

Mémoire de la Ville de Québec

CAT-012M
C.P. PL 86
Loi visant la pérennité
du territoire agricole et sa vitalité



Présenté à
la Commission de
l'aménagement du territoire
Sur le projet de loi 86,
*Loi visant à assurer la pérennité du
territoire agricole et sa pérennité*

20 janvier 2025

Table des matières

Introduction	1
1. Enjeux d'aménagement du territoire	2
a. L'arrimage des décisions de la CPTAQ et de la planification de l'aménagement du territoire	2
b. La diversification des modèles de culture	4
2. Le critère de la disponibilité d'un espace alternatif	5
3. Nuisances et immunité	7
a. L'élargissement de la protection accordée aux exploitations agricoles.....	7
b. L'immunité dont bénéficie le projet d'Agro-Parc.....	9
4. Difficultés opérationnelles de certaines mesures	10
a. Le pouvoir de taxer les terres agricoles non exploitées	10
b. La réception par la municipalité des demandes adressées à la CPTAQ.....	11
c. La réciprocité des distances séparatrices	12
Conclusion	14

Introduction

La Ville de Québec souhaite saisir la Commission de l'aménagement du territoire de ses commentaires sur le projet de loi 86, *Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa pérennité* (ci-après PL 86).

Bien que modeste par rapport à celui contenu dans d'autres MRC, la zone agricole constitue néanmoins une partie importante du territoire de l'agglomération de Québec. Il s'agit d'un milieu agricole dynamique, occupé par une agriculture traditionnelle, d'une superficie de 12 413 hectares, soit 22 % du territoire, dont 5540 hectares sont cultivés. La zone agricole du territoire de la Ville de Québec comprend notamment les 203 hectares de terres ayant appartenu à la congrégation des Sœurs de la Charité de Québec, acquises par le gouvernement du Québec dans le but de développer un parc d'innovation agricole. Cet important projet, appuyé par la Ville de Québec, fait d'ailleurs l'objet de dispositions dans ce projet de loi. Nous suggérerons dans ce mémoire une modification législative visant à bonifier son intégration dans le milieu.

Nous commenterons en premier lieu deux enjeux inhérents à la planification de l'aménagement du territoire, soit l'arrimage des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (ci-après la CPTAQ) à cette planification, puis la possibilité de diversifier les modèles de culture dans les agglomérations urbaines.

Deuxièmement, nous aborderons la façon dont le projet de loi resserre un critère déterminant dans l'analyse des demandes par la CPTAQ. La Ville de Québec souscrit à l'objectif de mieux protéger le territoire agricole mais l'une des principales mesures prévues au projet de loi pour atteindre cet objectif présume de décisions d'opportunité des municipalités sur le développement de leur territoire autre qu'agricole, au préjudice des demandeurs d'autorisation.

Troisièmement, nos commentaires porteront sur les dispositions du projet de loi qui restreignent l'application de normes visant à assurer la cohabitation harmonieuse des usages en zone agricole et en marge de celle-ci.

Quatrièmement, nous exposerons les difficultés d'application que présenteront certaines dispositions du projet de loi pour les municipalités.

1. Enjeux d'aménagement du territoire

a. L'arrimage des décisions de la CPTAQ et de la planification de l'aménagement du territoire

Les *Orientation gouvernementales en matière d'aménagement du territoire*¹ (ci-après les OGAT) indiquent que le plan métropolitain d'aménagement et de développement (ci-après le PMAD) et le schéma d'aménagement et de développement (ci-après le SAD) doivent déterminer les besoins prévisibles en espaces pour les fonctions résidentielles, commerciales, urbaines et industrielles sur un horizon de 20 ans².

La croissance démographique anticipée d'ici 2050 sur le territoire de l'Agglomération de Québec est de l'ordre de 21 % ou de 62 440 ménages additionnels³. Pour accueillir cette croissance, il sera sans doute nécessaire d'inclure de nouvelles superficies au périmètre d'urbanisation, notamment par permutation avec certaines superficies de la zone agricole provinciale. Or, la possibilité ou non de procéder à une exclusion de la zone agricole pour inclure de nouvelles superficies au périmètre d'urbanisation se répercutera dans plusieurs orientations qui seront prises dans le SAD. Par exemple, ce sera le cas pour la grande orientation d'aménagement « Capitale attractive » du SAD récemment modifiée⁴ à la demande de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation pour répondre à l'orientation gouvernementale de « Planifier des milieux de vie assurant l'accès à des logements de qualité, accessibles et abordables pour l'ensemble des ménages ». Les cibles relatives au nombre de nouveaux logements à construire, établies sur la base d'un diagnostic des besoins actuels et projetés en habitation, ont permis de conclure que la capacité d'accueil du périmètre d'urbanisation est insuffisante pour recevoir la croissance anticipée.

