

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Projet de loi n° 86, *Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité*

Le 28 janvier 2025

ISBN 978-2-89556-249-0 (PDF)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2025
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	4
1. L'expression d'un très large consensus.....	5
2. Des changements qui suscitent l'adhésion du milieu agricole.....	6
3. Des hésitations et des questionnements.....	7
3.1. Implantation facilitée de résidences au bénéfice d'un producteur, de son enfant, de son employé, de son actionnaire ou de son sociétaire	8
3.2. Élargissement des demandes à portée collective pour les groupes de MRC de D à F	8
3.3. Élargissement de la notion d'espaces appropriés disponibles pour les demandes d'exclusion	9
3.4. Permission à la CPTAQ de rendre des décisions favorables sans passer par une orientation préliminaire	9
3.5. Permission, sans autorisation de la CPTAQ, de certains UNA jugés « sans impacts »	10
3.6. Assouplissements additionnels pour les UNA agrotouristiques, touristiques et commerciales.....	11
3.7. Ajout d'un critère à l'article 62 qui tient compte de « l'effet sur le développement durable du territoire sur preuve soumise à la CPTAQ »	12
3.8. Contrôle de l'implantation de certains bâtiments de production végétale en zone agricole	12
4. Des omissions préoccupantes.....	13
4.1. Restreindre le recours aux décrets par le gouvernement.....	13
4.2. Encadrer l'implantation des projets énergétiques	13
4.3. Prendre en compte les effets cumulatifs des UNA	14
4.4. Encadrement provincial des pouvoirs municipaux applicables à la zone agricole	14
4.5. Obligation d'entretien et de mise en culture des terres agricoles.....	15
4.6. Expropriation.....	15
5. Le rôle des fiducies d'utilité sociale agricoles dans la préservation du territoire agricole.....	16
6. Conclusion.....	17

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les quelque 42 000 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent plus de 29 000 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 52 500 personnes. Chaque année, ils investissent 1,6 G\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2023, le secteur agricole québécois a généré 13 G\$ de recettes monétaires agricoles, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Près de 30 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 533 M\$ générant un chiffre d'affaires de 4,7 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales, 25 groupes spécialisés provinciaux et compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Elle a également mis en place plusieurs tables de travail, en l'occurrence sur la production biologique, l'horticulture et la mise en marché de proximité, où les intervenants des secteurs concernés peuvent bâtir l'avenir de façon concertée.

1. L'expression d'un très large consensus

La Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles a confirmé l'importance fondamentale de notre garde-manger pour l'autonomie et la sécurité alimentaire des Québécoises et des Québécois. Elle a aussi permis d'exprimer un très large consensus quant à la nécessité de poser des gestes concrets pour en assurer la pérennité.

Rappelons que la zone agricole¹ ne représente qu'environ 4 % du territoire québécois (6,3 Mha) et qu'elle continue néanmoins d'être grugée par l'étalement urbain, l'activité de spéculateurs financiers et immobiliers, les projets industriels et la construction d'infrastructures. Ajoutons qu'avec 0,24 ha en culture par habitant, le Québec a un ratio six fois plus bas que le Canada (1,52), cinq fois plus bas que les États-Unis (1,22) et deux fois plus bas que la France (0,42).

Superficie des terres en culture, certains territoires (en ha/hab.)

Québec :	0,24	Ontario :	0,28
Royaume-Uni :	0,26	Colombie-Britannique :	0,39
France :	0,42	Alberta :	4,25
États-Unis :	1,22	Manitoba :	4,61
Canada :	1,52	Saskatchewan :	19,73

Source : [Fascicule 1, Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles](#)

Considérant que la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) a déjà un taux d'autorisation moyen de 74 % des demandes soumises (tous types d'usages confondus), il est impératif d'exclure tout changement législatif à *la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) qui ne tend pas vers la défense intégrale de notre garde-manger et le renforcement des mécanismes nécessaires à sa protection.

Il est également nécessaire de mettre un terme à la prolifération des usages non agricoles (UNA), en vertu desquels de précieux hectares agricoles sont détournés vers d'autres vocations (résidences, commerces, industries, gravières, sablières, mines, sources d'eau, aménagements municipaux, infrastructures routières, énergétiques ou de télécommunication, équipements institutionnels, etc.) sans procéder à un « dézonage » (exclusion) en bonne et due forme.

