


CAT-016M
C.P. PL 86
Loi visant la pérennité
du territoire agricole et sa vitalité

Projet de loi n° 86

Loi visant à assurer
la pérennité du territoire agricole et sa vitalité

Mémoire



**PROTÉGER ET VALORISER
LE TERRITOIRE AGRICOLE POUR
BÂTIR DES COMMUNAUTÉS
NOURRICIÈRES**

Mémoire présenté à la Commission de
l'aménagement du territoire

Dans le cadre des consultations particulières et
auditions publiques sur le projet de loi n°86

Janvier 2025



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

Vivre en Ville ouvre la voie aux nécessaires transformations du territoire et de nos milieux de vie.

Notre approche mise sur la sobriété, la proximité et le renforcement des solidarités pour soutenir l'épanouissement de tous et toutes, assurer la vitalité des collectivités, préserver la santé des écosystèmes et traverser les crises.

Depuis près de 30 ans, Vivre en Ville met l'audace, la rigueur et la collaboration au service de l'intérêt collectif. Combinant des compétences variées et complémentaires en aménagement, mobilité, alimentation, habitation et verdissement, son équipe propose des stratégies sensibles à chaque milieu et déclinées à toutes les échelles.

Organisation à but non lucratif, Vivre en Ville est reconnue tant pour sa contribution au débat public que pour ses nombreuses publications et ses activités de formation, de sensibilisation et d'accompagnement, menées partout au Québec.

CRÉDITS

COORDINATION

Christian Savard, M. ATDR, directeur général

Samuel Pagé-Plouffe, M. Sc. Pol, directeur – Affaires publiques et gouvernementales

RECHERCHE ET RÉDACTION

Chantal de Montigny, directrice – Systèmes alimentaires de proximité

Émile Perreault, conseiller senior – Systèmes alimentaires de proximité

Jeanne Robin, M. ATDR, directrice principale



Table des matières

La protection du territoire et des activités agricoles: un régime qui mérite d'être modernisé	4
Un portrait alarmant	4
Une modernisation nécessaire	5
Des brèches à colmater	5
Sommaire des recommandations	6
Protéger le territoire nourricier	9
Ne pas s'en remettre au cadre d'aménagement pour protéger le territoire agricole	9
Mettre en place un système de suivi et une gestion axée sur les résultats	10
Mieux encadrer les demandes à portée collective (art. 40)	11
Mieux encadrer les demandes d'exclusion (art. 48)	12
Garantir le devoir d'exemplarité de l'État	13
Renforcer le contrôle des transactions foncières agricoles (art. 60)	15
Compenser la perte de territoire nourricier et protéger les milieux naturels	17
Favoriser les inclusions pertinentes (art. 52)	17
Au-delà des superficies, miser sur la qualité du milieu (art. 54)	18
Élargir l'obligation de recourir au mécanisme de compensation	19
Protéger et conserver les milieux naturels	19
Mettre en valeur le territoire nourricier	21
Propulser les démarches de planification nourricière	21
Une réforme stratégique à un moment critique	22



La protection du territoire et des activités agricoles: un régime qui mérite d'être modernisé

Vivre en Ville tient d'abord à saluer la volonté du gouvernement de reconnaître le territoire comme un patrimoine collectif à protéger, et nos terres agricoles comme une ressource stratégique pour renforcer la sécurité alimentaire du Québec ainsi que le dynamisme économique de ses régions.

L'adoption de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) a été un geste de planification radical, conférant l'une des meilleures protections en Amérique du Nord. Toutefois, l'absence de vraie réforme depuis 45 ans et d'une vision d'ensemble cohérente sur la protection du territoire et des activités agricoles a mené à un affaiblissement global de notre capacité nourricière au fil du temps. Nous avons, d'un côté, une loi (la LPTAA) et des mécanismes (comme la Commission de protection du territoire agricole – CPTAQ) dont la fonction est de veiller à la protection du territoire agricole, mais, de l'autre côté, un territoire qui subit des pressions de plus en plus fortes et sur lequel on continue d'empiéter.

La réforme de la LPTAA proposée par le projet de loi n° 86 est donc une étape cruciale afin de renforcer notre capacité à mieux protéger le territoire nourricier du Québec, une ressource non renouvelable essentielle pour nourrir la population, et dont la portion cultivée représente à peine 2 % de la superficie du Québec.

Vivre en Ville tient à saluer l'important travail de réflexion et de consultation mené depuis plus d'un an, la valeur de la documentation réunie et la qualité des propositions portées par le projet de loi.

Nous remercions également la Commission de nous permettre de participer à cette entreprise cruciale qu'est la mise à jour du régime de protection du territoire et des activités agricoles.

Un portrait alarmant

Des milliers d'hectares exclus de la zone agricole

Dans un rapport déposé en avril 2024¹ soulevant des lacunes importantes dans le régime de protection du territoire agricole au Québec, la **Commissaire au développement durable rappelait qu'entre 1988 et 2022, près de 7000 hectares parmi les terres les plus fertiles ont été exclus de la zone agricole**, notamment pour faire place à des infrastructures routières et industrielles ainsi qu'à du développement immobilier. Selon l'Institut de la statistique du Québec, les régions des Laurentides et de la Montérégie auraient perdu respectivement 36 km² et 75 km² de terres agricoles, essentiellement en raison de l'urbanisation, entre les années 2000 et 2010 seulement².

¹ COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2024). «Protection du territoire agricole: audit de performance», Rapport de la Commissaire au développement durable, avril 2024. [\[En ligne\]](#)

² INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2024). «Artificialisation des terres et pertes de surfaces agricoles dans plusieurs régions du Québec», 9 octobre 2024. [\[En ligne\]](#)



Un recul des superficies cultivées

À cela s'ajoutent des dizaines de milliers d'hectares dont la vocation a été détournée à l'intérieur même de la zone agricole, soit des terres qui ont été sacrifiées pour d'autres usages que l'agriculture (drainages de terrains municipaux, servitudes de passage, infrastructures énergétiques, etc.). L'Union des producteurs agricoles (UPA) estime que le Québec aurait perdu environ 60 000 hectares (600 km²) de terres agricoles en l'espace de 25 ans³. Cela s'est notamment traduit par un recul important de nos superficies en culture (diminution de près de 100 000 hectares sur 25 ans) et la disparition à une vitesse fulgurante de nos petites fermes⁴.