La possibilité ou non de procéder à une exclusion de la zone agricole est donc une donnée que l'on souhaiterait pouvoir connaître avant de déterminer les choix d'aménagement dans le document de planification.

Or, l'article 65.0.3 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (ci-après la LPTAA), introduit par l'article 52 du PL 86, prévoit au contraire qu'une demande d'exclusion de la zone agricole ne sera pas recevable devant la CPTAQ si elle n'est pas d'abord jugée conforme au SAD et au PMAD, ou si elle n'a pas fait l'objet d'un projet de modification ou de révision du PMAD ou du SAD jugé conforme aux OGAT par le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

Il faut savoir que la démarche de révision ou même de modification d'un PMAD ou d'un SAD peut prendre des années, considérant l'ampleur de la réflexion, les étapes à réaliser, les parties prenantes et les ressources mobilisées, les nombreuses consultations menées auprès de la population et des municipalités et des MRC dont le territoire est contigu, l'implication du

¹ ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE pour les MRC des groupes A, B et C*, décembre 2024.

² *Ibid.*, p. 66.

³ Scénario de référence ISQ, 2024.

⁴ *Règlement modifiant le Règlement de l'agglomération sur le schéma d'aménagement et de développement révisé relativement à l'habitation*, R.A.V.Q. 1689, entré en vigueur le 19 décembre 2024.

ministère des Affaires municipales et de l'Habitation qui prend l'avis des ministères concernés, arbitre ces avis, se prononce sur la conformité aux OGAT. S'en suit plusieurs échanges entre le ministère des Affaires municipales et l'instance compétente sur les diverses versions de projets, jusqu'à l'établissement d'un consensus.

Selon cette disposition du projet de loi, ce n'est qu'une fois que les autorités auront convenu du PMAD ou du SAD qu'il sera possible d'adresser une demande d'exclusion à la CPTAQ. Dans l'éventualité de son refus, il sera nécessaire de modifier le PMAD ou le SAD, ou les deux, et ce, à plusieurs égards, pour accueillir autrement la croissance démographique anticipée. Pour faire image, il faudra retirer un ingrédient du gâteau une fois qu'il sera cuit. Nous jugeons cela contreproductif.

Notons que les OGAT sont déjà très exigeantes pour freiner l'étalement urbain en zone agricole, en limitant les empiètements à des situations exceptionnelles :

Attente 3.1.1 : Assurer l'intégrité de la zone agricole

La MRC doit :

- Limiter à des situations exceptionnelles l'agrandissement en zone agricole des PU et des affectations qui accueillent différentes fonctions liées à l'urbanisation (ex. : fonctions commerciales, résidentielles ou industrielles) en démontrant :
 - le besoin prévisible en espaces pour les accueillir, notamment en conformité avec les attentes des orientations 4 et 6;
 - l'absence d'espaces appropriés à l'extérieur de la zone agricole ou, lorsqu'applicable, de tout îlot déstructuré situé à proximité du site visé, et ce, à une échelle adéquate;
 - les efforts de densification pour la partie visée par l'empiètement, en fonction des caractéristiques des milieux et du respect de la capacité d'accueil des équipements et des infrastructures, qui expriment une hausse par rapport à l'existant;
 - que le site choisi est celui de moindre impact sur le territoire et les activités agricoles.
- Éviter que le territoire agricole ou des parties de celui-ci soient identifiés comme des zones d'aménagement différé pour l'implantation d'usages non agricoles susceptibles de provoquer, entre autres, une pression sur la zone agricole et une déprise des activités agricoles.
- S'assurer que les PU et les affectations qui accueillent des fonctions liées à l'urbanisation (ex. : fonctions commerciales, résidentielles ou industrielles) et qui empiètent sur la zone agricole ont reçu une décision favorable de la Commission de protection du territoire agricole du Québec avant l'entrée en vigueur du SAD révisé.⁵

Lorsque le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation se prononce sur un projet de révision ou de modification du PMAD ou du SAD, il a pris l'avis notamment du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et s'est assuré, entre autres, des efforts de densification et de l'absence d'espaces appropriés à l'extérieur de la zone agricole.