Cette dépossession sournoise de notre garde-manger est fréquemment omise lorsque des intervenants invoquent la « stabilité » de la zone agricole au fil des ans. Dans les faits, en raison des inclusions (+28 235 ha de 1988 à 2022), des exclusions (-24 651 ha de 1988 à 2022) et du recours croissant aux UNA (-61 098 ha de 1998 à 2022), la zone agricole est

¹ [Fascicule 1, Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles](#)

devenue déficitaire d'environ 57 000 hectares de 1998 à 2022 (l'équivalent de 12 terrains de football [É.-U.] par jour pendant 25 ans)².

La nécessité de mieux protéger le territoire agricole va d'ailleurs dans le sens des principaux constats de la commissaire au développement durable qui, dans son rapport d'avril 2024³, concluait notamment que :

- les interventions du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) sont insuffisantes pour protéger et mettre en valeur le territoire agricole, notamment pour faire face aux difficultés qui menacent sa pérennité;
- le MAPAQ et la CPTAQ n'ont pas de portrait précis et complet du territoire agricole pour être en mesure de suivre son évolution en vue d'assurer sa pérennité;
- les activités de surveillance de la CPTAQ ne permettent pas de protéger efficacement la zone agricole;
- la CPTAQ n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour favoriser le respect des lois sous sa responsabilité.

Dans ce cadre, le projet de loi n° 86, *Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité* (ci-après PL 86) propose plusieurs changements tout à fait méritoires auxquels nous souscrivons pleinement. Nous saluons d'ailleurs la pertinence et la rigueur du travail accompli. Certaines dispositions nous paraissent toutefois mal avisées compte tenu des pressions déjà omniprésentes sur notre garde-manger.

2. Des changements qui suscitent l'adhésion du milieu agricole

Le PL 86 reprend plusieurs éléments consensuels de la Consultation nationale, favorisant ainsi la pérennité et la mise en valeur du territoire et des activités agricoles :

- Mise en place d'un « registre des transactions » et d'un mécanisme de contrôle de certaines transactions; l'achat de terres par des fonds d'investissement et autres intervenants non agricoles étant un phénomène à la fois croissant et préoccupant qui contribue à la hausse fulgurante de la valeur des terres;
- Renforcement des pouvoirs de la CPTAQ pour mieux déceler et sanctionner les infractions; l'impunité en matière d'application de la LPTAA étant une problématique à proscrire le plus possible;
- Permission aux municipalités de surtaxer les terres agricoles exploitables mais non exploitées, une demande de longue date de la relève;
- Prévision de mesures d'atténuation obligatoires lors de l'utilisation d'un décret par le gouvernement; l'exemplarité de l'État étant requise en toutes circonstances;

² 1 hectare = 1,9 terrain de football (É.-U.)

³ [Rapport de la commissaire au développement durable – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024, avril 2024](#)

- Inclusion facilitée de lots en zone agricole, simplifiant ainsi l'ajout de superficies tout en permettant l'analyse groupée d'une demande d'inclusion et d'exclusion;
- Élargissement de l'immunité de poursuites civiles dont bénéficient les productrices et producteurs agricoles, afin d'inclure les nuisances suivantes : lumières, fumées, vibrations, insectes;
- Augmentation des exigences et amélioration de la qualité de la planification régionale en fonction des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), favorisant ainsi une gestion plus saine, raisonnée, cohérente et essentielle à l'avenir alimentaire de nos concitoyens;
- Prévision de l'annulation des décisions d'UNA qui ne sont pas mises en œuvre dans un délai de cinq ans;
- Interdiction de construction d'une seconde résidence sur les superficies bénéficiant de droits acquis (condition Boerboom), sauf dans les cas déterminés par règlement (art. 84) ou si la CPTAQ l'autorise;
- Assurance d'une meilleure prise en compte du dynamisme du territoire agricole, le PL 86 prévoyant un nouveau critère à ceux utilisés par la CPTAQ pour rendre ses décisions;
- Renforcement de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, cette mesure préventive étant essentielle compte tenu du phénomène croissant d'accaparement partout sur la planète.