Des terres agricoles convoitées

Le portrait de la situation concernant la propriété des terres agricoles est lui aussi inquiétant. Dans son fascicule 3 sur la propriété agricole et l'accès aux terres, publié dans le cadre de la Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles menée entre juin 2023 et mai 2024, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) calcule que la proportion de terres agricoles possédée par des non-agriculteurs (dont des sociétés d'investissement) s'élevait à 11 % en 2023⁵. Les données recueillies montrent également une concentration des terres agricoles entre les mains d'un petit nombre de gros propriétaires: en 2023, environ 1,5 % des propriétaires possédaient 14 % des terres agricoles.

Une modernisation nécessaire

Le projet de loi n° 86 est une tentative pour répondre, d'une part, au constat d'échec qu'est la perte de territoire agricole cultivable au fil des dernières décennies, malgré sa protection, et, d'autre part, à la menace que constitue l'accroissement de la concentration des terres entre les mains d'une poignée de plus en plus restreinte de propriétaires fonciers. Cette tentative propose des avancées significatives, notamment en matière de contrôle des transactions foncières en zone agricole.

Des brèches à colmater

En matière de protection du territoire agricole, le projet de loi n° 86 contient bien plus de brèches que de renforcement. Il ouvre la porte à un système de protection à deux vitesses. En effet, le projet de loi prévoit de moduler certaines attentes en fonction d'une typologie de MRC déterminée notamment selon la localisation, l'organisation territoriale et les dynamiques de croissance. L'exclusion de certains types de MRC de l'application de dispositions fondamentales en matière de protection du territoire agricole est préoccupante, dans la mesure où un traitement différencié peut contribuer à un affaiblissement global de la zone agricole.

Le gouvernement doit absolument éviter de faire deux pas en arrière, pour en faire un seul en avant. Vivre en Ville propose donc des amendements qui permettront de renforcer les avancées incluses au projet de loi en plus d'y ajouter des éléments susceptibles de colmater les principales brèches.

³ LECAVALIER, Charles (2024). «Québec s'attaque aux spéculateurs qui achètent des terres agricoles», La Presse, 5 décembre 2024. [\[En ligne\]](#)

⁴ STATISTIQUE CANADA (2016). «Recensement de l'agriculture».

⁵ MAPAQ (2023). *Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles. Fascicule 3: la propriété foncière agricole et l'accès aux terres*, Gouvernement du Québec. [\[En ligne\]](#)



Sommaire des recommandations

Ce mémoire détaille une quinzaine de recommandations qui visent à intégrer au projet de loi n° 86 quelques éléments essentiels qui permettront au gouvernement du Québec de se rapprocher de son objectif, soit d'assurer la pérennité du territoire agricole ainsi que sa vitalité.

Protéger le territoire nourricier

Recommandation 1

Attendre plusieurs années d'avoir pu vérifier l'efficacité du nouveau cadre d'aménagement avant d'ouvrir des brèches législatives dans la protection du territoire agricole.

Recommandation 2

Inscrire dans la LPTAA les indicateurs et les cibles en matière de protection et de mise en valeur du territoire agricole.

Recommandation 3

Ne pas adopter l'article 40 du projet de loi en l'état.

Recommandation 4

Inclure les notions de «sobriété territoriale», de «consolidation urbaine et villageoise» et de «potentiel de densification» dans les critères utilisés par la CPTAQ à l'article 62 de la LPTAA afin d'évaluer les demandes d'exclusion

Recommandation 5

Assurer une application rigoureuse et systématique de la LPTAA, dont l'une des dispositions prévoit qu'une demande d'exclusion soumise à la CPTAQ doit inclure une démonstration de l'absence d'un autre espace disponible approprié sur l'ensemble du territoire d'une MRC, et que cette démonstration soit étendue à l'ensemble du territoire québécois lorsqu'il s'agit de grands projets d'infrastructures énergétiques.

Recommandation 6

Donner à la CPTAQ les coudées franches afin qu'elle puisse mieux encadrer les demandes d'exclusion pour des projets d'énergie éolienne, notamment en obligeant que les chantiers soient remis en état pour l'agriculture après la construction et le démantèlement de



l'infrastructure, en plus d'assurer des inspections régulières pour garantir le respect des conditions d'utilisation du site.

Recommandation 7

Inscrire dans le prochain plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire l'objectif de «zéro artificialisation nette des sols d'ici 2050» par communautés métropolitaines et MRC.

Recommandation 8

Étant donné la multiplication des terres agricoles de petite superficie à proximité des milieux urbains et de leur forte valeur stratégique pour l'agriculture de proximité, soumettre les terres de 1 hectare ou plus au processus de contrôle qui est proposé (et non seulement les terres dont la superficie est égale ou supérieure à 4 ha).

Recommandation 9

Préciser les fins auxquelles doivent se soumettre les acquéreurs pour lesquelles les interdictions prévues à l'article 60 du projet de loi ne s'appliquent pas.

Recommandation 10

Afin d'éviter la création d'un système à deux vitesses et de limiter le nombre d'abus potentiels, élargir le contrôle des transactions foncières agricoles prévu à l'ensemble du territoire, peu importe le groupe dans lequel se trouve la MRC où est située la terre faisant l'objet d'une acquisition.

Recommandation 11

Inclure dès maintenant la catégorie des «grands acquéreurs» dans la liste des entités visées par le mécanisme de contrôle prévu au projet de loi en s'inspirant de ce qui se fait ailleurs au Canada, notamment à l'Île-du-Prince-Édouard qui a limité la propriété foncière entre 400 et 1200 hectares par personne et par organisation.

Recommandation 12

Inclure l'effet projeté sur le plan de l'étalement urbain dans la liste des éléments que la CPTAQ doit prendre en considération dans son évaluation des transactions foncières en zone agricole.