Considérant cela, nous croyons que la CPTAQ devrait être liée par la décision prise par le gouvernement à l'égard du PMAD ou du SAD. Il pourrait être prévu que le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation prend l'avis de la CPTAQ avant d'approuver le projet, comme il le fait déjà pour les ministères concernés. Mais la décision du ministre devrait prévaloir dans le contexte où la planification de l'aménagement du territoire doit prendre en compte non seulement l'impératif de protéger le territoire agricole, mais aussi l'ensemble des

⁵ *Ibid.*, p. 53.

considérations reliées au développement du territoire d'une MRC comme par exemple les besoins projetés en matière d'habitation, les infrastructures et équipements publics, la gestion intégrée de la ressource en eau et l'identification des parties de territoire où l'occupation du sol est soumise à des contraintes pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale.

Subsidiairement, nous suggérons de modifier les critères de décision de la CPTAQ lorsqu'il s'agit d'une exclusion prévue au SAD ou au PMAD jugée conforme aux plus récentes OGAT. Notamment, une telle exclusion ne devrait plus pouvoir être refusée au seul motif qu'il existe sur le territoire de l'agglomération un espace approprié disponible hors de la zone agricole, puisque ce critère a déjà été pris en considération avant l'approbation du SAD ou du PMAD.

En terminant sur ce point, notons que ces OGAT, publiées en décembre 2024, prévoient qu'une décision favorable de la CPTAQ doit précéder l'entrée en vigueur du SAD révisé, ce qui est contraire, du moins partiellement, à ce que prévoit l'article 65.0.3 LPTAA tel que proposé.

b. La diversification des modèles de culture

En limitant le morcellement des terres agricoles, la LPTAA préserve la disponibilité de terres d'une superficie suffisante pour la pratique de l'agriculture, ce qui est une mesure nécessaire.

L'aliénation ou le lotissement n'est possible que sur autorisation de la CPTAQ, sauf pour ce qui est permis par le *Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec*. Essentiellement, ce règlement n'autorise, à certaines conditions, que l'aliénation de superficies d'au moins 40 hectares.

Ce faisant toutefois, la loi encourage un modèle de culture industrielle intensive sur de grandes superficies. Considérant le coût des terres agricoles en région métropolitaine, cette contrainte a des impacts sur la relève et peut décourager les aspirants agriculteurs.

Pour assurer le dynamisme et l'occupation du territoire agricole dans une agglomération comme Québec, il devrait être possible de morceler de plus petites superficies propices à des modes de cultures émergents, comme l'agriculture biologique, la permaculture, la culture maraîchère. En raison de la proximité des consommateurs, il serait permis de mieux exploiter le potentiel des terres agricoles et de valoriser des circuits courts. Le morcellement de superficies de 15 à 20 hectares serait à notre avis plus propice au dynamisme agricole de l'agglomération sans déstructurer le territoire agricole.

Nous suggérons donc au gouvernement d'envisager une modification législative ou réglementaire pour adapter les restrictions au lotissement dans les agglomérations urbaines.

2. Le critère de la disponibilité d'un espace alternatif

Le projet de loi freine la possibilité d'autoriser une utilisation autre qu'agricole ou une exclusion de la zone agricole par une disposition qui pourrait presque passer inaperçue. Il s'agit d'une modification apportée par l'article 20 au paragraphe 7.1 de l'article 1 de la LPTAA, plus précisément à la définition d' « espace approprié disponible ».

Cette notion est utilisée dans la LPTAA en tant que critère déterminant dans les cas suivants :

- Lorsqu'une demande porte sur une autorisation d'une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture notamment sur le territoire d'une communauté métropolitaine, le demandeur doit d'abord démontrer qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole, un espace approprié disponible aux fins visées par la demande⁶. La commission peut rejeter la demande pour le seul motif qu'il y a un espace approprié disponible hors de la zone agricole (art. 61.1 LPTAA, mod. art. 45 PL 86).
- Dans certaines MRC, dont l'agglomération de Québec, la MRC ou la communauté métropolitaine qui demande l'exclusion d'un lot de la zone agricole doit démontrer qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la MRC et hors de la zone agricole, un espace approprié disponible. La commission peut rejeter une demande pour le seul motif qu'il y a un espace approprié disponible.