Parmi les éléments qui méritent le plus d'être soulignés, mentionnons la fin de la saga concernant l'interdiction de construction d'une seconde résidence sur les superficies bénéficiant de droits acquis (pourvu qu'un éventuel règlement soit restrictif et n'ait pas pour effet de permettre de nouvelles résidences au détriment des activités agricoles), l'application renforcée de la LPTAA dans l'attribution de pouvoirs additionnels à la CPTAQ, l'augmentation des exigences et de l'amélioration de la qualité de la planification régionale en fonction des nouvelles OGAT et une meilleure prise en compte du dynamisme du territoire agricole.

3. Des hésitations et des questionnements

L'orientation 3 des nouvelles OGAT (décembre 2024) exige très clairement une planification de l'aménagement et du développement de la zone agricole « de manière à assurer sa protection, la mise en valeur de son plein potentiel et à créer un cadre propice à la pratique des activités agricoles ».

Le gouvernement du Québec doit donc tout mettre en œuvre afin de respecter cette exigence et d'assurer une plus grande rigueur dans la protection du territoire et la pratique des activités agricoles. Or, plusieurs des changements proposés génèrent de l'inquiétude quant à leurs répercussions potentiellement (ou assurément, selon le cas) nuisibles.

3.1. Implantation facilitée de résidences au bénéfice d'un producteur, de son enfant, de son employé, de son actionnaire ou de son sociétaire

Les nouveaux articles (58.5, 62.2, 79.2.1 et 79.2.2 LPTAA) répondent en partie aux demandes des productrices et producteurs en facilitant la construction de résidences sur leur lieu de production. La proposition du gouvernement doit toutefois être mieux encadrée afin d'assurer la pérennité du territoire agricole à moyen et long terme.

Recommandations :

- Interdire explicitement le lotissement des résidences concernées en ajoutant un alinéa à la fin de l'article 62.2 LPTAA : « L'autorisation de construire une résidence accordée en vertu du présent article n'a pas pour effet de soustraire le lot ou la partie du lot sur laquelle elle est construite à l'application des articles 28 à 30. »;
- Privilégier l'utilisation de bâtiments à caractère temporaire lorsque ceux-ci peuvent répondre adéquatement aux besoins.

3.2. Élargissement des demandes à portée collective pour les groupes de MRC de D à F

L'objectif des demandes à portée collective est d'assurer une gestion cohérente de la fonction résidentielle favorable au développement des activités agricoles. L'article 59 de la LPTAA ne doit en aucun cas servir à l'implantation continue de résidences en zone agricole.

À l'heure actuelle, 39 920 constructions résidentielles ont été autorisées dans 66 des 99 MRC au Québec (1 727 242 ha). Le PL 86 propose d'élargir les capacités d'implantation de résidences dans les groupes D-E-F en ajoutant deux nouveaux scénarios admissibles. Cette disposition va à l'encontre des politiques (Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire [PNAAT], 2022) et orientations (OGAT, 2024) adoptées ces trois dernières années en matière de planification et d'aménagement responsables en zone agricole.

La brèche proposée dans le projet de loi ouvrirait la porte à la construction de résidences dans 70 % de la zone agricole du Québec (groupes D-E-F). Ces résidences représentent des obstacles majeurs aux activités agricoles et contribuent à la hausse des prix des terres, déjà problématique dans certaines MRC ciblées. Selon le nouveau rôle triennal d'évaluation 2025-2026-2027⁴, à Eastman (MRC de Memphrémagog, groupe D), la valeur foncière a en effet bondi de 103 %, tandis que dans la MRC du Val-Saint-François (groupe E), l'augmentation est estimée entre 37 % et 54 %. De plus, aucune étude globale n'évalue l'impact des 100 décisions à portée collective rendues depuis 2005 sur l'évolution du territoire agricole.

Rappelons que tout lotissement urbain résidentiel en zone agricole met une pression additionnelle sur les ressources disponibles nécessaires à la production agricole existante.

⁴ <https://www.latribune.ca/actualites/actualites-locales/estrie-et-regions/2024/10/07/des-hausses-de-37-a-54-en-valeur-fonciere-dans-le-val-saint-francois-VSKAOBE4FNHW5G64RS7PGL4Y2I/>

Les exemples des effets néfastes de ce type de lotissement sur la ressource eau ne manquent pas : à Saint-Lin–Laurentides, aux dires du maire lui-même, « l'humanité a brisé le cycle de l'eau », en parlant d'un nouvel ensemble résidentiel⁵, et à Pont-Rouge, où l'approvisionnement en eau potable d'une population qui a augmenté de 9,5 % entre 2016 et 2021 seulement met à risque les activités agricoles existantes.

