agglomération de Montréal fait état des grands paramètres qui guideront l'agglomération dans les décisions relatives à l'aménagement du territoire au cours des prochaines années. Le SAD s'applique à l'ensemble du territoire de l'agglomération et il entraîne l'obligation de la mise en conformité des plans et réglementations d'urbanisme des municipalités reconstituées, ainsi que de ceux de Montréal et de ses arrondissements. Conséquemment, par la règle de conformité, les paramètres de planification inscrits au SAD devront se retrouver dans les règles locales d'urbanisme. À cet effet, il est primordial que le contenu du SAD contribue positivement à la mise en valeur de l'agglomération.

La section 2.3 (Mettre en valeur les territoires d'intérêt) du projet de SAD propose des orientations afin d'établir « des mesures de protection et de mise en valeur des paysages emblématiques et identitaires, de signifier l'importance de certaines dimensions du paysage, et d'assurer une expérience enrichissante à l'égard des paysages, ainsi qu'une mise en relation de leurs différentes composantes dans une trame verte et bleue »<sup>16</sup>. Afin de mettre en œuvre ces orientations, le SAD énonce l'intention de l'Agglomération de « [p]oursuivre la démarche visant à obtenir du gouvernement du Québec un statut de paysage humanisé pour la partie ouest de L'Île-Bizard, en vertu de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel »<sup>17</sup>. Parallèlement, cette intention est aussi énoncée à la carte 16 du projet de SAD (Paysages emblématiques et identitaires) à titre de « potentiel de statut de paysage humanisé ».

Par ailleurs, il est pertinent de souligner certains éléments énoncés par le projet de SAD quant aux caractéristiques de la zone agricole montréalaise, comprenant notamment le territoire visé pour la création de l'aire de protection du paysage humanisé de L'Île-Bizard. En ce qui a trait à la vision

<sup>15</sup> Communauté métropolitaine de Montréal. Plan métropolitain d'aménagement et de développement. Communauté métropolitaine de Montréal. p.88.

<sup>16</sup> Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 80.

<sup>17</sup> Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 85.

de mise en valeur de la zone permanente, il est indiqué que « l'Agglomération possède une zone agricole d'une grande richesse sur le plan du patrimoine et de la biodiversité. La grande affectation agricole vise à préserver l'intégrité de ce territoire par la mise en valeur de son potentiel agricole et agroalimentaire, ainsi que par la protection des milieux naturels qui le composent »<sup>18</sup>.

Cette vision se reflète à la Carte 20 – Grandes affectations du territoire du SAD qui reprend les limites de la zone agricole permanente du Québec, une zone comprenant tout l'ouest de L'Île-Bizard. Selon ce qu'indique le projet de SAD, l'aire d'affectation agricole est réservée à l'agriculture et aux activités agricoles au sens de la LPTAA, ce qui comprend la culture du sol et des végétaux, l'horticulture, l'acériculture ainsi que l'élevage, à l'exception de l'élevage à forte charge d'odeur. Au sein de l'affectation agricole, les composantes permises sont l'agriculture et les activités agricoles, les habitations unifamiliales, le commerce ou l'industrie légère complémentaires à l'exploitation agricole, ainsi que les installations, équipements ou aménagement de récréation extensive, complémentaires à l'exploitation agricole<sup>19</sup>.

Par ailleurs, il est pertinent de souligner que le projet de SAD rappelle que la zone agricole de l'Agglomération de Montréal présente des caractéristiques qui la distinguent fortement des autres zones agricoles de la CMM. Ainsi, le projet de SAD indique que la zone agricole montréalaise, incluant l'ouest de L'Île-Bizard, est occupée par plusieurs utilisations non agricoles telles que des golfs, des aires protégées et des résidences<sup>20</sup>. Dans les faits, en 2013, les terres cultivées représentaient uniquement 21% de la zone agricole permanente de l'Agglomération, soit seulement 410 hectares occupés par une douzaine d'exploitants principalement liés à la culture des fruits et légumes<sup>21</sup>. De façon synthétique, le projet de SAD rappelle que comparativement aux exploitants agricoles du reste de la CMM, les exploitants agricoles de l'Agglomération de Montréal ont des revenus inférieurs, de plus petites superficies cultivées, un taux de location des terres très élevé, et occupent des terres présentant des valeurs au-delà d'une valeur agricole raisonnable<sup>22</sup>.

---

18 Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 97.

19 Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 101

20 Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 102.

21 Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 102.

22 Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 102.

De façon plus spécifique, le Plan d'urbanisme de Montréal (Partie II, Chapitre 13, L'Île-Bizard - Saint-Geneviève, février 2009, p. 17) établit que :

*« La zone agricole permanente, qui se situe dans la portion ouest de L'Île-Bizard, occupe 1 087 hectares, soit 48 % de la superficie totale de l'île. Les activités agricoles présentent un faible dynamisme: 17% de la superficie de la zone est cultivée. Ce faible dynamisme des activités agricoles s'explique par la diversité des fonctions non agricoles qui occupent la zone ainsi que par la superficie importante des terres en friche. »*

En fait, le Plan d'urbanisme établit que 30 % (300 ha) de la zone agricole de l'île est en friche ou dans l'emprise du MTQ.