On voit donc que s'il existe un « espace approprié disponible » hors de la zone agricole pour réaliser le projet envisagé, la demande peut être refusée par la CPTAQ sans qu'elle ait à prendre en considération les autres critères de décision prévus à la loi. Nous souscrivons à cette mesure, pour autant qu'il y ait effectivement un espace alternatif où le projet peut être réalisé. Or, la modification proposée par le projet de loi fera en sorte que des espaces non appropriés seront considérés comme tels.

Jusqu'ici, un « espace approprié disponible » était défini comme « une superficie vacante où le type d'utilisation recherchée est permis par le règlement de zonage de la municipalité et, le cas échéant, par les mesures de contrôle intérimaire ». Selon la modification proposée par le projet de loi 86, un espace sera considéré approprié même si l'utilisation recherchée n'est pas autorisée par le règlement de zonage de la municipalité. La superficie vacante n'aura qu'à être « compatible avec le schéma d'aménagement et de développement et, le cas échéant, par les mesures de contrôle intérimaire de la municipalité régionale de comté ».

Ainsi, beaucoup d'espaces seront faussement jugés appropriés puisque l'utilisation recherchée pourrait ne jamais y être autorisée par le règlement de zonage de la municipalité. En effet, les affectations prévues au schéma d'aménagement ne se transposent pas toujours dans la réglementation d'urbanisme. Le schéma peut offrir certains choix à la municipalité quant aux usages qu'elle pourra autoriser. De plus, le schéma d'aménagement n'entre généralement pas dans le détail des normes d'implantation prévues au règlement de zonage

⁶ Lorsque la municipalité formule sa recommandation à l'égard d'une demande portant sur une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture, cette recommandation doit comprendre une indication des espaces appropriés disponibles ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole (art. 58.2 LPTAA, mod. art. 36 PL 86).

qui pourraient être incompatibles avec l'autorisation recherchée. Également, les municipalités feront évoluer les usages autorisés en fonction d'autres décisions d'opportunités, comme l'ouverture de rues. Bref, on ne peut présumer des décisions qu'elles prendront en ces matières.

Le demandeur qui essuiera un refus de la CPTAQ au seul motif qu'il existerait un espace approprié disponible dans un secteur où le zonage de la municipalité n'autorise pas son projet vivra sans doute un grand sentiment d'injustice.

Nous sommes d'avis que l'existence d'un espace vacant où l'utilisation recherchée n'est pas permise au règlement de zonage ne devrait jamais fonder le rejet d'une demande par la CPTAQ.

3. Nuisances et immunité

a. L'élargissement de la protection accordée aux exploitations agricoles

On se rappellera que la réforme du « droit de produire » de la loi agricole de 1996⁷ s'articulait principalement autour de deux axes :

- L'encadrement des pouvoirs municipaux visant à assurer la cohabitation harmonieuse des usages en zone agricole et entre la zone agricole et urbaine;
- L'immunité de poursuite dont bénéficient les exploitations agricoles en raison des poussières, bruits et odeurs qui résultent d'activités agricoles exercées conformément aux normes réglementaires prises par application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en matière de poussières ou de bruits et, en matière d'odeurs, conformément aux normes municipales édictées dans le strict cadre imposé par les OGAT. Pour ce qui concerne tout élément n'ayant pas fait l'objet de normes réglementaires, comme les poussières et le bruit, l'immunité bénéficie aux producteurs qui exploitent conformément aux dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Heureusement, la loi n'a pas amputé le pouvoir réglementaire des municipalités de répartir les usages agricoles en zone agricole. Il a été encadré avec plus de souplesse, par l'entremise des OGAT. Les municipalités peuvent ainsi assurer une certaine cohabitation harmonieuse des usages en zone agricole et à proximité.

Rappelons toutefois que les paramètres imposés par les OGAT pour l'établissement des normes de distances séparatrices visant à atténuer les inconvénients liés aux odeurs sont déjà bien inférieurs au consensus scientifique sur ce qui aurait été nécessaire pour véritablement assurer cette cohabitation. La proposition qui avait été soumise en commission parlementaire par le ministère de l'Environnement et qui émanait de ce consensus a été écartée à l'issue des travaux⁸. Bien que cette commission parlementaire ait entendu 23 organismes lors de ces consultations particulières dont plusieurs experts, elle n'a retenu dans son rapport que la proposition émanant d'un groupe d'intérêt initié par l'UPA sous le nom de la « Convention St-Valentin », qu'elle a fait sienne. Les paramètres de distances séparatrices qui se retrouvent aujourd'hui dans les règlements municipaux ne sont donc pas des normes élaborées sur une base scientifique, mais plutôt sur la base d'un compromis politique.

