

**COMMISSION DE PROTECTION DU
TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC**

NUMÉRO DE DOSSIER : 436322

LES MEMBRES PRÉSENTS : Me Michel Blais, vice-président
Me Jean Nobert, commissaire
Julie Grignon, commissaire

DATE : Le 29 avril 2022

**AVIS AU GOUVERNEMENT
SELON L'ARTICLE 66 DE LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE
ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES**

LA DEMANDE D'AVIS

[1] Se prévalant de l'article 66 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹ (la Loi), le gouvernement, par l'intermédiaire du sous-ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), sollicite l'avis de la Commission dans le cadre d'un projet devant permettre l'aliénation, en faveur du MAPAQ, d'une superficie approximative de 203 hectares actuellement propriété de Les Sœurs de la Charité de Québec (SCQ) et la réalisation subséquente d'un parc d'innovation agricole (PIA), le tout, dans le but allégué d'assurer la pérennité de la vocation agricole de cette superficie.

[2] Cet article 66 et son pendant, l'article 66.1, se lisent comme suit :

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.*

1 RLRQ, c. P-41.1

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 s'accompagner de toutes mesures d'atténuation jugées suffisantes par le ministre, notamment l'inclusion ou la réinclusion d'un lot dans la zone agricole.

La décision du gouvernement est déposée au siège de la Commission.

66.1. *Le ministre peut conclure toute entente relative à la mise en œuvre de mesures d'atténuation prévues au deuxième alinéa de l'article 66*

- [3] Bien que ce projet de création d'un PIA puisse aussi impliquer éventuellement d'autres terres appartenant à de tierces personnes, la présente demande d'avis ne porte que sur la propriété actuelle SCQ et est justifiée par deux raisons.
- [4] D'une part et au regard de sa propriété actuelle, SCQ désire demeurer propriétaire d'une superficie de 11,42 hectares contiguë à celle à être aliénée et comprenant notamment la Maison Généralice, construite au milieu du XX^e siècle, son pourtour immédiat supportant divers aménagements, ainsi qu'une superficie actuellement en culture, le tout afin de poursuivre sa mission et répondre aux besoins de ses membres. Le projet d'acquisition implique donc un morcellement de la propriété concernée, lequel morcellement est soumis aux prohibitions de la Loi et nécessite en conséquence une autorisation de la Commission ou du gouvernement ou encore, son exclusion de la zone agricole.
- [5] D'autre part, SCQ veut également voir être exclue de la zone agricole cette superficie de 11,42 hectares qu'elle désire conserver; superficie à laquelle s'additionne par ailleurs, selon un désir exprimé par l'agglomération de Québec, une superficie de 0,26 hectare constituée de l'emprise de la rue Guillaume - Le Pelletier, le tout formant un total de 11,68 hectares.
- [6] À ce propos, la demande d'avis transmise à la Commission expose notamment ce qui suit :