De plus, il faut souligner que, conformément au PMAD, le projet de SAD rappelle que l'Agglomération de Montréal prépare son Plan de développement de la zone agricole (PDZA) depuis 2012. Ce document de planification viserait à « favoriser l'occupation dynamique du territoire agricole centré sur l'agriculture ». Il viserait également à « mettre en valeur les activités agricoles et le plein potentiel agricole en stimulant des actions concrètes et en soutenant les initiatives locales »<sup>23</sup>. Ce PDZA serait adopté d'ici la fin de l'année 2014. À cet égard, nous questionnons la cohérence de procéder au dépôt d'une demande d'attribution d'un statut de paysage humanisé pour une zone agricole, alors que la vision de développement collectivement souhaitée pour cette zone agricole n'a pas encore fait l'objet d'un consensus entre les principaux acteurs du milieu, soit les propriétaires, l'Union des producteurs agricoles, les riverains, l'arrondissement, etc. Appliquer un statut restreignant les usages avant même d'avoir fait un choix quant à la vision d'avenir apparaît précipité.

---

<sup>23</sup> Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 105.



## 4 | Conséquences du statut de paysage humanisé sur les propriétés visées

L'attribution par le gouvernement du Québec d'un statut de paysage humanisé pour la partie ouest de L'Île-Bizard aura des conséquences directes sur les propriétaires affectés par l'aire de protection. Les conséquences associées au statut peuvent être de l'un ou l'autre des quatre ordres suivants :

**a) Contraintes à la poursuite des activités économiques agricoles;**

**b) Intégration d'usages récréotouristiques incompatibles avec l'activité agricole actuelle et son développement;**

**c) Caractère permanent du statut agricole en regard de la LPTAA et l'évolution de l'urbanisme;**

**d) Entorse au principe de la libre disposition des biens.**

**a) Contraintes à la poursuite des activités économiques agricoles**

D'entrée de jeu, l'application d'un statut de paysage humanisé sur les immeubles visés complexifie l'exploitation du territoire et affecte indéniablement, pour des agriculteurs et les autres propriétaires, la pleine jouissance de leur bien. En effet, l'attribution d'un statut de paysage humanisé est apte à limiter les usages autorisés des sols, malgré que des mesures de protection et de développement du territoire et des activités agricole soient déjà assurées par la LPTAA.

La LPTAA protège une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et n'impose aucune restriction aux activités agricoles, au contraire, elle vise leur développement. Certaines restrictions peuvent découler des MRC, principalement en ce qui a trait aux mesures de cohabitation harmonieuses (par les distances séparatrices au SAD) et à l'abattage d'arbres, et des

municipalités, notamment par l'entremise du règlement de zonage. Toutefois, les catégories d'usages présentées aux règlements de zonage sont généralement très peu limitatives et offrent aux agriculteurs la marge de manœuvre nécessaire à la bonne marche de leurs activités. À titre indicatif, il faut rappeler qu'à l'heure actuelle, le règlement de zonage de l'arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève ne compte que trois types d'usages agricoles, soit :

- A1 – Culture et élevage
- A2 – Élevage en réclusion
- A3 – Service et transformation<sup>24</sup>

Le caractère inclusif et peu restrictif des usages identifiés au règlement de zonage est essentiel pour le dynamisme des entreprises et simplifie la vie des agriculteurs.

En inscrivant à un plan de conservation des usages précis et détaillés pouvant être exercés sur chacune des propriétés, la possibilité pour une entreprise agricole de faire évoluer ses activités devient alors limitée. Une telle situation présente un risque réel de fragiliser davantage le faible dynamisme de l'activité agricole de L'Île-Bizard, va à l'encontre des efforts éventuels de revitalisation de l'agriculture et met en péril la pérennité d'entreprises aujourd'hui actives.

L'attribution d'usages détaillés au plan de conservation aura pour effet de « muséifier » un territoire à vocation économique, pour les seuls intérêts des non-résidents qui y tirent une jouissance esthétique et paysagère. Par ailleurs, le frein au maintien et au développement de la zone agricole, conséquence d'une limitation des activités autorisées, risque fort de voir s'accélérer l'abandon des terres et leur retour en friche et une détérioration du paysage agricole encore existant ne profiterait qu'à l'augmentation des valeurs foncières des propriétés résidentielles des quartiers limitrophes, puisque ces dernières voisinaient ainsi un espace où le temps s'est arrêté afin de laisser place à la beauté des paysages.

---

<sup>24</sup> Arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève. Règlement de zonage CA28-0023

L'intégration d'un territoire à la zone agricole permanente constitue une des plus fortes mesures de protection de l'urbanisme québécois. Par un tel statut, le gouvernement a reconnu, dans un certain contexte, les possibilités agricoles d'un territoire et l'a protégé des pressions de l'urbanisation. Puisque la partie ouest de L'Île-Bizard fait déjà partie de la zone agricole, celle-ci est déjà intégralement protégée. Ajouter à cela une aire de protection désignée comme un paysage humanisé, aurait un effet qui s'éloigne drastiquement du régime de protection en place, pour des considérations qui sont totalement étrangères à l'agriculture, et qui profitent à la collectivité au détriment des propriétaires concernés.

Certaines orientations détaillées inscrites au document de la Demande de reconnaissance sont inquiétantes puisqu'elles font fi des dynamiques propres à l'agriculture et peuvent aisément s'avérer incompatibles. Par exemple, la demande de reconnaissance de la Ville prévoit « le maintien d'une certaine proportion de friches et de champs sauvages dans des secteurs stratégiques »<sup>25</sup>, ainsi que « la préservation des parcelles et de leur découpage (notamment les murs de pierres et les haies) »<sup>26</sup>, ce qui causera un impact majeur sur la jouissance et la valeur des immeubles détenus par les propriétaires concernés.