Compenser la perte de territoire nourricier et protéger les milieux naturels

Recommandation 13

Adopter l'article 52 qui permet de traiter ensemble les demandes d'exclusion et les demandes d'inclusion.

Recommandation 14

Modifier l'article 66 de la LPTAA afin de clarifier l'obligation de compensation à laquelle serait tenu le gouvernement en cas de décret menant à l'exclusion d'un lot de la zone agricole.

Recommandation 15

Élargir l'obligation de recourir au mécanisme de compensation prévu à l'article 54 du projet de loi et l'article 66 de la LPTAA aux municipalités ayant reçu des autorisations d'exclusion ainsi que des autorisations données pour des usages non agricoles en zone agricole.

Recommandation 16

Identifier les solutions facilitant la protection de milieux naturels se trouvant dans la zone agricole permanente (en fonction de leur valeur écologique) et le respect de l'accord Kunming-Montréal sur la biodiversité, notamment la cible concernant la conservation de 30% des zones terrestres.

Mettre en valeur le territoire nourricier

Recommandation 17

Engager de manière plus significative les décideurs locaux (municipalités et MRC) dans le déploiement des systèmes alimentaires territoriaux en encourageant les démarches de planification nourricière (PDZA et PDCN).



Protéger le territoire nourricier

Le territoire agricole est le premier ingrédient⁶ nécessaire pour bâtir des communautés nourricières prospères et résilientes, renforcer notre sécurité alimentaire et accroître la vitalité de nos collectivités.

Ne pas s'en remettre au cadre d'aménagement pour protéger le territoire agricole

Considérées comme le garde-manger des Québécois et Québécoises, les terres agricoles du Québec continuent pourtant d'être sacrifiées au détriment de l'étalement urbain, et ce, malgré la protection légale dont elles jouissent. Aux yeux de certains promoteurs immobiliers et de certaines municipalités, elles demeurent encore de vastes réserves foncières qui n'attendent que d'être converties en lotissements pour accueillir des parcs industriels excentrés, des centres commerciaux surdimensionnés ou des quartiers résidentiels remplis de maisons unifamiliales détachées.

Un régime de protection insuffisant face aux pressions de développement

La documentation préparée en vue de la consultation nationale sur l'avenir du territoire agricole montre bien que le régime de protection conféré par la LPTAA, bien qu'essentiel, n'a pas suffi à empêcher la perte de territoire agricole face aux pressions de développement.

Améliorer le régime de protection pour assurer le maintien d'un territoire productif est une des motivations importantes de la révision proposée par le projet de loi n°86.

Une réforme législative qui ouvre des brèches au lieu d'en fermer

Toutefois, à la lecture du projet de loi, on constate que celui-ci ouvre certaines brèches plutôt que d'en fermer. En particulier, il prévoit un élargissement des demandes à portée collective, et réduit les exigences en matière de démonstration des besoins sur une partie du territoire.

Autrement dit, on constate que le système actuel ne suffit pas à protéger le territoire agricole, mais le projet de loi déposé propose surtout de faciliter les empiètements. Comme si le législateur considérait que la pression urbaine sur le territoire agricole est un problème réglé.

Entre le constat d'échec, clairement formulé, et le dépôt d'un projet de loi qui ne semble pas vouloir y remédier, que s'est-il donc passé?

Le nouveau cadre d'aménagement: des promesses à tenir, des doutes à faire taire

À peu près en même temps que se tenait la réflexion sur l'avenir du territoire et des activités agricoles, le Québec a mené une autre consultation nationale, que la Commission est bien placée pour connaître: celle sur l'aménagement du territoire. En ont découlé l'adoption d'une Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (en 2022), de son plan de mise en œuvre (en 2023) et de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (en 2024).

Selon notre compréhension, c'est de ces nouvelles OGAT que le gouvernement attend une révolution en matière de protection du territoire agricole. Ces attentes sont-elles légitimes?

Oui, le nouveau cadre d'aménagement devrait permettre de mieux protéger le territoire agricole sur une partie du territoire du Québec. Les nouvelles OGAT ont renforcé les attentes envers certains groupes de

⁶ Vivre en Ville (2014). *Villes nourricières: mettre l'alimentation au cœur des collectivités*, 141 p. (coll. Outiller le Québec, n°6).



MRC. Elles sont aussi beaucoup plus détaillées, ce qui doit favoriser une application plus efficace par les MRC.

Toutefois, d'une part, le nouveau régime est encore jeune. Seul le temps permettra de vérifier qu'il tient ses promesses, notamment en matière de protection du territoire agricole. D'autre part, les nouvelles OGAT ont suscité plusieurs doutes. En particulier, les attentes en matière de consolidation du territoire urbanisé et de protection du territoire agricole sont moins élevées sur une grande partie du territoire québécois, dans les groupes de MRC D, E et F, qui correspond à une grande partie du territoire agricole.

Il apparaît donc prématuré d'ouvrir des brèches dans la protection du territoire agricole sur la base de modifications dont les résultats sont encore inconnus et, dans certains cas, incertains.

Le faux dilemme « vitalité des collectivités contre protection du territoire agricole »

Comme le nouveau cadre d'aménagement, le projet de loi n° 86 est plus ouvert à autoriser l'empiètement des fonctions urbaines sur le territoire agricole dans les milieux où les pressions de développement sont les moins fortes. Il fait ainsi sienne l'idée selon laquelle un milieu dévitalisé ne peut se développer qu'au détriment du territoire agricole.

Pourtant, dans la plupart des collectivités, y compris celles qui observent une décroissance démographique, les milieux déjà urbanisés comportent de nombreux espaces sous-utilisés: friches et terrains vacants, stationnements de surface, bâtiments désuets, parcelles déjà construites mais pouvant être optimisées, etc. Tous ces milieux constituent un potentiel de consolidation pour accueillir les activités et les ménages supplémentaires attendus pour les prochaines décennies. L'optimisation efficace de l'occupation du territoire et la consolidation du cadre bâti existant est une avenue prometteuse afin de réduire la pression qui s'exerce sur les milieux naturels et agricoles. La LPTAA est déjà suffisamment flexible pour permettre les projets qui sont vraiment porteurs de développement local.