Recommandation :

- Retirer l'article 40 du projet de loi 86.

3.3. Élargissement de la notion d'espaces appropriés disponibles pour les demandes d'exclusion

En élargissant l'article 59, en modifiant les articles 61.2 et 61.3 ainsi qu'en élargissant la notion d'espace disponible, le PL 86 introduit un système de planification à deux vitesses, générant ainsi une iniquité territoriale préoccupante entre les régions.

Limiter la démonstration des espaces appropriés au territoire d'une municipalité, plutôt qu'à celui d'une MRC, ne permet pas la prise en compte des dynamiques, infrastructures et besoins régionaux. Ce faisant, 24 % du territoire agricole serait soustrait des bonnes pratiques reconnues en planification territoriale. Cette approche, même si elle est privilégiée par certaines OGAT, est clairement incompatible avec une loi visant à protéger le territoire et les activités agricoles.

L'assouplissement prévu aux articles 61.2 et 61.3 a des conséquences majeures pour les MRC E et F. À titre d'exemple, en Abitibi-Témiscamingue, la pression pour implanter des résidences en bordure des lacs (villégiature) et aux limites de la zone agricole est forte. Les critères de l'article 62 sont insuffisants pour freiner cette multiplication, la région ayant affiché un taux d'autorisation de 85 % l'an dernier.

Recommandations :

- Retirer l'article 53 du projet de loi 86;
- Retirer l'article 45 du projet de loi 86.

3.4. Permission à la CPTAQ de rendre des décisions favorables sans passer par une orientation préliminaire

La recherche d'efficience de la CPTAQ ne doit en aucun cas compromettre l'exécution diligente de son mandat. Or, le PL 86 lui permettrait de rendre des décisions favorables sans l'obligation d'émettre d'abord une orientation préliminaire. Selon le MAPAQ, cette procédure expéditive s'appliquerait à environ 25 % des demandes. La consultation serait ainsi limitée

⁵ <https://ici.radio-canada.ca/ohdio/premiere/emissions/le-15-18/segments/reportage/489926/eau-potable-ville-manque-stlin#:~:text=Nos%20r%C3%A9serves%20couvrent%20%C3%A0%20peine,d%C3%BB%20suspendre%20son%20expansion%20r%C3%A9sidentielle>

aux instances municipales et à l'UPA, sans possibilité pour la société civile, les personnes intéressées et les experts de se faire entendre.

La consultation des parties directement concernées est essentielle pour cerner les particularités agricoles locales et évaluer les répercussions des décisions. Par ailleurs, les décisions favorables sont les plus à risque de déstructurer le territoire agricole et doivent donc être fondées sur une analyse complète et éclairée. De plus, l'absence d'orientation préliminaire limite la possibilité de contester une décision de la CPTAQ, les parties non consultées ne pouvant présenter au Tribunal administratif du Québec de nouvelles preuves (ou des preuves complémentaires).

Recommandation :

- Retirer l'article 44 du projet de loi 86.

3.5. Permission, sans autorisation de la CPTAQ, de certains UNA jugés « sans impacts »

La commissaire au développement durable a confirmé, dans son rapport d'avril 2024, que le MAPAQ et la CPTAQ n'avaient pas un portrait suffisamment précis et complet du territoire agricole pour en assurer adéquatement la pérennité. Dans ce cadre, l'identification d'usages dits « sans impact » qui échapperaient à l'analyse de la CPTAQ perpétuerait une gestion déficiente du territoire et des activités agricoles.

La proposition (art. 69 par. 5) du PL 86 de permettre la modification d'utilisation principale d'une superficie bénéficiant d'un droit acquis à une fin autre que l'agriculture sur une superficie de moins d'un hectare va à l'encontre de la jurisprudence québécoise. La Cour du Québec a récemment rappelé que les droits acquis sont, par définition, appelés à être perdus; à titre d'exemple, par abandon ou cessation⁶. Le nouveau paragraphe 5 de l'article 80 de la LPTAA, proposé par le PL 86, empêcherait le retour de superficies à une fin agricole.