⁷ *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, L.Q., 1996, c. 26.

⁸ Voir COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Rapport final des consultations particulières sur la proposition de principes généraux relatifs à la gestion des odeurs, du bruit et des poussières en milieu agricole dans le cadre de la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, Québec, le 8 mai 1997.

Le projet de loi 86 vient élargir les acquis des agriculteurs obtenus dans cette réforme du droit de produire de 1996 (complétée par les lois agricoles de 2001 et de 2004)⁹. Cela se fera nécessairement au détriment de leurs voisins .

Premièrement, l'article 79.17 de la LPTAA est modifié pour élargir l'immunité de poursuite dont bénéficient les exploitations agricoles. Elle s'étendra aussi aux poursuites intentées en raison des lumières, fumées, vibrations, ou insectes qui résultent d'activités agricoles en zone agricole.

Par exemple, les serres¹⁰ pourront jour et nuit illuminer l'environnement et ce, quelque que soit la proximité du périmètre urbain ou des milieux habités. Elles seront placées à l'abri des recours civils en matière de trouble de voisinage et des mesures de mitigation ne pourront leur être imposées qu'en démontrant qu'il s'agit d'un « contaminant dont la présence dans l'environnement (...) est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain »¹¹. Il deviendra important pour les municipalités de régir ces activités par l'entremise de leur règlement de zonage, afin de ne les autoriser que dans des zones éloignées des milieux denses. Il s'agit là d'un enjeu important.

Deuxièmement, la LPTAA exemptait de l'application des normes de distances séparatrices, à certaines conditions, l'agrandissement d'installations d'élevage (art. 79.2.3.1 LPTAA). Le projet de loi élargit cette exemption aux normes contenues dans un règlement de zonage relativement aux usages autorisés et aux normes d'implantation, ce qui est une première brèche dans l'application de ces normes (article 63 du PL 86).

En regard des élevages porcins, les municipalités avaient le pouvoir d'imposer, après une démarche de consultation bien encadrée, certaines conditions visant à en atténuer les inconvénients, soit :

- que l'ouvrage de stockage des déjections soit couvert;
- que des distances particulières soient imposées;
- qu'un écran brise-odeur soit installé;
- que les ouvrages soient munis d'équipement favorisant l'économie d'eau.

L'article 11 du projet de loi modifie l'article 165.4.2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour soustraire à l'imposition de ces conditions les nouveaux élevages porcins sur fumier solide dont la production annuelle d'anhydride phosphorique est inférieure à 1600 kg.

Il nous semble qu'une modulation selon les milieux devrait être faite de ces exemptions et immunités et que les municipalités des agglomérations urbaines devraient avoir le plein pouvoir de régir les activités agricoles de façon à assurer la cohabitation harmonieuse des usages à proximité des milieux urbanisés ou plus densément peuplés.

⁹ *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives*, L.Q., 2001, c. 35; *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q., 2004, c. 20.

¹⁰ Sauf celles d'une superficie totale de deux hectares ou plus qui sont exclues de la définition d'agriculture (art. 20 du PL 86).

¹¹ En application de l'article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

b. L'immunité dont bénéficie le projet d'Agro-parc

Le gouvernement du Québec a acquis les 203 hectares de terres ayant appartenu à la congrégation des Sœurs de la Charité de Québec pour la réalisation d'un parc d'innovation agricole. La Ville de Québec se réjouit de cette initiative.

Ce projet, situé en plein cœur de la ville de Québec, assurera la mise en valeur de ces terres et protégera leur vocation agricole.

Le gouvernement du Québec a lancé un appel de projets horticoles à portée communautaire et un appel de déclaration d'intérêt pour la gestion de l'Agro-parc, appels qui sont actuellement en cours. Ces deux initiatives sont complémentaires et visent à encourager la mise en place de projets concrets qui feront vivre l'Agro-parc dès l'été 2025, selon l'annonce publiée par le ministère.

Comme ces terres appartiennent à l'État québécois et que les projets seront réalisés par l'État ou ses mandataires, il sera entièrement soustrait de l'application des règlements municipaux applicables aux activités agricoles en raison du principe de l'immunité de l'État à l'égard des lois¹².

Nous suggérons de prévoir, parmi les dispositions du projet de loi traitant de ce projet d'innovation (art. 19 du PL 86) que les activités agricoles qui s'y dérouleront seront assujetties aux règlements municipaux, afin que les normes minimales existantes en matière de cohabitation harmonieuse des usages s'y appliquent.