Les municipalités peuvent et doivent faire l'exercice de planifier leur développement à l'intérieur des périmètres d'urbanisation existants, plutôt que par leur expansion. Pour cela, le gouvernement du Québec doit toutefois assumer le leadership nécessaire et envoyer un signal clair en modifiant certaines dispositions prévues au projet de loi n° 86.

Recommandation 1

Attendre plusieurs années d'avoir pu vérifier l'efficacité du nouveau cadre d'aménagement avant d'ouvrir des brèches législatives dans la protection du territoire agricole.

Mettre en place un système de suivi et une gestion axée sur les résultats

L'un des objectifs du projet de loi est de répondre aux préoccupations en matière d'accaparement des terres et de concentration de la propriété agricole. À cet effet, une analyse précise a été menée pour dresser un état de situation. Le projet de loi propose la mise en place non seulement d'un cadre de contrôle, mais aussi d'un système de suivi qui doit permettre, si nécessaire, d'ajuster le cadre de contrôle. C'est une approche très intéressante, dont nous saluons la rigueur.

À côté de cela, pour ce qui est des empiètements sur le territoire agricole (utilisation à des fins non agricole ou exclusion), le projet de loi ne prévoit pas de suivi ni d'ajustements si nécessaire.

Pourtant, un système de monitoring en aménagement vient d'être mis en place, et un des indicateurs stratégiques est « l'évolution de la superficie de la zone agricole ».



Vivre en Ville recommande de compléter ce système de monitoring par la détermination d'indicateurs spécifiques relatifs à la zone agricole (superficie, répartition, évolution, superficie cultivée, etc.).

Recommandation 2

Inscrire dans la LPTAA les indicateurs et les cibles en matière de protection et de mise en valeur du territoire agricole.

Mieux encadrer les demandes à portée collective (art. 40)

L'article 40 du projet de loi ouvre la porte à un traitement différencié entre MRC en matière de demandes à portée collective.

En permettant aux municipalités comprise dans l'un des groupes D à F de l'annexe B du projet de loi de faire une demande à portée collective pour des lots adjacents à un chemin public et desservis par les services d'aqueduc ou d'égout, le gouvernement du Québec crée un précédent et ouvre la porte à un système à deux vitesses qui permettra à certaines municipalités régionales de permettre d'autres usages en territoire agricole encore plus facilement.

L'élargissement des critères pouvant mener à des demandes à portée collective à des dizaines de MRC centrales du Québec apparaît lourd de conséquences, d'autant plus que c'est aussi là qu'on trouve à la fois une importante activité agricole et une forte pression de développement, liée notamment à la villégiature.

Le groupe D (MRC dont le pôle urbain compte 20 000 habitants et plus) comprend 15 MRC et villes et accueille plus de 750 000 habitants, alors que les groupes E et F (MRC dont le pôle urbain n'atteint pas 20 000 habitants) comprend 45 MRC et accueille près de 800 000 habitants. Ces trois groupes représentent près de 20 % de la population du Québec, et constituent près de 70 % de la superficie de son territoire agricole.

Plusieurs des MRC qui en font partie sont en forte croissance pour la période 2016-2021⁷:

- dans le groupe D: Brome-Missisquoi (11,1%); Drummond (4,4%); Haute-Yamaska (5,1%); Arthabaska (3,2%); Memphrémagog (8,7%), Manicouagan (6,5%).
- dans le groupe E: Abitibi (6,5%), Pontiac (3,6%), Antoine-Labelle (3,5%), Mékinac (3,3%), Des Chenaux (3%), Fjord-du-Saguenay (7%), Nicolet-Yamaska (3%).

Vivre en Ville s'inquiète de l'introduction, dans des secteurs en croissance démographique importante, d'un troisième volet aux demandes à portée collective lorsque des contraintes majeures à l'agriculture sont constatées ou s'il y a desserte d'aqueduc ou d'égout. Bien qu'une plus grande flexibilité dans le choix des sites puisse dans certains cas permettre de faire des choix plus appropriés pour un éventuel usage à des fins résidentielles, il apparaît particulièrement inquiétant d'offrir une plus grande superficie de territoire à la pression du développement immobilier, en particulier dans les MRC où la croissance démographique est plus importantes que dans le reste du Québec.

⁷ VIVRE EN VILLE (2023). «Pour des OGAT à la hauteur des défis contemporains et de la vision de la politique nationale», mémoire présenté au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, août 2023. [\[En ligne\]](#)



Rappelons un des objectifs clairement établis dans la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire: réduire l'empiètement sur le territoire agricole.

Le gouvernement n'a pas justifié, dans son analyse d'impact réglementaire, en quoi ces changements pourront se concilier à une protection renforcée du territoire. De surcroît, comme il a été souligné dans les consultations sur les nouvelles OGAT, il est déjà préoccupant que plusieurs des MRC en forte croissance des groupes D et E, notamment celles situées à proximité des grands centres, soient soumises à des exigences moindres en termes de gestion de l'urbanisation.

Que ces mêmes MRC – pensons par exemple à la MRC de Brome-Missisquoi ou de Memphrémagog – puissent « dézoner » plus de territoire n'apparaît pas en cohérence avec la volonté de limiter l'empiètement.

Conjuguer protection du territoire agricole et optimisation de l'urbanisation est possible. Tel quel, l'article 40 n'apporte pas de garantie que ce sont les choix urbanistiques les plus cohérents qui seront priorisés. Pour s'autoriser à ouvrir la porte aussi largement, il faut s'assurer de mettre en place des balises plus précises aux nouvelles possibilités que le projet de loi souhaite ouvrir.

Recommandation 3

Ne pas adopter l'article 40 du projet de loi en l'état.

Mieux encadrer les demandes d'exclusion (art. 48)

L'article 62 de la LPTAA permet à la CPTAQ d'autoriser non seulement des utilisations à des fins autres que l'agriculture, mais aussi l'exclusion de certains lots de la zone agricole. C'est ainsi que 24 651 hectares ont été exclus de la zone agricole depuis 1988 (essentiellement dans les régions du sud du Québec), pour un total de 1811 exclusions autorisées. Les superficies exclues pour un usage résidentiel représentent 28 % des superficies totales exclues alors que celles visées pour un usage industriel ou commercial représentent 20 %⁸.