En ce qui concerne les UNA de conservation dits « sans impacts » (art. 69 du PL 86), le contexte est inquiétant. L'Institut de la statistique du Québec nous apprend que pour la période de 2000-2010 en Montérégie seulement, environ 4 500 ha de terres agricoles ont été perdus au profit des milieux naturels. Or, rappelons que certains projets de conservation peuvent avoir des effets négatifs sur les activités agricoles (inondations en raison d'un entretien déficient des cours d'eau, prolifération d'espèces nuisibles, etc.) et peuvent restreindre de manière importante la possibilité d'exercer la pratique de l'agriculture en zone agricole, et même la prohiber.

Le PL 86 ne répond pas à la pression croissante liée à l'acquisition de terres pour la conservation et ouvre la voie à un nombre croissant de demandes de statut de conservation restreignant ou prohibant les activités agricoles. L'analyse des demandes d'UNA de

⁶ *Cousineau c. Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ)*, 2023 QCCQ 8070.

conservation à la CPTAQ est nécessaire et permet une conciliation optimale des objectifs de conservation et la pérennité des activités agricoles.

Recommandations :

- Retirer le paragraphe 6 du paragraphe 2b) de l'article 69 du PL 86;
- Introduire une disposition qui permettrait d'obtenir un aperçu réel des UNA en zone agricole et d'assurer leurs suivis en ajoutant, à l'article 69 du PL 86, une disposition obligeant les usages permis par règlement à faire l'objet d'une déclaration à la CPTAQ, à l'instar de ce qui est prévu dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (article 31.0.6 et ss);
- Ajouter, dans la LPTAA, que « tout acte ou toute utilisation, tant active que passive, ayant pour effet de limiter ou d'empêcher les possibilités d'utilisations agricoles d'un lot ne constitue pas de l'agriculture » en ajoutant une exception à la définition d'agriculture à l'article 1, alinéa 1, paragraphe 1 de la LPTAA;
- Retirer le paragraphe 5 du paragraphe 2b) de l'article 69 du PL 86, car il est contraire à l'essence des droits acquis de constituer un compromis et une entorse au régime de protection prévu par la LPTAA.

3.6. Assouplissements additionnels pour les UNA agrotouristiques, touristiques et commerciales

L'UPA réitère l'importance que revêt l'agrotourisme dans la mise en marché des producteurs agricoles québécois, mais aussi dans la promotion des régions en tant que véritable vitrine des savoir-faire agricoles régionaux.

Les assouplissements de 2022 (R1.1), déjà très permissifs au chapitre des usages agrotouristiques en zone agricole, sont encore méconnus, peu appliqués et n'ont fait l'objet d'aucune évaluation d'impact au gouvernement. Pourtant, les UNA à vocation touristique et commerciale sont souvent synonymes d'artificialisation des sols (ajout de stationnements et de bâtiments non agricoles, déprise des activités agricoles, défis de cohabitation, etc.).

Les UNA peuvent également favoriser l'embourgeoisement de la zone agricole visée, entraînant ainsi une hausse des prix des terres. L'ambiguïté et le manque de fermeté entourant les activités d'agrotourisme favorisent la prolifération d'usages récréotouristiques et commerciaux dans les zones agricoles.

Par ailleurs, la disposition visant à fixer une durée de 10 ans comme condition obligatoire à une décision portant sur une utilisation relative à l'agrotourisme, à l'art. 11 LPTAA (art. 24 PL 86), restreint le pouvoir discrétionnaire de la CPTAQ sans motifs.

Recommandations :

- Ajouter le mot « accessoire » après le mot « complémentaire » à la définition d'agrotourisme de l'article 20 du PL 86 (l'art. 1 LPTAA);
- Retirer, du critère 12 à l'article 48 du PL 86 (l'art. 62 LPTAA), le passage « ou le développement du secteur agricole », car il est trop large et peut mener à des autorisations ayant trop peu de rattachement avec les activités agricoles;
- Retirer l'article 24, paragraphe 2 du PL 86. La CPTAQ doit conserver toute sa compétence quant à l'imposition de conditions quant à la durée.

Soulignons que les conditions économiques précaires des entreprises agricoles accentuent leur intérêt pour des activités non agricoles permettant de diversifier leurs revenus. Puisque l'agrotourisme ne peut exister sans une activité agricole viable, il devient donc impératif pour le MAPAQ d'intervenir afin d'assurer le maintien et le développement de la production alimentaire au Québec.