¹² Voir art. 2 et 149 ss de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et art.42 de la *Loi d'interprétation* (RLRQ c, I-16)

4. Difficultés opérationnelles de certaines mesures

Nous souhaitons informer la Commission de certaines difficultés d'application que nous anticipons dans l'application de certaines mesures prévues par ce projet de loi.

a. Le pouvoir de taxer les terres agricoles non exploitées

Le projet de loi introduit le pouvoir pour une municipalité d'imposer, par règlement, une taxe sur toute unité d'évaluation qui comprend une terre à vocation agricole exploitable, mais non exploitée.

Bien que nous favorisons la diversification des sources de revenus des municipalités et que nous saluons cette ouverture, nous devons vous informer que le Service de l'évaluation de la Ville de Québec estime que la mesure est difficilement applicable dans sa facture actuelle.

Premièrement, nos évaluateurs indiquent qu'il leur sera difficile d'identifier les unités d'évaluation visées par ce nouveau pouvoir de taxation. L'évaluateur municipal ne possède pas les connaissances ni l'expertise pour catégoriser une terre à vocation agricole exploitable « selon des conditions biophysiques », ni pour déterminer si elle est exploitée ou non, ni dans quelle proportion de sa superficie elle l'est.

Une liste des unités d'évaluation (ou cadastres) devra leur être fournie périodiquement par un organisme compétent, afin d'ajouter ou de retirer le statut de terre agricole exploitable, mais « non-exploitée ».

Ils identifient également qu'il leur sera difficile d'assurer la tenue à jour du rôle lors d'un changement de statut comme terre agricole exploitable, mais non exploitée. L'évaluateur municipal ne possède pas l'expertise agronomique permettant de répertorier un changement de statut d'une unité d'évaluation à vocation agricole exploitable, mais non exploitée. À l'instar de l'identification initiale des unités d'évaluation concernées, une liste devra leur être fournie pour leur permettre d'agir à la suite d'un événement prévu à la Loi.

Baucoup de travail devra être réalisé en amont pour permettre l'imposition de cette taxe. Les fiches de propriétés des terres agricoles visées ne contiennent pas les informations requises pour en permettre le traitement. Le Manuel de l'évaluation foncière du Québec devra être modifié afin de donner des consignes claires quant à l'application de cette Loi. Les systèmes informatiques internes et les dossiers de propriétés ne sont actuellement pas configurés pour différencier les unités d'évaluation agricoles ciblées par ce pouvoir. De plus, il y aura nécessité de réviser les documents légaux et administratifs (Avis de modification, Avis d'évaluation), et ceux à fournir au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (Sommaire du rôle). Des ressources humaines technologiques seront requises (TI) dans un laps de temps restreint, afin de modifier les systèmes informatiques.

La mise en place de cette taxe nécessitera une coordination de l'ensemble des parties prenantes: les évaluateurs municipaux et leurs équipes devront collaborer étroitement avec les autorités locales, les agriculteurs et les propriétaires fonciers (dont les promoteurs et investisseurs) pour assurer une application harmonieuse des nouvelles règles. Cette coordination pourrait être complexe et on peut anticiper un manque de collaboration de

certains propriétaires désirant éviter de déclarer le statut « non exploitée » à leurs terres agricoles. La collaboration potentielle avec différents ministères concernés pour obtenir et extraire des données géomatiques à jour est à envisager.

Tous ces aspects devront être résolus avant que l'organisme municipal responsable de l'évaluation soit tenu de faire effectuer les inscriptions requises à l'égard de tout rôle d'évaluation foncière en vigueur le 1^{er} janvier 2026 (art. 99 du PL 86), puisque même si la Ville de Québec décidait de ne pas se prévaloir du pouvoir d'imposer cette taxe, le Service de l'évaluation de la ville devra exécuter la décision de l'imposer qui serait prise par une autre municipalité du territoire de l'agglomération.

b. La réception par la municipalité des demandes adressées à la CPTAQ

Jusqu'à présent, les municipalités locales étaient assurées d'être saisies en temps utile d'une demande d'autorisation à la CPTAQ puisque l'article 58 de la LPTAA prévoit qu'une personne qui désire poser un acte pour lequel une autorisation ou un permis est requis à l'égard d'un lot situé dans une zone agricole ou faire inclure un lot dans une zone agricole doit en faire la demande à la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé le lot et en adresser copie à la commission. À compter de la réception de la demande, la municipalité bénéficie de 45 jours pour formuler sa recommandation à la CPTAQ, ce qui est un délai très court pour l'analyse d'un dossier et le cheminement d'un sommaire décisionnel à travers les instances décisionnelles dans une ville de la taille de Québec.