Ainsi, advenant que le plan de conservation vienne « geler » le paysage « sauvage » associé à une partie de terre en friche, son propriétaire ne pourrait plus à la limite, remettre ce sol en production agricole, que ce soit pour une remise en culture ou pour l'élevage. La même logique s'applique aux murets de pierres qui, par l'entremise du plan de conservation, deviendraient des éléments du patrimoine<sup>27</sup>, et ce, malgré que plusieurs exploitants agricoles puissent éventuellement souhaiter enlever ces éléments du passé qui empêchent de cultiver certaines parties des terres, et les rendent moins fonctionnelles avec la machinerie moderne. Ces deux exemples concrets illustrent le fait que l'attribution d'un statut de paysage humanisé entraverait au caractère dynamique et évolutif de l'industrie agricole et tendrait à collectiviser des biens immobiliers privés, sans toutefois prévoir de compensation pour les propriétaires concernés. Ces limitations à l'agriculture et au développement de superficies cultivées sont

---

25 Demande de reconnaissance du projet de paysage humanisé de l'Île-Bizard. Orientations détaillées, p. 52.

26 Ibid.

27 Il est utile de rappeler que la présence de murets de pierre à l'Île Bizard s'explique par la forte pierrosité des sols. Les agriculteurs ayant dû retirer ces pierres de leurs terres pour permettre l'exploitation et les ont disposé en murets pour des raisons pratiques.

d'autant plus importantes et préjudiciables vu la possibilité règlementaire offerte par le Règlement sur les exploitations agricoles (REA) d'accroître les superficies cultivées de Montréal. En effet, la Ville de Montréal ne figure pas parmi la liste des municipalités considérées comme des « territoires d'activités limitées » aux annexes du REA et donc parmi les municipalités comprises dans un « bassin dégradés » où l'augmentation des superficies cultivées est interdite en vertu de l'article 50.3 du REA.

Dans cet ordre d'idées, l'application d'un statut de paysage humanisé aura pour conséquence de complexifier les tentatives de revitalisation, d'adaptation et de développement des activités agricoles en fonction de l'offre et de la demande. Comme nous le verrons subséquemment, les caractéristiques de l'exploitation agricole au Québec ont changé au cours de dernières décennies et seront aussi appelées à évoluer dans le futur. À ce titre, empêcher l'adaptation d'entreprises aux nouveaux modes de production (par exemple par l'implantation de nouvelles structures et équipements, ou par l'insertion de nouveaux types d'élevage) présente un risque direct sur le dynamisme économique de l'industrie. Notamment, tout indique que suite à l'attribution d'un statut de paysage humanisé, il serait fort complexe de transformer une friche ou un champ maraîcher pour d'autres types de culture ou pour l'élevage nécessitant de nouveaux bâtiments agricoles (serres, entrepôts, etc.). Dans les moyens de mise en œuvre, il est inquiétant de constater que le document de la Demande de reconnaissance du projet de paysage humanisé énonce déjà une bonification du Plan d'implantation et d'intégration architecturale qui rendrait discrétionnaire l'approbation de tout nouveau bâtiment ou tout aménagement de terrain.

## **b) Intégration d'usages récréotouristiques incompatibles avec l'activité agricole actuelle et son développement**

La Demande de reconnaissance de la Ville énonce une orientation qui pose problème à la racine du débat :

« Conserver et développer les activités récréo-touristiques et éducatives »<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Demande de reconnaissance du projet de paysage humanisé de l'Île-Bizard, p. 51.

L'activité récréotouristique peut s'avérer tout à fait préjudiciable dans les zones agricoles. Les projets permettant l'accès au territoire, les centres et sentiers d'interprétation, les parcs linéaires, etc., constituent des brèches dans le territoire et favorisent l'introduction d'un achalandage déstructurant pour l'agriculture. Déstructurant par les débordements et empiètements qu'ils impliquent, encore plus s'ils se réalisent au travers de productions maraichères à forte valeur ajoutée, mais aussi déstructurant par le cadre réglementaire contraignant qui en découle généralement, notamment en matière de gestion des odeurs et pour la gestion des pesticides.

Par ailleurs, pour ce qui est de l'agrotourisme et de la création d'une route agrotouristique (tel que mentionné dans les orientations détaillées de la Demande de reconnaissance de la Ville<sup>29</sup>), ces activités de promotion se réalisent généralement par et pour le bénéfice d'entreprises agricoles existantes. Or, dans l'ouest de L'Île-Bizard, il est pertinent de s'interroger sur l'existence d'une telle communauté agricole suffisamment dynamique et présente pour soutenir une telle initiative.

### **c) Caractère permanent du statut agricole en regard de la LPTAA et de l'évolution de l'urbanisme**

Selon les « résultats attendus » de la Demande de reconnaissance du projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard, la démarche doit aboutir « *au maintien des limites de la zone agricole permanente pendant une durée minimum de 25 ans* »<sup>30</sup>.

Une telle formulation nous apparaît toutefois problématique. En plus de nier le caractère évolutif du territoire en « gelant » pour 25 ans les possibilités de transformation, cet énoncé fait fi des mécanismes existants d'autorisation et d'exclusion de la zone agricole. Ces mécanismes inscrits à la LPTAA sont établis et reconnus par toutes les parties depuis l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q. chapitre A-19.1) en 1978 et contribuent à assurer un équilibre entre l'exploitation, la conservation et le développement du territoire.

---

29 Demande de reconnaissance du projet de paysage humanisé de l'Île-Bizard, p. 52.

30 Demande de reconnaissance du projet de paysage humanisé de l'Île-Bizard, p. 57.

En vertu de l'article 62 de la LPTAA, la Commission de protection du territoire et des activités agricoles (CPTAQ) peut autoriser l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot faisant partie de la zone agricole permanente. Pour rendre sa décision, la CPTAQ doit se baser sur 10 critères, soit :

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;
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;
6. l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole;
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; et
10. les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie.