Cela est en partie dû au fait qu'aux yeux de certains promoteurs immobiliers et de certaines municipalités qui souhaitent se développer, les terres agricoles demeurent encore de vastes réserves foncières qui n'attendent que d'être converties en lotissements pour accueillir des parcs industriels excentrés, des centres commerciaux surdimensionnés ou bien des quartiers résidentiels généralement remplis de maisons unifamiliales détachées, des phénomènes qui se traduisent par de l'étalement urbain, et donc, un éparpillement des activités et des habitations sur le territoire ainsi qu'une plus grande consommation de ressources.

Le projet de loi n° 86 revoit certains critères sur lesquels la CPTAQ doit se baser pour prendre ses décisions relatives aux demandes d'exclusion. Vivre en Ville croit qu'un resserrement des critères est nécessaire pour renforcer la protection du territoire agricole et encourager les municipalités à se développer de manière cohérente avec les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

⁸ MAPAQ (2023). «Fascicule 1: le territoire agricole», Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles: agir pour nourrir le Québec de demain, [[En ligne](#)].



Recommandation 4

Inclure les notions de «sobriété territoriale», de «consolidation urbaine et villageoise» et de «potentiel de densification» dans les critères utilisés par la CPTAQ à l'article 62 de la LPTAA afin d'évaluer les demandes d'exclusion (*en gras, les propositions du gouvernement; en orange, les propositions d'ajouts de Vivre en Ville*).

«62. La commission peut autoriser, aux conditions qu'elle détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot ou la coupe des érables.

En plus des considérations prévues à l'article 12, pour rendre une décision ou émettre un avis ou un permis dans une affaire qui lui est soumise, la commission doit se baser sur:

[...]

9° l'effet sur le développement ~~économique de la région~~ durable du territoire dans une perspective de consolidation urbaine et villageoise et de sobriété territoriale sur preuve soumise ~~par une municipalité, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique~~ à la commission;

10° les conditions socio-économiques nécessaires à la ~~viabilité~~ vitalité d'une collectivité lorsque ~~la faible densité d'occupation du territoire le justifie~~ celle-ci est faible en tenant compte de son potentiel de densification en dehors de la zone agricole, sur preuve soumise à la commission;

[...]

Garantir le devoir d'exemplarité de l'État

En vertu de la LPTAA, le gouvernement peut retirer un dossier de la compétence de la CPTAQ pour n'importe quel motif. Il se trouve alors saisi de l'affaire et rend sa décision après avoir pris l'avis de la CPTAQ, sans qu'il y soit lié⁹. C'est ainsi qu'au cours des 25 dernières années, le gouvernement du Québec a détourné de leur vocation agricole plus de 1100 hectares de terres cultivables grâce à des décrets outrepassant les pouvoirs et les avis de la Commission, notre chien de garde en matière de protection du territoire agricole au Québec¹⁰.

L'implantation du centre de données appartenant à Google à Beauharnois est un exemple assez récent: 62 hectares de terres agricoles malheureusement sacrifiées. D'autres projets comme le port méthanier de Rabaska (projet abandonné aujourd'hui), ou encore le centre hospitalier de Vaudreuil-Soulanges avaient également fait l'objet de telles décisions.

La transition énergétique pour accélérer la décarbonation du Québec est également propice à une pression de plus en plus forte sur le territoire agricole et à l'utilisation de décrets gouvernementaux

⁹ BOURGET-ROUSSEAU, Charlotte (2021). «Les décrets gouvernementaux en zone agricole: quel rôle pour la CPTAQ?», 1er janvier 2021, [En ligne].

¹⁰ BERGERON, Ulysse (2023). «Plus de 1100 hectares détournés de leur vocation», 2 octobre 2023, [En ligne].



afin d'accélérer le processus de dézonage de certaines terres agricoles. En effet, la demande mondiale en minéraux critiques ou stratégiques ainsi que les objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique accroissent l'intérêt de l'industrie minière à réaliser des activités dans des zones à fort potentiel, tel que le milieu agricole.

Selon le MAPAQ, la demande mondiale et la localisation des potentiels miniers en minéraux critiques ou stratégiques laissent en outre présager que le nombre de demandes d'exclusions auprès de la CPTAQ pourrait augmenter au cours des prochaines années et poser un risque accru pour la protection du territoire agricole et l'autosuffisance alimentaire du Québec¹¹. Le développement de l'énergie éolienne représente lui aussi un risque pour le territoire agricole.

Plusieurs emplacements possibles identifiés par Hydro-Québec pour l'établissement des nouveaux parcs éoliens sont situés en zone agricole et, comme le rappelle le MAPAQ, «un parc éolien implanté en zone agricole entraîne une perte de superficie disponible pour l'agriculture due à la présence d'infrastructures (les éoliennes et les chemins d'accès), et ce, durant la période de son exploitation», en plus d'entraîner des pertes de récoltes et de revenus durant les phases de construction et de démantèlement. Depuis 1998, la CPTAQ a par ailleurs autorisé 99 % des demandes d'implantation de parcs éoliens en zone agricole, pour une superficie totale de 1434 hectares¹².

Pour faire preuve d'exemplarité et assumer le leadership attendu, la protection du territoire agricole doit devenir pour l'État, une priorité.

Recommandation 5

Assurer une application rigoureuse et systématique de la LPTAA, dont l'une des dispositions prévoit qu'une demande d'exclusion soumise à la CPTAQ doit inclure une démonstration de l'absence d'un autre espace disponible approprié sur l'ensemble du territoire d'une MRC, et que cette démonstration soit étendue à l'ensemble du territoire québécois lorsqu'il s'agit de grands projets d'infrastructures énergétiques.

Recommandation 6

Donner à la CPTAQ les coudées franches afin qu'elle puisse mieux encadrer les demandes d'exclusion pour des projets d'énergie éolienne, notamment en obligeant que les chantiers soient remis en état pour l'agriculture après la construction et le démantèlement de l'infrastructure, en plus d'assurer des inspections régulières pour garantir le respect des conditions d'utilisation du site.