3.7. Ajout d'un critère à l'article 62 qui tient compte de « l'effet sur le développement durable du territoire sur preuve soumise à la CPTAQ »

Le concept de « développement durable » comprend 16 principes faisant appel à trois dimensions indissociables : environnementale, sociale et économique. Ce nouveau critère, proposé dans le PL 86, est vague et englobant. Son évaluation par la CPTAQ serait donc complexe et réduirait ainsi l'efficacité de l'institution.

De plus, il se superpose au dixième critère relatif à la « vitalité », ce qui entraîne une redondance inutile. En outre, cet ajout ouvre la porte au développement de projets non agricoles variés. À titre d'exemple, en 2018, Béton provincial avait invoqué le développement durable, mentionnant que le seul autre gisement similaire se trouvait à plus de 200 kilomètres. Le gisement le plus rapproché était ainsi un choix environnemental nettement plus avantageux.

Recommandation :

- Maintenir le critère 10 de l'article 62 dans la LPTAA.

3.8. Contrôle de l'implantation de certains bâtiments de production végétale en zone agricole

Le PL 86 propose d'exclure certaines serres et certains bâtiments de production végétale de la définition d'agriculture. Or, l'exclusion d'une activité agricole dynamique, dans la définition de l'agriculture figurant à l'article 1 de la LPTAA, est incompréhensible. Les entreprises serricoles, quelle que soit leur taille, jouent un rôle important au chapitre de l'autonomie alimentaire du Québec et de son économie.

Recommandation :

- Retirer, de l'article 20 du PL 86, le paragraphe 1a), lequel exclurait certaines serres (b) et certains bâtiments de production végétale (c).

4. Des omissions préoccupantes

Compte tenu de son importance pour l'agriculture et les ambitions alimentaires du Québec, il est préoccupant de constater certaines omissions dans le projet de loi 86.

4.1. Restreindre le recours aux décrets par le gouvernement

Le gouvernement doit garantir l'exemplarité de l'État dans le choix, la localisation et l'aménagement de tous ses projets sur le territoire. Cela implique, d'une part, la fin des décrets pour imposer ses volontés en contournant la CPTAQ et, d'autre part, de réintégrer automatiquement, après un délai précis, et sans autre démarche gouvernementale, les superficies exclues si un projet est abandonné.

Recommandations :

- Restreindre le recours aux décrets en zone agricole dynamique;
- Ajouter une disposition limitant la durée d'un décret : « Toute décision du gouvernement prise en vertu des articles 66, 66.0.1 ou 96 de la LPTAA cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, après cinq ans ».

4.2. Encadrer l'implantation des projets énergétiques

Le projet de loi 86 n'aborde pas la pression générée par l'implantation croissante de projets énergétiques sur le territoire agricole. Une économie verte ne doit toutefois pas reposer sur la dilapidation d'une ressource limitée et non renouvelable qui assure l'autonomie alimentaire du Québec.

Le gouvernement doit se doter d'une vision globale favorisant une transition énergétique sans fragiliser, déstructurer ou menacer notre garde-manger. D'avril 1998 à mars 2022, 97 % des 374 demandes relatives à des projets d'infrastructures liées au transport et à la production d'hydroélectricité ont été autorisées par la CPTAQ (MAPAQ, 2023).

Recommandations :

- Ajouter un alinéa à l'article 61.1 de la LPTAA afin que la démonstration des espaces appropriés disponibles pour les UNA énergétiques soit élargie à l'ensemble du Québec;
- Prévoir la prise en compte prépondérante, par la CPTAQ, du critère 13 « le dynamisme du territoire agricole » de l'article 48 du PL 86 lors de l'étude d'UNA énergétiques.

4.3. Prendre en compte les effets cumulatifs des UNA

Le projet de loi 86 n'est pas suffisamment ambitieux pour freiner le changement rapide et souvent irréversible de la vocation du territoire agricole par des UNA.

Quelques recommandations formulées précédemment pourraient permettre de mieux encadrer l'implantation de ces transformations. L'UPA soutient également l'avis de la commissaire au développement durable, qui insiste sur la nécessité de considérer l'effet cumulatif des UNA sur le territoire agricole, afin d'en assurer la pérennité.