À cet égard, bien que l'affectation agricole de l'ouest de L'Île-Bizard réponde aux préoccupations sociétales d'aujourd'hui, la LPTAA offre un mécanisme permettant d'étudier, sur la base de critères rigoureux et d'expertises professionnelles, s'il est pertinent d'exclure un lot de la zone agricole permanente ou d'y autoriser certaines activités. Ce mécanisme assure une équité entre les propriétaires agricoles, dans le respect des préoccupations de la société québécoise. Par ce mécanisme, le législateur a reconnu le caractère évolutif de l'agriculture et a rappelé que l'agriculture doit prendre place là où les conditions sont optimales.

Attribuer un statut de paysage humanisé et viser le maintien, pendant une durée minimum de 25 ans, des limites de la zone agricole permanente complexifie tout recours aux mécanismes prévus à l'article 62 de la LPTAA. Par cette situation, serait donc créé un territoire agricole où l'équilibre entre exploitation, conservation et développement est rompu, au seul profit de la muséification du paysage. De plus, comme nous l'indiquerons plus loin, l'octroi d'un statut quasi-intemporel (25 ans) au paysage humanisé rompt avec un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire au Québec : la nature politique des interventions et la responsabilité des élus locaux.

En bloquant les limites de la zone agricole de L'Île-Bizard pour une période minimale de 25 ans, les élus locaux acceptent que, advenant un changement des préoccupations de la société montréalaise, quiconque ne pourra déposer une demande d'exclusion ou d'autorisation, laissant au MDDELCC la responsabilité de décider de l'avenir du territoire municipal. De tels changements sont pourtant prévisibles, surtout dans un milieu fortement morcelé par des usages non agricoles tels des développements résidentiels, des golfs, des aires récréatives protégées, mais également visé par l'emprise d'une infrastructure de transport majeure pour le prolongement de l'autoroute 440. Cette emprise déjà expropriée et possédée par le Ministère des Transports du Québec depuis avant l'entrée en vigueur de la LPTAA en 1978 bénéficie de droits acquis en vertu de cette loi (article 104) pour des fins d'utilité publique. Nul besoin de mentionner que la réalisation, en tout ou en partie, d'un tel lien routier constitue un vecteur de développement économique qui illustre bien l'évolution probable de l'ouest de L'Île-Bizard. Le caractère rural plutôt qu'agricole de cette partie de territoire est attribuable à cette situation et a même déjà été reconnu par la CPTAQ. Celle-ci faisait effectivement ce constat dès 1988 en qualifiant le territoire de L'Île-Bizard de « ... milieu rural composé de nombreuses activités » (Décision CPTAQ no 133419, p. 8), après avoir établi que :

*« Les plus belles terres de l'île sont en grande partie occupées par des terrains de golf, par le développement urbain et par le tracé de l'autoroute 440. Quant aux superficies restantes, elles sont en grande partie marécageuses et sous couverture forestière de peu de valeur. »* (Décision C-133419, p. 8)

À ce titre, il est nécessaire de souligner que malgré l'existence de certaines activités agricoles sur le territoire, les autorisations et les exclusions éventuelles des propriétés ne peuvent être écartées catégoriquement sans causer préjudice aux propriétaires concernés.

En effet, comme le souligne le projet de SAD de l'Agglomération, d'une part, les terres de la zone agricole de L'Île-Bizard présentent des valeurs foncières largement au-delà d'une valeur agricole raisonnable<sup>31</sup>. D'autre part, les taux de locations élevés et les superficies restreintes des terres tendent à démontrer que les caractéristiques propres à ce territoire sont de moins en moins propices et intéressantes pour une activité agricole rentable et viable.

D'un point de vue strictement économique, la conservation du statut agricole pour l'ouest de L'Île-Bizard ne répond pas à une logique certaine et linéaire. Considérant le caractère évolutif de l'urbanisme, il serait donc préjudiciable par essence de vouloir « geler » pour 25 ans le développement d'un territoire, que ce dernier soit en ville ou en milieu rural. Les changements technologiques et l'évolution des valeurs sociétales sont imprévisibles et ont des fondements complexes. À ce titre, le mécanisme d'exclusion et d'autorisation prévu à la LPTAA est suffisant pour assurer la protection du territoire agricole aujourd'hui. Y ajouter un niveau supérieur de contrainte, d'une durée minimale de 25 ans, constitue une entrave préjudiciable et pose un risque au développement futur de l'Agglomération de Montréal.

#### **d) Entorse au principe de la libre disposition des biens**

Enfin, il n'est pas négligeable de rappeler que l'attribution d'un statut de paysage humanisé à un territoire crée ipso facto une entorse directe au principe de libre disposition des biens. L'article 6 de la Loi précise que :

« les terres comprises dans une aire protégée ne peuvent faire l'objet d'un changement de leur affectation non plus que d'une vente, d'un échange ou d'une autre transaction qui modifie leur statut de protection, à moins que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques n'ait été préalablement consulté ».

Alors que la LPTAA protège le statut agricole d'un territoire sans affecter les transactions immobilières entre résidents du Québec, le statut de paysage humanisé vient, quant à lui, assujettir la vente d'une propriété au contrôle

---

<sup>31</sup> Agglomération de Montréal. Projet de Schéma d'aménagement et de développement, p. 102.



du MDDELCC. Cette situation nous apparaît préjudiciable par nature puisqu'elle va directement à l'encontre du principe de la libre disposition du droit de propriété et attribue ainsi à l'État la liberté de s'immiscer dans une vente, un échange ou une autre transaction d'un bien pourtant détenu légalement et pouvant être transigé dans le libre marché. Cette contrainte ne peut qu'occasionner une dévaluation de la propriété qui en est affectée. La propriété est en quelque sorte placée en marge du libre marché de la vente et de l'achat des propriétés foncières, ce qui ne peut qu'avoir un effet préjudiciable sur sa valeur.