Recommandation 7

Inscrire dans le prochain plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire l'objectif de «zéro artificialisation nette des sols d'ici 2050» par communautés métropolitaines et MRC.

¹¹ MAPAQ (2023). «Fascicule 2: les activités agricoles», Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles: agir pour nourrir le Québec de demain, [\[En ligne\]](#).

¹² MAPAQ (2023). «Fascicule 2: les activités agricoles», Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles: agir pour nourrir le Québec de demain, [\[En ligne\]](#).



Renforcer le contrôle des transactions foncières agricoles (art. 60)

L'article 60 du projet de loi prévoit la mise en place d'un mécanisme de contrôle de certaines transactions foncières agricoles par la CPTAQ. Cela représente une avancée significative par rapport au régime de protection existant afin de freiner les phénomènes liés à l'étalement urbain et l'accaparement de terres agricoles, notamment par des acteurs ou des entités non-agricoles.

À cette fin, le projet de loi propose que certaines transactions foncières fassent dès maintenant l'objet d'une autorisation auprès de la CPTAQ, soit les transactions faites par un fonds d'investissement (tel que défini ultérieurement par règlement du gouvernement) ainsi que par une personne morale qui n'est pas une exploitation agricole et dont la terre (4 hectares et plus) est située dans la zone d'influence d'un périmètre d'urbanisation (1000 mètres ou moins du périmètre) sur le territoire d'une MRC subissant des pressions d'urbanisation (celles incluses aux groupes A à D). À noter que cette disposition ne s'applique pas si l'acquéreur est une communauté, un ministère, une municipalité, un organisme public ou le gouvernement.

Cette proposition a le mérite de créer un nouveau mécanisme de contrôle qui est tout à fait nécessaire dans le contexte actuel, mais elle est restreinte et demeure insuffisante sans des modifications qui lui permettront de le rendre plus efficace.

Recommandation 8

Étant donné la multiplication des terres agricoles de petite superficie à proximité des milieux urbains et de leur forte valeur stratégique pour l'agriculture de proximité, soumettre les terres de 1 hectare ou plus au processus de contrôle qui est proposé (et non seulement les terres dont la superficie est égale ou supérieure à 4 ha).

Recommandation 9

Préciser les fins auxquelles doivent se soumettre les acquéreurs pour lesquelles les interdictions prévues à l'article 60 du projet de loi ne s'appliquent pas.

«**79.0.4.** Les interdictions prévues à la présente sous-section ne s'appliquent pas lorsque l'acquéreur est une communauté, un ministère, une municipalité, un organisme public ou le gouvernement **et que l'usage projeté sert à des fins d'agriculture ou de mise en valeur du territoire agricole.**»

Recommandation 10

Afin d'éviter la création d'un système à deux vitesses et de limiter le nombre d'abus potentiels, élargir le contrôle des transactions foncières agricoles prévu à l'ensemble du territoire, peu importe le groupe dans lequel se trouve la MRC où est située la terre faisant l'objet d'une acquisition.



Recommandation 11

Inclure dès maintenant la catégorie des «grands acquéreurs» dans la liste des entités visées par le mécanisme de contrôle prévu au projet de loi en s'inspirant de ce qui se fait ailleurs au Canada, notamment à l'Île-du-Prince-Édouard qui a limité la propriété foncière entre 400 et 1200 hectares par personne et par organisation.

Recommandation 12

Inclure l'effet projeté sur le plan de l'étalement urbain dans la liste des éléments que la CPTAQ doit prendre en considération dans son évaluation des transactions foncières en zone agricole.

«**79.0.10.** Lorsqu'elle évalue une demande d'acquisition, la commission doit prendre en considération:

[...]

8° l'impact sur l'occupation du territoire, **notamment en matière d'étalement urbain.**



Compenser la perte de territoire nourricier et protéger les milieux naturels

Alors que la préservation de l'ensemble des terres agricoles existantes devrait être le premier objectif, certaines circonstances exceptionnelles peuvent tout de même mener à leur changement de vocation. L'objectif de préservation d'un territoire productif peut alors être atteint en réintégrant en zone agricole des terres de superficie égale ou supérieure à celles dézonées afin de compenser la perte de superficie subie, tel que prévu dans la modification législative de 2021.

Le projet de loi n° 86 fait un pas de plus en proposant de compenser systématiquement les pertes de territoire agricole pour les projets autorisés par décret, une disposition qui est actuellement laissée à la discrétion du gouvernement. S'il faut saluer cette proposition, elle n'en demeure pas moins incomplète sans l'établissement d'une procédure de compensation claire, stricte et rigoureuse qui permettra de nous prémunir contre le risque de compensations inadéquates ou insuffisantes.

Favoriser les inclusions pertinentes (art. 52)

L'article 52 du projet de loi permet à la CPTAQ, lorsqu'elle est saisie de demandes d'inclusion et d'exclusion relatives à un même projet, de regrouper les demandes afin de les traiter comme un seul dossier. Vivre en Ville salue cette disposition qui favorise une planification mieux intégrée du territoire.

La municipalité de Saint-Camille, que Vivre en Ville a accompagnée afin de réfléchir à sa capacité d'accueil de nouveaux ménages en limitant l'empiètement sur le territoire agricole, est un exemple parlant d'une situation où l'échange de terres gagnerait à être réfléchi de manière intégrée. En effet, la municipalité a demandé une exclusion¹³ de 13,6 hectares aux abords du village dans une perspective de consolidation du noyau villageois. En contrepartie, la municipalité suggérait de réintégrer à la zone agricole permanente des terres actuellement situées en zone blanche, mais cultivées. Dans une telle situation, lorsqu'une municipalité planifie son développement dans une perspective de cohérence et de sobriété territoriale, il apparaît tout à fait conforme à l'aménagement durable du territoire de traiter ensemble des demandes d'exclusion et les demandes d'inclusion.

Recommandation 13

Adopter l'article 52 qui permet de traiter ensemble les demandes d'exclusion et les demandes d'inclusion.