Recommandations :

- Ajouter un critère à l'article 62 de la LPTAA afin que la CPTAQ puisse considérer l'effet d'entraînement ET l'effet cumulatif des UNA dans un secteur donné;
- Afin d'en freiner la multiplication, obliger l'analyse des lots voisins à une demande d'UNA comme s'ils étaient activement exploités à des fins agricoles, de sorte que les UNA additionnelles ne limitent pas les possibilités d'une utilisation agricole du lot contigu.

4.4. Encadrement provincial des pouvoirs municipaux applicables à la zone agricole

Les activités agricoles et forestières doivent composer avec des couches réglementaires qui se superposent, souvent fondées sur des considérations sociales ou des connaissances partielles des pratiques agricoles et forestières actuelles. La disparité ainsi que la variabilité des règlements municipaux menacent la productivité du territoire et des entreprises agricoles. Parmi les exemples de contraintes locales abusives, mentionnons la réglementation sur la hauteur du gazon, l'interdiction d'effarouchement, le recours limité à certains produits phytosanitaires et le nombre élevé de demandes de permis (exemple : coupe d'assainissement de la forêt). Le PL 86 n'aborde pas cette préoccupation qui menace la productivité du territoire et la compétitivité de nos entreprises. Au contraire, l'article 58.5 permettrait dorénavant une conformité des demandes à la CPTAQ si les projets s'inscrivent dans un règlement à caractère discrétionnaire.

La protection du territoire et des activités agricoles relève avant tout de la responsabilité provinciale. De plus, le MAPAQ dispose des ressources nécessaires à la réalisation d'études ainsi qu'à l'élaboration de plans stratégiques et de cadres législatifs et réglementaires visant l'atteinte des objectifs agricoles, économiques et environnementaux visés.

Afin d'assurer une meilleure gestion des activités agricoles partout au Québec, les instances municipales devraient obligatoirement se référer et s'en tenir aux balises ou aux normes provinciales établies par le gouvernement en matière agricole, de façon à établir leur préséance et ainsi éviter les excès et les dérapages réglementaires. Par ailleurs, une simplification du processus menant à une consultation publique doit être entreprise rapidement par le gouvernement dans le cas de la production porcine.

Recommandations :

- À l'instar de la section sur l'immunité pour les poursuites civiles (79.17 et ss. LPTAA), ajouter ces mêmes immunités en ce qui concerne les règlements municipaux (nuisances ou autres) pour les « poussières, bruits, lumières, fumées, vibrations, insectes ou odeurs »;
- Restreindre le pouvoir municipal d'encadrer et de réglementer les activités agricoles en zone agricole ou identifier, le cas échéant, des balises au regard desquelles les municipalités ont l'obligation de se référer à un cadre national.

4.5. Obligation d'entretien et de mise en culture des terres agricoles

La taxation des terres en friche, telle qu'elle est proposée dans le PL 86, permet d'agir de façon préventive contre l'enfrichement des terres.

Toutefois, afin de favoriser une approche plus proactive face à cette préoccupation (identifiée comme une priorité lors de la Consultation nationale), le projet de loi devrait prévoir une disposition permettant d'imposer la culture des terres, lorsqu'une telle obligation est appropriée.

Recommandations :

- À l'article 14 de la LPTAA, prévoir que la CPTAQ puisse ordonner de cultiver un lot;
- À l'article 11 de la LPTAA, prévoir expressément que la CPTAQ puisse assujettir sa décision à l'obligation de mettre en culture le lot ou une partie des lots visés par la demande.

4.6. Expropriation

L'analyse des impacts des expropriations échappe à la compétence de la CPTAQ. Considérant les intérêts divergents entre l'agriculture et les organismes habilités à exproprier, la CPTAQ doit être en mesure d'assurer le respect des objectifs de la LPTAA.

Recommandation :

- Retirer, à l'article 20 du PL 86 (art. 1 LPTAA), l'exception de l'expropriation à la définition de l'aliénation de la Loi.