## 5 | Caractère évolutif de l'agriculture et de l'urbanisme

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'agriculture est une activité économique évolutive, s'adaptant à une logique de marché et intégrant, comme les autres industries dynamiques, les nouveaux moyens technologiques. Parallèlement, les modes d'occupation du territoire répondent eux aussi aux changements sociétaux et transforment la façon dont l'humain utilise l'espace. Combinées, ces deux réalités font en sorte qu'un projet de muséification du paysage et des activités, tel que proposé par le projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard, pose des risques importants pour l'Agglomération de Montréal.

À ce titre, il est intéressant de rappeler comment l'agriculture a évolué au cours des dernières décennies au Québec. De plus, il est nécessaire de souligner que de nouveaux modèles d'occupation de l'espace sont possibles et qu'il est risqué de figer dans le temps un territoire.

### a) Évolution de l'agriculture et changement dans l'aménagement du territoire

L'agriculture a contribué à construire les paysages ruraux, mais aussi à les transformer à un point tel qu'ils sont aujourd'hui loin de l'apparente immuabilité à laquelle renvoie souvent leur image. Notamment, au cours des cinquante dernières années le milieu agricole a été marqué par une transformation profonde associée à l'arrivée de l'agriculture productiviste et l'apparition de nouvelles pratiques. Les mutations récentes de l'industrie agricole peuvent se résumer en trois phénomènes<sup>32</sup>: concentration, spécialisation et intensification.

D'abord concentration, puisqu'il y a eu au cours des cinquante dernières années une augmentation constante de la taille des fermes et simultanément, la diminution de leur nombre. Ensuite, spécialisation, puisqu'en lien avec les programmes et politiques agricoles, les exploitations se sont orientées vers

<sup>32</sup> Ruiz, Julie. Domon, Gérald. Paysages de l'agriculture en mutation. Paysages en perspective. Presses de l'Université de Montréal. 2005.

un nombre restreint de productions dont la forme extrême est aujourd'hui la monoculture. Finalement, intensification, puisque grâce à l'utilisation de l'engrais et des pesticides et l'amélioration des techniques de culture, les rendements ont fortement augmenté. Combinés, ces trois phénomènes ont fait en sorte que la superficie des fermes est passée de 6,8 millions d'hectares en 1951 à 3,4 millions en 2001, que pour la même période la population agricole est passée de 792 756 à 96 675 personnes, et ce, malgré une augmentation générale du rendement des cultures<sup>33</sup>. Au niveau du territoire, ces changements se traduisent par une augmentation des friches agricoles occasionnée par le phénomène de concentration des activités sur les meilleures terres, une disparition des pâturages (confinement des troupeaux dans des bâtiments), une utilisation maximale des terres, une simplification des structures du territoire (agrandissement des parcelles et enlèvement des obstacles – arbres isolés, clôtures, haies, etc.) et une standardisation des bâtiments agricoles. Finalement, la superficie moyenne des fermes est passée de 51 hectares en 1951 à 106 hectares en 2001, les exploitations de petite taille et de taille moyenne ayant largement disparu.

À l'instar de ce qui est observé dans d'autres secteurs économiques, les territoires qui n'offrent pas de conditions optimales à l'industrie agricole sont généralement délaissés et déclinent.

Considérant que l'agriculture occupe seulement 14%<sup>34</sup> du territoire visé pour l'attribution du statut de paysage humanisé de L'Île-Bizard<sup>35</sup>, il est possible de questionner la justesse d'y privilégier la poursuite d'activités agricoles à long terme. Notamment, la superficie des terres ne semble plus répondre aux exigences générales de l'industrie et la valeur foncière est trop élevée pour permettre une spécialisation ou une intensification des activités. À ce titre, il apparaît opportun pour la collectivité d'évaluer d'autres modèles de développement qui permettraient réellement d'assurer le dynamisme de ce territoire, en respect du droit à la jouissance de leurs biens pour les propriétaires. À l'opposé, le projet de paysage humanisé propose, malgré les belles intentions, de muséifier le déclin de la zone agricole, au profit des non-résidents.

---

33 Statistique Canada. Recensement de l'agriculture. Données agricoles chronologiques. 2004.

34 14% selon ce qui est rapporté dans la Demande de reconnaissance de la Ville et de l'arrondissement. Le Plan d'urbanisme de Montréal (Partie II, Chapitre 13, L'Île-Bizard - Saint-Geneviève, février 2009, p. 17) mentionne un pourcentage légèrement plus élevé de 17%.

35 Demande de reconnaissance du projet de paysage humanisé de l'Île-Bizard. Résultats attendus, p. 12.

## **b) Imprévisibilité des modes d'occupation de l'espace**

La façon dont nous occupons l'espace évolue de pair avec les changements de valeurs de la société. À ce titre, en matière d'urbanisme, ce qui était vrai hier ne l'est pas nécessairement aujourd'hui. Ainsi, bloquer les dynamiques d'appropriation et de mise en valeur d'un territoire et assujettir l'évolution à l'adoption de décrets gouvernementaux apparaît contraire aux dynamiques normales d'occupation de l'espace, que cet espace soit agricole ou urbain.

De ce fait, il faut rappeler que la LPTAA a été adoptée dans un contexte de planification du territoire où la dichotomie entre les affectations du sol était fortement marquée, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Ainsi, au moment de l'adoption de la Loi en 1978, la mixité des usages ne constituait qu'un vague concept dont les urbanistes québécois se distançaient. En milieu urbain, l'évolution de la société et les changements démographiques firent en sorte que la mixité des usages est aujourd'hui prise en compte par tous les planificateurs et le plan d'urbanisme et les règlements de zonage favorisent largement ce concept.