Les modifications apportées notamment par l'article 34 du projet de loi feront en sorte que la municipalité ne recevra plus copie de la demande, il est prévu qu'elle recevra un avis de la CPTAQ et que celle-ci lui rendra une copie disponible. La façon de faire n'est pas précisée, mais il appert que les préposés de la municipalité auront une démarche à faire suivant la réception de cet avis pour obtenir les documents. La municipalité bénéficie toujours d'un délai de 45 jours, suivant cette fois l'avis, pour se prononcer. Le délai qui sera mis pour se procurer les documents réduira d'autant le temps pouvant être consacré à l'analyse du dossier.

Si la recommandation de la municipalité arrive dans le délai de 45 jours à la CPTAQ et qu'elle indique que la demande n'est pas conforme à son règlement de zonage, la demande sera jugée irrecevable par la CPTAQ (art. 58.5 LPTAA, mod. par art. 38 PL 86). Si cet avis arrive tardivement, il ne sera considéré qu'en tant que critère facultatif de décision de la CPTAQ (art. 62, al. 3, par. 1 LPTAA, mod. par art. 48 du PL 86). Le fait pour la municipalité d'agir en temps utile est donc déterminant.

Comme le délai de 45 jours est déjà très court, nous demandons que la CPTAQ soit tenue de transmettre une copie de la demande à la municipalité et que le délai de 45 jours ne commence à courir qu'à compter de la réception de cette copie par la municipalité.

Il pourrait également être prévu dans la loi que la demande d'autorisation à la CPTAQ doit être accompagnée d'une attestation de conformité à la réglementation municipale délivrée par un fonctionnaire municipal chargé d'émettre les permis, ce qui permettrait minimalement d'assurer le respect de cette condition jusqu'à ce que la municipalité formule sa recommandation sur l'opportunité du projet par résolution de ses instances décisionnelles.

c. La réciprocité des distances séparatrices

Pour commenter la modification par l'article 61 du projet de loi 86, un bref rappel historique de la notion de réciprocité s'impose.

L'article 79.2 LPTAA prévoyait jusqu'en 2001 qu'une personne qui érige un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole devait respecter, à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes, les distances séparatrices qui leur étaient imposées. Au cas contraire, cette personne devait signer une déclaration à l'effet qu'elle s'engageait à renoncer au recours qu'elle aurait pu invoquer si elle avait respecté la distance. Cette déclaration avait une valeur de servitude, et elle était requise pour l'émission du permis de construction.

Comme l'indiquait dans son rapport l'expert mandaté par le gouvernement pour étudier les problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles en zone agricole :

Cette possibilité de déroger aux règles en renonçant à poursuivre les exploitants agricoles voisins a été prévue pour permettre à celui qui est disposé à subir les inconvénients du voisinage d'une exploitation agricole de construire un bâtiment non agricole sans exposer les exploitants à des poursuites en cas de préjudice. L'immunité du producteur se trouvera ainsi étendue par l'effet d'une déclaration volontaire unilatérale de son éventuel voisin¹³.

Lorsque les paramètres de distances séparatrices ont été établis en 1997 et que les municipalités ont eu à appliquer cette mesure, il est vite apparu que l'article 79.2 posait des difficultés d'application. Notamment, les municipalités ne disposaient pas des données nécessaires à son application. En effet, les paramètres de distances séparatrices prévoient des distances variables en fonction de facteurs tels que le type et le nombre d'unités animales présentes dans l'exploitation agricole. L'article 79.2 impliquait donc de connaître ces données pour les exploitations agricoles avoisinantes lors de l'implantation d'un bâtiment autre qu'agricole. Or, aucune base de données gouvernementale sur le nombre d'unités animales autorisées ou présentes dans les exploitations agricoles n'a été rendue disponible aux municipalités.

Afin de pallier ces difficultés tout en préservant une possibilité d'agrandissement pour les exploitations agricoles, la Loi agricole de 2001 a remplacé ces dispositions par une combinaison d'autres mesures, dont :

- la prise en compte des distances lors d'une demande d'autorisation devant la CPTAQ;
- le remplacement de la réciprocité par une perte automatique de la protection accordée par les distances séparatrice pour la personne qui implantait son bâtiment autre qu'agricole à l'intérieur de cette distance.