5. Le rôle des fiducies d'utilité sociale agricoles dans la préservation du territoire agricole

Établir ou développer des entreprises agricoles sur des terres menacées par l'urbanisation et la spéculation nécessite de trouver des solutions à la hausse fulgurante de leur valeur foncière. Si un agriculteur n'est pas en mesure d'acquérir le sol qu'il cultive, qui devrait idéalement en être le propriétaire? Un voisin vieillissant dont les héritiers ont des intentions inconnues? Une municipalité qui pourra changer la vocation du site selon les orientations politiques du moment? Une grande entreprise agricole souhaitant augmenter sa taille? Une petite firme d'investisseurs ou de grands fonds de pension recherchant un profit par le biais de transactions foncières? Des intérêts étrangers visant à sécuriser l'approvisionnement alimentaire de leur pays d'origine?

Pour plusieurs raisons, les producteurs agricoles du Québec soutiennent que la fiducie d'utilité sociale est la meilleure entité juridique pour détenir les sols cultivables qui ne sont pas la propriété d'entreprises agricoles familiales.

- Cette entité n'a pas de vision spéculative et ne cherche pas à faire progresser la valeur marchande des terres agricoles.
- Par sa nature juridique, elle ne peut que remplir la mission décrite dans son acte constitutif, ne pouvant la modifier qu'avec l'aval d'un juge de la Cour supérieure.
- Puisqu'une telle fiducie ne vise pas à revendre, mais plutôt à louer à long terme son patrimoine foncier, elle assure aux agriculteurs une sécurité que les autres types de propriétaires craignent d'accorder.
- Finalement, cette entité est insaisissable, elle ne peut être vendue et sa dissolution ne peut se faire qu'au profit d'une entité ayant la même mission.

La Fiducie agricole UPA-Fondation est une fiducie d'utilité sociale créée en 2020 par l'Union des producteurs agricoles et Fondation afin d'apporter une solution à l'enjeu de la préservation des terres agricoles et de leur mise en valeur par les agriculteurs et agricultrices du Québec. En 2023, sa mission de bienfaisance a été reconnue par l'Agence du revenu du Canada. Une reconnaissance officielle et un soutien financier gouvernemental adéquat pour amplifier et déployer cet outil de préservation des terres et des activités agricoles, mis sur pied par les producteurs agricoles du Québec, ne se sont pourtant toujours pas concrétisés.

Le projet de loi 86 propose des dispositions qui permettront, selon les décisions du ministre, de diriger des ressources vers les fiducies d'utilité sociale agricoles afin de mieux préserver le territoire agricole. Nous pouvons nous en réjouir. En raison de ses caractéristiques qui lui permettent de bien protéger le patrimoine foncier qui lui est confié, nous croyons que la fiducie d'utilité sociale devrait être soutenue financièrement par le gouvernement et jouer un plus grand rôle dans l'avenir pour accueillir les compensations qui devront être versées pour des superficies agricoles détruites.

6. Conclusion

Le 5 décembre dernier, soit le jour du dépôt du projet de loi, le gouvernement du Québec a indiqué qu'au terme de la Consultation, « tout le monde s'est mis d'accord sur un point important : il faut renouveler notre engagement collectif pour protéger nos terres agricoles et assurer leur vitalité⁷ ».

Le milieu agricole adhère pleinement à cette affirmation. Il importe toutefois que chacun des changements apportés se traduise, à terme, par un relâchement significatif de la pression exercée depuis toujours sur le territoire agricole.

Il aurait aussi été préférable, voire essentiel, de prévoir des dispositions permettant de freiner la multiplication des UNA. Ces exclusions déguisées représentent une menace silencieuse, mais bien réelle pour les ambitions alimentaires des Québécoises et Québécois.

Soutenir financièrement les activités de la Fiducie agricole UPA-Fondation, dont la mission est d'acquérir des terres, d'en préserver la vocation à perpétuité et de les louer à long terme à des agricultrices et des agriculteurs locaux, permettrait aussi de répondre encore plus fidèlement aux besoins en matière d'accès aux terres agricoles.

Comme nous l'avons précisé dès l'annonce de la Consultation en juin 2023, « l'exercice que propose le gouvernement du Québec doit être vu comme une occasion historique de réaffirmer ce constat et d'élever la protection de notre garde-manger au rang de véritable priorité nationale ». C'est dans ce cadre que nous avons formulé nos recommandations.

⁷ [Dépôt du projet de loi no 86 – Une meilleure protection du territoire et de notre agriculture](#)