L'évolution observée des paradigmes de planification en milieu urbain ne s'est toutefois pas traduite dans le milieu agricole. En 1978, la mise en place de la zone agricole permanente s'avérait nécessaire afin de diminuer l'extension périurbaine et les pertes de terres présentant de bons potentiels pour l'agriculture. Toutefois, aujourd'hui, il est possible de questionner la justesse d'une telle vision dichotomique où d'un côté, seule l'agriculture est autorisée, et de l'autre, seule la croissance urbaine prend place.

Afin d'illustrer cette situation par un exemple concret, il est pertinent de souligner qu'ailleurs en Amérique, de nouvelles approches de mise en valeur de la zone agricole apparaissent et permettent d'établir une vision commune et intégrée du développement urbain et du développement agricole.

Par exemple, le concept « d'agriburbia » (ou d'agribanlieue), développé par la Chaire de recherche du Canada en sécurité alimentaire et environnement de l'Université Fraser Valley en Colombie-Britannique, prend graduellement racine à la périphérie des villes. Ce concept propose d'intégrer minutieusement le développement résidentiel au sein du milieu agricole, et

ce, dans une approche de développement durable. Selon les recherches menées par la Chaire, trois types d'agricultures peuvent prendre place dans l'agri-banlieue<sup>36</sup>:

- l'agriculture de haute intensité utilisant les meilleures technologies de culture et occupant un minimum de superficie. Ce type d'agriculture vise la production de poivrons, d'œufs et de cultures destinés au marché ethnique urbain;
- l'agriculture de haute valeur financière occupant des superficies limitées. Ce type d'agriculture vise la production de petits fruits (baies), les vignobles, les fleurs et les fines herbes; et
- l'agriculture biologique et organique constituée sur des parcelles de taille limitée et maximisant l'utilisation de serres.

Aux États-Unis, les développements de type « agribanlieue » sont de plus en plus fréquents et les acheteurs paient même un premium pour vivre à proximité d'une exploitation agricole compatible, qui est aussi apte à assurer un revenu pour les résidents<sup>37</sup>. Pour les promoteurs et les résidents, la création d'un projet intégrant des activités résidentielles à l'activité agricole présente une logique financière évidente. Contrairement à un parcours de golf (qui coûte des millions à construire et à entretenir), une composante agricole permet l'intégration d'espaces verts aptes à générer des profits – sans oublier une taxation foncière plus faible due à la présence d'une exploitation agricole. Il faut souligner que les projets de ce type aux États-Unis n'ont pas été affectés par la crise immobilière et la valeur des propriétés observée s'est appréciée. Répondant à une recherche grandissante de milieux de vie authentique et durable, les projets intégrant le développement résidentiel et l'agriculture constituent une tendance lourde de l'aménagement urbain de la prochaine décennie<sup>38</sup>.

---

36 The Western Producer. Canada's future agriculture lies in 'agriburbia'. 14 novembre 2013. <http://www.producer.com/2013/11/canadas-future-agriculture-lies-in-agriburbia/>

37 The New York Times. Farm-to-Table Living Takes Root. 11 mars 2014. [http://www.nytimes.com/2014/03/12/dining/farm-to-table-living-takes-root.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/03/12/dining/farm-to-table-living-takes-root.html?_r=0)

38 The Wall Street Journal. An Apple Tree Grows in Suburbia. 12 septembre 2011. <http://online.wsj.com/articles/SB10001424053111903392904576510492421141056>

Plus près de nous, le projet immobilier Ferme Hendrick situé à Chelsea au nord de Gatineau propose la création d'un milieu de vie constitué d'une cinquantaine de maisons unifamiliales de caractère rural, regroupées autour d'une ferme biologique. Ce premier projet d'agribanlieue au Québec favorise les déplacements à pied et favorise la protection des vues, des espaces ouverts, et des terres agricoles fertiles<sup>39</sup>.

Le concept d'agribanlieue constitue un cas de figure exemplaire d'une voie alternative susceptible d'être propice à la mise en valeur d'une aire agricole comme celle de L'Île-Bizard, un territoire sous-utilisé qui s'éloigne à certains égards des standards contemporains de production. Évidemment, cet exemple demeure un cas de figure théorique à ce stade-ci de l'analyse. Il permet toutefois d'illustrer clairement le fait que l'occupation de l'espace est une notion évolutive et que la logique d'une dichotomie sans nuance entre les milieux urbains et agricoles est de moins en moins évidente. Dans cet ordre d'idées, muséifier un territoire pour un minimum de 25 ans, par la voie d'un paysage humanisé, n'est pas dans l'intérêt de l'agglomération et nie les logiques associées à l'évolution normale du territoire.

---

<sup>39</sup> La Presse. À la ferme sans les corvées. 25 octobre 2014.





## 6 | Rappel du principe du droit à l'indemnisation intégrale

Le présent exposé permet de constater le potentiel hautement préjudiciable que le paysage humanisé est susceptible d'avoir sur la valeur des propriétés qui se situent dans l'aire de protection projetée par la Ville et l'arrondissement L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève dans sa Demande de reconnaissance adressée au MDDELCC.