Plutôt que de perpétuer un régime de renonciation aux recours, par voie de déclaration, pour permettre l'implantation d'un bâtiment autre qu'agricole à l'intérieur de la distance imposée à l'exploitation agricole voisine, la Loi agricole de 2001 a, en quelque sorte, eu l'effet d'une présomption absolue de renonciation. En effet, le bâtiment autre qu'agricole érigé ou agrandi sans respecter la distance applicable à l'unité d'élevage voisine ne bénéficiait plus de la protection des distances séparatrices pour ce bâtiment ou cet agrandissement. Il a aussi été

¹³ Jules BRIÈRE, *Rapport de consultation sur certains problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles en zone agricole*, 25 octobre 2000, 69 pages et annexes, p. 29.

prévu que l'agrandissement ou l'érection d'un bâtiment non agricole ne doit pas se faire du côté de l'unité d'élevage dont l'emplacement aurait l'effet le plus contraignant sur sa capacité d'accroissement, mais que la municipalité ne peut, pour ce seul motif, refuser de délivrer un permis.

L'article 61 du projet de loi 86 modifie l'article 79.2.1 de la LPTAA pour introduire l'obligation pour l'officier municipal de refuser un permis au motif qu'« un bâtiment utilisé ou destiné à être utilisé à une fin autre qu'agricole ne doit pas être érigé ou agrandi du côté de l'unité d'élevage dont l'emplacement aurait l'effet le plus contraignant sur la capacité d'y accroître les activités agricoles s'il était tenu compte de l'emplacement ou de l'agrandissement de ce bâtiment dans l'application de normes de distance séparatrice ».

Or, les municipalités ne disposent pas plus qu'en 1997 des données permettant d'appliquer cette norme de réciprocité à l'égard des demandes d'agrandissement de bâtiments autres qu'agricole en zone agricole, puisqu'il faudrait à cette fin disposer d'un registre tenu à jour du nombre et du type d'unités animales de chaque installation d'élevage sur le territoire.

Conclusion

L'aménagement du territoire agricole est un enjeu important pour la Ville de Québec et nous souscrivons non seulement à sa protection, nous travaillons activement à sa mise en valeur.

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* est une loi centralisée dont l'application peut être moins bien adaptée aux particularités de l'agriculture pratiquée dans une agglomération urbaine comme Québec. C'est pourquoi nous formulons dans ce mémoire des propositions visant à apporter des adaptations dont certaines pourraient viser plus spécialement notre territoire.

En résumé, la Ville de Québec recommande :

- Rendre exécutoire la décision prise par le gouvernement à l'égard du PMAD ou du SAD quant à l'étendue du périmètre d'urbanisation, ou, subsidiairement, modifier les critères de décision de la CPTAQ pour que l'exclusion à cette fin ne puisse être refusée au motif qu'il existe sur le territoire de l'agglomération un espace approprié disponible hors de la zone agricole;
- Dans les agglomérations urbaines, autoriser par règlement le morcellement de plus petites superficies propices à des modes de cultures émergents, comme l'agriculture biologique, la permaculture, la culture maraichère (15 à 20 hectares);
- Supprimer la disposition modifiant la notion d'espace approprié disponible afin que l'existence d'un espace vacant où l'utilisation recherchée n'est pas permise au zonage ne puisse fonder le rejet d'une demande par la CPTAQ;
- Prévoir que les activités agricoles sur le territoire de l'Agro-parc seront assujetties aux règlements municipaux;
- Résoudre les difficultés opérationnelles découlant de mesures prévues au projet de loi :
 - Outiller les évaluateurs municipaux pour l'opérationnalisation d'une taxe sur les terres agricoles non exploitées;
 - Prévoir que la CPTAQ soit tenue de transmettre une copie de la demande à la municipalité et que le délai de 45 jours pour faire sa recommandation ne commence à courir qu'à compter de la réception de cette copie;
 - Maintenir que la municipalité ne peut refuser un permis au motif qu'un bâtiment utilisé à une fin autre qu'agricole ne doit pas être érigé ou agrandi du côté de l'unité d'élevage dont l'emplacement aurait l'effet le plus contraignant sur la capacité d'y accroître les activités agricoles.

Nous remercions la Commission de l'aménagement du territoire de l'attention qu'elle portera aux représentations ici formulées par la Ville de Québec.