¹³ À ce jour, le projet de développement domiciliaire demeure bloqué.



Au-delà des superficies, miser sur la qualité du milieu (art. 54)

Le Devoir¹⁴ relevait en 2023 que la qualité des terres propices à la culture avait diminué au cours des dernières décennies, notamment en raison des processus d'inclusion qui ont cours et qui tendent à ne considérer généralement que la superficie, en plus de déstructurer la trame agricole productive pour des compensations isolées ou mal localisées, communément appelé «principe du gruyère».

Les compensations de terres, lorsqu'elles sont inévitables, ne doivent pas seulement être à impact nul mais à impact positif, en tenant compte de la qualité du milieu où elles sont faites (localisation et accessibilité; valeur écologique, paysagère et patrimoniale du milieu; potentiel pour l'établissement d'une agriculture de proximité; impact sur la sécurité alimentaire des populations locales, etc.).

Ainsi, les compensations et les nouvelles inclusions devraient être systématiquement faites non seulement en fonction de la superficie des terres (superficie qui devrait être par ailleurs égale ou supérieure à celle des terres dézonées), mais également en regard de leur capacité à renforcer la vocation nourricière du territoire, en cohérence avec le développement des collectivités.

Recommandation 14

Modifier l'article 66 de la LPTAA afin de clarifier l'obligation de compensation à laquelle serait tenu le gouvernement en cas de décret menant à l'exclusion d'un lot de la zone agricole (*en gras, la proposition du projet de loi; en orange, les propositions d'ajouts de Vivre en Ville*).

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

Une décision du gouvernement autorisant l'exclusion d'un lot d'une zone agricole doit, aux conditions qui y sont déterminées, prévoir sa réinclusion en cas de non-réalisation du projet. En outre, une décision du gouvernement autorisant une utilisation à des fins autres que l'agriculture ou une exclusion d'un lot ~~peut~~ **doit** s'accompagner de toutes mesures d'atténuation jugées suffisantes par le ministre, notamment l'inclusion ou la réinclusion d'un **ou plusieurs** lots **de superficie égale ou supérieure** dans la zone agricole.

Le ministre est tenu, le cas échéant, de prendre en compte les caractéristiques du milieu et d'évaluer si l'inclusion ou la réinclusion est favorable à la vocation nourricière du territoire agricole.»

¹⁴ BERGERON, Ulysse (2023). «Plus de 1100 hectares détournés de leur vocation», 2 octobre 2023, [[En ligne](#)].



Élargir l'obligation de recourir au mécanisme de compensation

Le projet de loi prévoit un mécanisme de compensation qui est restreint aux seuls projets autorisés par décret du gouvernement. Pour qu'il soit vraiment efficace, ce mécanisme gagnerait à être élargi à certaines décisions rendues par la CPTAQ, notamment les décisions autorisant des exclusions aux municipalités ainsi que les autorisations données pour les usages non agricoles en zone agricole, des autorisations qui viennent soustraire des superficies potentielles pour des utilisations à vocation nourricière.

Le MAPAQ note par ailleurs que les usages à des fins autres que l'agriculture ont été autorisés sur 61 098 hectares depuis 1998, que plus de la moitié des superficies autorisées se retrouvent dans quatre régions (Chaudière-Appalaches, Bas-Saint-Laurent, Montérégie et Estrie), et que les demandes transmises à la CPTAQ pour la construction de résidences sont les plus nombreuses¹⁵.

Recommandation 15

Élargir l'obligation de recourir au mécanisme de compensation prévu à l'article 54 du projet de loi et l'article 66 de la LPTAA aux municipalités ayant reçu des autorisations d'exclusion ainsi que des autorisations données pour des usages non agricoles en zone agricole.

Protéger et conserver les milieux naturels

La protection du territoire agricole devrait aller de pair avec la protection des milieux naturels et de la biodiversité. Le territoire agricole est constitué d'une variété de milieux, qu'ils s'agisse de champs ou de forêts, qui rendent déjà des services écosystémiques d'une grande valeur.

En 2022, le Québec a accueilli le monde entier à Montréal lors de la COP15 pour convenir d'une entente, l'accord de Kunming-Montréal, qui vise à conserver la biodiversité mondiale. Vivre en Ville avait participé à cet événement d'envergure, faisant notamment valoir que l'étalement urbain est un fléau pour la biodiversité.¹⁶ En ce sens, le renforcement de la protection du territoire agricole dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire constitue l'espoir d'un pas important dans la bonne direction, bien que ce nouveau régime d'aménagement doive encore faire ses preuves. Le cadre mondial prévoit « la conservation de 30 % des zones terrestres », objectif auquel le Québec a adhéré avec enthousiasme, ce qui en fait un leader nord-américain.

Or, depuis 2023, une décision des tribunaux suscite beaucoup d'inquiétude dans les milieux de la protection et de la conservation de milieux naturels. Historiquement, la CPTAQ considérait que la conservation et le fait de laisser le sol sous couverture végétale est conforme à la définition d'agriculture. Or, cette interprétation a changé à la suite du jugement de la Cour du Québec dans une demande d'autorisation d'utilisation à une fin autre que l'agriculture ainsi qu'une demande d'aliénation déposée par la Fondation pour la sauvegarde des écosystèmes de la Haute-Yamaska (SETHY).

Selon plusieurs organisations œuvrant à la protection des milieux naturels, la situation qui prévaut depuis 2023 a pour conséquence de limiter significativement les projets de conservation, en plus de compliquer

¹⁵ MAPAQ (2023). « Fascicule 1: le territoire agricole », Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles: agir pour nourrir le Québec de demain, [En ligne].

¹⁶ Savard, Christian (2022). L'étalement urbain, un fléau pour la biodiversité, Journal de Montréal, [En ligne].



fortement la prévisibilité du succès de telles initiatives. Or, pour remplir les engagements du Québec inscrits dans l'accord Kunming-Montréal, il apparaît évident que la protection et la conservation de milieux naturels, incluant en territoire agricole, devra s'accroître au cours des prochaines années.

En ce sens, sans déterminer les moyens précis pour y parvenir, Vivre en Ville appelle le gouvernement du Québec à trouver des solutions afin d'assurer la préservation de la capacité productive du territoire agricole tout en facilitant la protection des milieux naturels qui s'y trouvent, en fonction de leur valeur écologique.

Au cours de la conversation nationale sur l'aménagement ayant mené à la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, plusieurs intervenants ont évoqué la possibilité de modifier la mission de la CPTAQ, afin de lui conférer un rôle et une expertise accrue dans la protection des milieux naturels. Il pourrait s'agir d'une piste à explorer.

Une autre piste pour être d'inclure, parmi les nouveaux critères d'évaluation des demandes d'exclusion par la CPTAQ ajoutés par l'article 48 du projet de loi (modifiant l'article 62 de la LPTAA), la contribution à l'atteinte des cibles de l'accord Kunming-Montréal.

Recommandation 16

Identifier les solutions facilitant la protection de milieux naturels se trouvant dans la zone agricole permanente (en fonction de leur valeur écologique) et le respect de l'accord Kunming-Montréal sur la biodiversité, notamment la cible concernant la conservation de 30 % des zones terrestres.



Mettre en valeur le territoire nourricier

La meilleure façon de protéger le territoire agricole est de l'occuper et de le mettre en valeur, en renforçant notamment sa vocation nourricière. En effet, à quoi bon protéger le territoire nourricier si son usage est continuellement dénaturé et compromis par d'autres fonctions et d'autres usages non agricoles qui minent nos efforts en matière d'autonomie et de sécurité alimentaire? Non seulement il est impératif de renforcer la protection du territoire agricole en évitant tout empiètement, mais il est également nécessaire de soutenir activement le développement d'activités agricoles de proximité structurantes pour les collectivités.

Propulser les démarches de planification nourricière

Les planifications territoriales en alimentation (PDCN, PDZA et autres démarches nourricières territoriales) sont, en ce sens, complémentaires au projet de loi, car elles contribuent à développer et à consolider nos systèmes alimentaires territoriaux, à utiliser et valoriser les terres agricoles pour mieux les protéger. Elles constituent des outils de planification systémiques, intersectoriels et structurants qui ont le potentiel de concrétiser, à l'échelle locale, les orientations gouvernementales d'aménagement du territoire et celles de la politique bioalimentaire, pour plus de sécurité et de durabilité alimentaire. Elles offrent la possibilité de renforcer les synergies, d'innover et de s'arrimer à différentes échelles et entre différents secteurs.

De par leur nature, les démarches de planification nourricières favorisent l'engagement d'un ensemble d'acteurs et améliorent la littératie agricole et alimentaire citoyenne pour contribuer aux efforts de protection et de valorisation des terres agricoles. Le rapprochement nécessaire des citoyens au monde agricole a été nommé à maintes reprises, notamment avec le dialogue sur l'autonomie alimentaire et son fameux contrat social en 2020. Il nous apparaît donc utile de souligner, dans la loi, l'aspect structurant et complémentaire de ces outils de planification. Sans la contribution des collectivités, la vision d'autonomie et de durabilité alimentaire du Québec est compromise.

Plusieurs acteurs préconisent d'ailleurs de rendre obligatoire l'adoption de plans de développement de la zone agricole par les MRC. Il s'agit d'une opportunité que le gouvernement devrait considérer, mais à court terme, la priorité nous semble être de multiplier le nombre de démarches de planification nourricière en soutenant leur mise en œuvre, notamment à travers la prochaine politique bioalimentaire actuellement en cours d'élaboration par le MAPAQ. L'extension à l'ensemble du Québec de la mise en œuvre de plans de développement des communautés nourricières (PDCN), un outil structurant à l'échelle locale, permettrait aux municipalités de contribuer au développement de leur système alimentaire tout en assurant la participation et contribution de différentes parties prenantes et des citoyennes et citoyens.

Dans de nombreuses municipalités québécoises, des PDCN ont été élaborés, suscitant l'enthousiasme des parties prenantes. Ne reste plus qu'à soutenir leur mise en œuvre. Il s'agit d'une des clés pour répondre aux aspirations des Québécoises et des Québécois en matière d'alimentation, d'agriculture et de relation au territoire.

Recommandation 16

Engager de manière plus significative les décideurs locaux (municipalités et MRC) dans le déploiement des systèmes alimentaires territoriaux en encourageant les démarches de planification nourricière (PDZA et PDCN).



Une réforme stratégique à un moment critique

La réforme portée par le projet de loi n° 86, loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité, intervient à un moment critique pour le Québec et pour le monde. La crise climatique, les incertitudes économiques liées au contexte international, la menace de futures crises sanitaires, tout plaide en faveur d'un système de protection robuste de la ressource stratégique qu'est notre territoire agricole.

Territoire nordique qui concentre 6 % des ressources d'eau douce de la planète, le Québec est bien placé pour maintenir, voire augmenter sa production agricole malgré la crise climatique à laquelle nous faisons face. Les terres agricoles sont des ressources d'autant plus stratégiques. C'est à nous qu'incombe la responsabilité de mieux les protéger à partir d'aujourd'hui, pour préserver leur capacité future à nourrir la population du Québec et d'ailleurs. L'agriculture et l'alimentation sont aussi des vecteurs de vitalité économique essentiels à valoriser.

Au-delà de la protection du territoire et des activités agricoles, la question de savoir quelle agriculture nous souhaitons développer sur le territoire devra se poser avec de plus en plus d'acuité, notamment dans une perspective de sobriété énergétique et territoriale. Pour favoriser l'émergence d'une agriculture locale, de proximité, biologique, accessible, structurante pour les communautés et la vitalité des régions, des politiques publiques devront être mises en place, afin notamment de consolider les démarches nourricières.

L'agriculture et l'alimentation sont au cœur de l'identité québécoise. Faisons-en une priorité nationale et donnons-nous les moyens de la faire fleurir.







VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ **QUÉBEC**

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK
870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

■ **MONTRÉAL**

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

■ **GATINEAU**

200, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) J8Y 3W9
T. 819.205.2053