En effet, le préjudice pourrait être de l'un ou l'autre des quatre ordres dénoncés précédemment. Contrairement à ce qui est suggéré par la Ville, l'effet de « gèle » qu'occasionnait le paysage humanisé constitue une entrave certaine à l'évolution du potentiel de développement agricole sur les propriétés qui en sont affectées. Vouloir intégrer de façon quasi-immuable une vocation récréotouristique à l'aire de protection projetée aura l'effet non pas d'assurer une croissance des activités agricoles, mais plutôt d'en limiter l'évolution et le potentiel, ce qui aura un effet de dévaluation sur la valeur des propriétés concernées.

Par ailleurs, la muséification de l'aire protégée pourrait aussi avoir un effet préjudiciable considérable sur la possibilité concrète pour certains propriétaires d'utiliser les outils prévus dans la LPTAA afin d'obtenir une autorisation de la CPTAQ d'exclure éventuellement, en partie ou en totalité, leur propriété de la zone agricole ou d'y autoriser certaines activités. De tels outils assurent un processus équitable qui tient compte de l'évolution des préoccupations de la société québécoise. Les préoccupations d'aujourd'hui ne seront pas nécessairement celles de demain. Le paysage humanisé aura pourtant comme conséquence de compromettre ce principe d'équité, ce qui causera indubitablement préjudice aux propriétaires concernés.

Enfin, le paysage humanisé ne peut que dévaluer les propriétés en les assujettissant au contrôle du MDDELCC<sup>40</sup>, ce qui constitue un élément d'incertitude ayant une incidence négative sur le cours de la valeur des propriétés en situation de libre marché.

---

40 Article 6 de la Loi.

En pareille circonstance, il est inquiétant de constater qu'aucun mécanisme de compensation n'est élaboré ni même discuté dans la Demande de reconnaissance de la Ville et de l'arrondissement L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève, alors pourtant qu'il s'agit d'une considération essentielle du projet. Il s'agit certes d'une considération essentielle du point de vue des propriétaires, car la valeur de leur propriété en sera affectée, mais également du point de vue des autorités compétentes, car cela pourrait éventuellement constituer des dépenses onéreuses selon l'étendue du préjudice. Le libellé de la Demande de reconnaissance est pourtant totalement silencieux à cet égard.

Cela est d'autant plus étonnant que dans un avis<sup>41</sup> transmis le 9 mars 2011 à la Direction des grands parcs et du verdissement, le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal rappelle que « *le statut de paysage humanisé [aura] un impact important sur les immeubles visés* »<sup>42</sup> et, plus particulièrement, « [...] *sur les usages qui pourront y être exercés* »<sup>43</sup>.

S'il est manifeste que le statut de paysage humanisé aura un impact sur les propriétés concernées, pourquoi ne pas faire préparer une étude préliminaire sérieuse sur les coûts qu'un tel projet pourrait engendrer et déterminer les mécanismes de compensation qui devront être mis en place, le tout, avant même de présenter une demande de reconnaissance au MDDELCC? La problématique est tout à fait réelle et devrait être adressée avant que le projet de paysage humanisé ne soit inscrit au SAD, selon nous.

En corollaire, le Groupe des propriétaires fonciers affectés par le projet de paysage humanisé de l'Île-Bizard souhaite brièvement rappeler au Conseil de l'Agglomération de Montréal l'essence du principe de l'indemnité intégrale.

Inspiré du droit français et du Code Napoléon, le droit civil québécois reconnaît depuis 1866 le principe d'indemnisation intégrale. Cette règle est aujourd'hui codifiée à l'article 952 du Code civil du Québec :

---

41 Avis daté du 9 mars 2011. Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal. Dossier 10-003413. L'Avis a été rendu public par le conseiller d'arrondissement du district de Sainte-Geneviève, M. Éric Dugas.

42 Avis du 9 mars 2011, p. 4.

43 Avis du 9 mars 2011, p. 5.

« 952. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. » (Nous soulignons)

Une restriction à l'usage de la propriété peut constituer une forme de dépossession forcée du droit de propriété et mérite **une juste et préalable compensation**. L'adoption d'un paysage humanisé ne fait pas exception à la règle. Dans la mesure où il grève de restrictions à l'usage les propriétés incluses dans l'aire protégée, une juste et préalable compensation devrait être établie et versée aux propriétaires concernés. En pareille circonstance, le mécanisme de compensation devrait être établi et dûment dénoncé au préalable, ce qui n'est malheureusement pas le cas, et alors pourtant que l'on s'apprête à enchâsser un tel régime dans le SAD.

En situation d'expropriation, qu'il s'agisse d'une expropriation entreprise en vertu des lois applicables ou encore d'une expropriation de fait (qu'on appelle aussi une expropriation déguisée), l'exproprié doit être compensé de façon juste et équitable.

La Cour suprême du Canada, dans une affaire de principe, énonce clairement que le droit devrait toujours être interprété de façon stricte en faveur des personnes dont les droits sont touchés par une affectation ou une dépossession forcée du droit de propriété ou de l'un de ses démembrements tels l'usage:

« [20] [...]. L'expropriation totale ou partielle d'un bien appartenant à une personne constitue une grave perte ainsi qu'une atteinte très importante aux droits privés de propriété des citoyens. Il s'ensuit que le pouvoir d'une autorité expropriante devrait être interprété de façon stricte en faveur des personnes dont les droits sont touchés. [...] »<sup>44</sup>

Tout dommage découlant directement d'un processus d'expropriation (ou assimilable en fait à un tel processus) sera indemnisable, y compris les dommages occasionnés à la partie restante de l'immeuble visé:

---

44 Dell Holdings Ltd. c. Régie des Transports en commun de la Région de Toronto, [1997] 1 R.C.S. 32, para. [20].

« [29] [...] Si l'expropriation a comme résultat normal que le propriétaire subit des pertes relativement à la partie restante d'un bien-fonds, alors ces pertes, tout autant que celles touchant le bien-fonds exproprié, sont visées par la définition de dommages imputables aux troubles de jouissance. [...] »<sup>45</sup>

Dans cette affaire de principe, la Cour suprême du Canada n'hésite pas à citer avec approbation un cas notable impliquant une ferme agricole :

« À mon avis, les motifs exposés par le juge Donnelly dans *Lafèche c. Ministry of Transportation and Communications* (1975), 8 L.C.R. 77 (C. div. Ont.), sont corrects et pertinents. Dans cette affaire, on avait exproprié une bande de terrain au milieu d'une ferme laitière. Lorsque l'agriculteur a tenté de poursuivre ses activités sur la partie restante du bien-fonds, il s'est rendu compte que cela n'était plus rentable. La cour a conclu que, outre la valeur marchande de la bande de terrain expropriée, Lafèche avait droit à une somme de 15 000 \$ au titre des dommages imputables aux troubles de jouissance. De toute évidence, cette indemnité ne se limitait pas aux dommages subis à l'égard du bien-fonds exproprié, mais se rapportait principalement à l'entreprise agricole exploitée sur la partie restante du bien-fonds. »<sup>46</sup>

Le paysage humanisé vise à protéger une aire en contrôlant les usages et les pratiques qui s'y trouvent, au bénéfice de la collectivité. Or, en ajoutant de la valeur au bien public, on se trouve, par la même occasion, à diminuer la valeur des propriétés privées qui en sont affectées. L'application de la Loi dépossède ainsi les propriétaires de leur droit à la libre jouissance de leur bien. Cette dépossession forcée, qu'elle soit formalisée par l'émission d'actes d'expropriation (ce qui est possible selon l'article 8(4) de la Loi) ou non, doit être accompagnée d'une indemnisation juste et équitable. Ainsi, advenant qu'un paysage humanisé s'impose dans l'ouest de L'Île-Bizard, une indemnisation juste et raisonnable devra être remise aux propriétaires concernés, peu importe la forme et le véhicule que les contraintes à la propriété pourraient prendre.

---

<sup>45</sup> Dell Holdings Ltd. c. Régie des Transports en commun de la Région de Toronto, [1997] 1 R.C.S. 32, para. [29].

<sup>46</sup> Dell Holdings Ltd. c. Régie des Transports en commun de la Région de Toronto, [1997] 1 R.C.S. 32, para. [29].

Cet aperçu de la portée du principe de droit à l'indemnisation intégrale suffit donc à démontrer l'importance qu'il faut accorder à cette dimension de la problématique. Le fait que la Ville et l'arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève n'en aient pas traité à ce jour pose grandement problème, selon nous.



## 7 | Conclusion

Le Groupe des propriétaires fonciers affectés par le projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard **recommande aux élus du conseil de l'Agglomération de Montréal de retirer du SAD toute référence à la démarche d'obtention du statut de paysage humanisé pour la partie ouest de L'Île-Bizard.**

L'inscription de la démarche au SAD aurait pour conséquence de confirmer l'accord de l'Agglomération à cette démarche de planification qui a été réalisée sans l'approbation des principaux propriétaires affectés. À de multiples reprises, ces propriétaires ont souligné leur opposition à la démarche, que ce soit par l'entremise d'une pétition en 2011, ou d'une mise en demeure déposée plus récemment à l'attention du MDDELCC, de la Ville de Montréal et de l'arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève.

Les membres du Groupe soulignent que l'attribution d'un statut de paysage humanisé pour l'ouest de L'Île-Bizard aura des conséquences directes sur la jouissance des propriétés immobilières en gelant l'affectation des sols et en contraignant la poursuite des activités économiques agricoles. De même, en se superposant à la zone agricole permanente, le statut de paysage humanisé intégrerait des usages récréotouristiques difficilement compatibles et nierait les mécanismes d'autorisation et d'exclusion prévus à la LPTAA, sur une période minimum de 25 ans, tout en restreignant le libre cours des transactions foncières, ce qui serait hautement préjudiciable pour les propriétaires concernés.

Considérant le caractère évolutif de l'agriculture, nous sommes à même de nous questionner si les caractéristiques de la zone agricole de L'Île-Bizard répondent et continueront de répondre aux exigences contemporaines de l'industrie agricole. À cet effet, **le Groupe questionne la justesse pour la collectivité de geler à long terme le territoire de cette partie de l'agglomération et recommande d'entreprendre une réflexion stratégique en vue d'identifier des solutions d'aménagement novatrices permettant de conserver le cadre champêtre du lieu tout en valorisant son potentiel réel tant du point de vue de l'agglomération que des propriétaires concernés.**

Le projet de paysage humanisé n'apparaît pas apte à proposer des solutions d'aménagement permettant d'assurer le dynamisme de la zone agricole de L'Île-Bizard, mais semble plutôt vouloir muséifier un territoire pour la beauté de ses paysages, au profit de ceux qui n'y habitent pas ou n'y travaillent pas. Une telle approche s'oppose aux nouvelles dynamiques de planification territoriales qui valorisent la mixité des fonctions et une intégration des usages.

Par ailleurs, **advenant que, malgré la recommandation du Groupe, les élus du conseil d'agglomération souhaitent tout de même inscrire au SAD le projet de paysage humanisé, la portée des restrictions envisagées, les caractéristiques des préjudices causés aux propriétaires touchés, de même que les mesures compensatrices et indemnisation doivent être clairement énoncées avant toute autre démarche de la part de la Ville, de l'arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève et du MDDELCC.**



# ANNEXE A | Carte identifiant et localisant les lots du Groupe des propriétaires fonciers affectés par le projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard