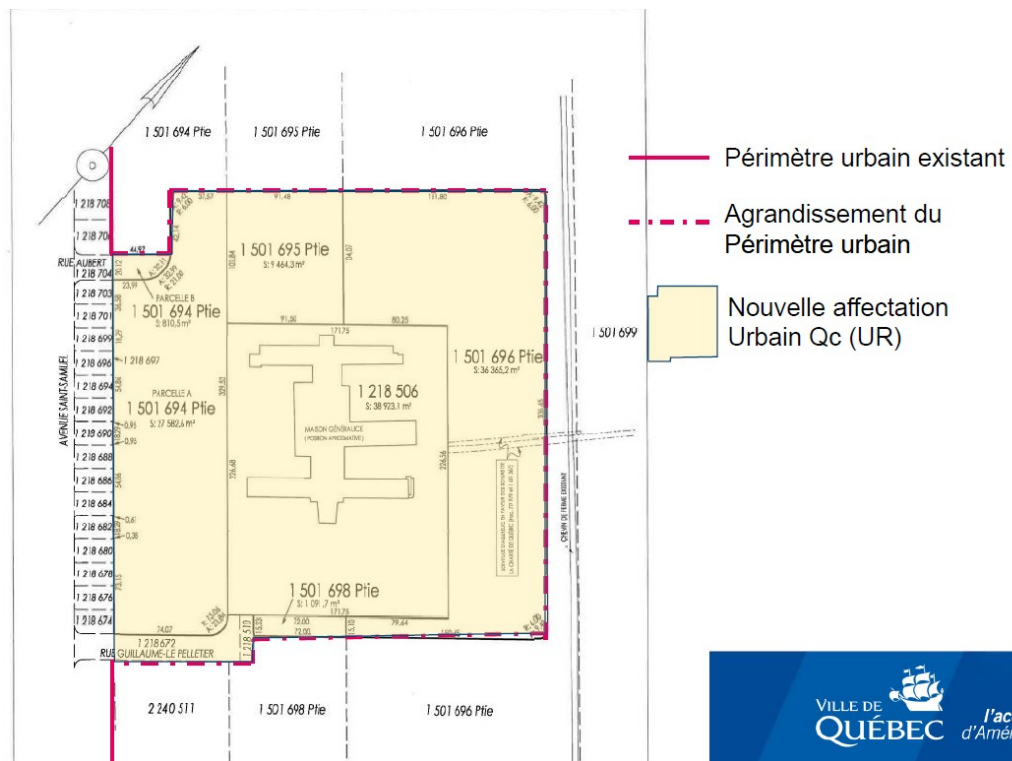
Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) souhaite se porter acquéreur de 203,36 hectares (ha) de terres cultivées appartenant à la Congrégation des Sœurs de la Charité de Québec (SCQ) dans les arrondissements de Beauport et de Charlesbourg de la Ville de Québec afin de les préserver à long terme de l'urbanisation et d'y réaliser un projet de parc d'innovation agricole. Une offre d'achat pour ces terres a d'ailleurs été acceptée par les SCQ le 4 avril 2022.

(...)

Les SCQ ont accepté de vendre ces superficies au MAPAQ à la condition que le lot de la Maison Généralice de leur congrégation (lot 1 218 506) soit exclu de la zone agricole, tout comme une superficie de 7,53 ha située sur son pourtour (soit le lot 1 218 510 et une partie des lots 1 501 694, 1 501 695, 1 501 696 et 1 501 698). L'exclusion de cette superficie permettra à la Congrégation d'avoir l'espace nécessaire pour des projets permettant de poursuivre sa mission et pour répondre aux besoins de ses membres. À ces lots s'ajoute une partie du lot 1 218 672, soit la portion en zone agricole de l'emprise de la rue Guillaume-Le Pelletier. Un plan global de la zone visée par l'exclusion est joint à la présente.

FIGURE 1 :

PLAN DE LA SUPERFICIE VISÉE PAR LA DEMANDE D'AVIS (EXCLUSION).



LE PROJET DE PARC D'INNOVATION AGRICOLE (PIA)

- [7] Quoique l'acquisition éventuelle d'autres terres agricoles enclavées par le périmètre d'urbanisation de l'Agglomération de Québec ne soit pas exclue, la pierre d'assise du projet est l'acquisition, par le MAPAQ, des terres agricoles de SCQ, soit environ 203 hectares, distraction faite de la superficie à exclure de la zone agricole (11,68 hectares).
- [8] Dès l'acquisition projetée réalisée, le MAPAQ a pour objectif de cristalliser la vocation agricole de ces terres par la création d'un pôle d'enseignement innovant et de recherches agricoles appliquées à notre réalité climatique, tout en offrant un terrain d'apprentissage pour la relève et le développement de créneaux agricoles diversifiés et ce, dans un environnement d'affaires attrayant. Selon lui, la création de ce PIA favorisera l'autonomie alimentaire et une agriculture de proximité, tout en contribuant à l'adoption de pratiques agroenvironnementales saines et adaptées à la réalité climatique.
- [9] Selon les informations fournies par le MAPAQ au soutien de la demande d'avis², ce projet de PIA s'inspire d'initiatives réalisées à l'étranger et acclamées mondialement. Les exemples soumis sont :

Intervale Center – Burlington, Vermont, États-Unis :

Intervale Center est un projet qui comporte des caractéristiques et une mission s'apparentant au projet proposé. Il s'agit d'un campus agricole durable de 140 hectares fondé en 1988 et situé au cœur de la Ville de Burlington dans l'État du Vermont au nord-est des États-Unis. Sa mission est de préserver l'héritage agricole historique des lieux, d'améliorer la viabilité de l'agriculture, de promouvoir l'utilisation durable et la protection des terres agricoles et d'assurer l'engagement de la communauté autour d'un projet rassembleur. Le campus agricole est une plate-forme pour l'agriculture où cohabitent des initiatives de restauration d'habitats naturels, des activités de loisirs et des projets de recherche scientifique. Il supporte le développement de fermes commerciales et comprend un incubateur permettant de soutenir des projets portés par la relève agricole. Il est le fruit d'un partenariat entre la Ville de Burlington, l'Université du Vermont, le département d'agriculture des États-Unis et des entreprises et organismes locaux.

Parc agricole de Sabadell – Espagne :

Le parc agricole de Sabadell ressemble également au concept qu'il est proposé de développer à la Ville de Québec. Il a été établi en 2005 au nord-est de l'Espagne, dans la région métropolitaine de Barcelone, sur le territoire de Sabadell. Le parc s'étend sur 586 hectares de terres protégées et non urbanisables. Il s'agit d'un projet de développement territorial qui vise à conserver la zone agricole et assurer le développement et la mise en valeur d'activités agricoles diversifiées. Un plan directeur permet d'assurer la gestion et le développement du parc qui sont assurés par un organisme de gestion. Le projet comprend un partenariat avec une université qui assure le financement de projets de recherche sur les cultures maraîchères indigènes économiquement viables. En plus de viser la protection du territoire agricole et sa mise en valeur, des activités connexes y prennent place, telles que des cours universitaires, des itinéraires pédagogiques, des activités récréatives, touristiques et gastronomiques, etc.

- [10] La demande d'avis allègue par ailleurs : « (...) Cette acquisition de plus de 200 ha par le MAPAQ constitue la pierre d'assise du projet de parc d'innovation agricole pour la région de la Capitale-Nationale. Il s'agit d'une opportunité unique de positionner la région comme pôle de développement agroalimentaire et de mettre en valeur collectivement ces terres afin d'en faire une vitrine agricole d'exception et un legs inestimable pour les générations futures. »

LA PROPRIÉTÉ SCQ

- [11] Véritable enclave agricole située au cœur d'une agglomération urbaine d'importance, la propriété concernée est un héritage patrimonial qui supporte des terres comptant parmi les plus anciennes terres nourricières au Québec. Cultivées en continue depuis fort longtemps, ces terres bénéficient d'une grande qualité agronomique. Outre qu'elles ont permis de subvenir aux besoins alimentaires des patients et des membres du personnel de l'ancien hôpital psychiatrique Saint-Michel-Archange (maintenant Institut universitaire en santé mentale de Québec) et de l'orphelinat du Mont d'Youville, tous deux alors exploités par SCQ, elles sont encore sous culture de nos jours, par un producteur des environs.
- [12] Malgré cette réalité historique, la vocation agricole de ces terres demeure fragile. Pour mémoire, il convient de rappeler qu'en décembre 2014, elles ont été acquises par *Société en commandite Terres d'Espérance*, dans le but d'y réaliser un développement urbain d'envergure. La réalisation de ce projet nécessitait toutefois leur exclusion préalable de la zone agricole et l'approbation du schéma d'aménagement et de développement révisé de l'agglomération de Québec. Suivant la décision de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation de maintenir la vocation agricole de ces terres, l'agglomération de Québec a choisi d'abandonner le projet de les développer à des fins urbaines. La *Société en commandite Terres d'espérance* a donc procédé, en décembre 2020, à la remise volontaire des terres à SCQ.

- [13] Toutefois, l'abandon de ce projet ne peut garantir le maintien sur cette enclave de pratiques agricoles dynamiques ainsi que le développement de telles activités. En effet, la pression spéculative à proximité de ces terres demeure préoccupante. De plus, comme toutes les villes du monde, l'agglomération de Québec est en perpétuelle croissance. Ainsi, sans intervention, il est à craindre que tôt ou tard, la pression pour empiéter sur les terres agricoles enclavées dans son périmètre d'urbanisation se fera plus forte.
- [14] En somme, selon la demande d'avis : « (...). *Bien que le gouvernement du Québec se soit positionné contre le changement de vocation de ces terres en 2019, leur pérennité ne pouvait être assurée sans un geste fort de l'État, d'où l'acquisition mentionnée ci-haut. En effet, ces terres étaient convoitées pour des projets majeurs de développement résidentiel qui mettaient en péril le maintien de leur vocation agricole* ».

LA TRANSACTION CONVENUE

- [15] Selon l'information soumise par le MAPAQ, une offre d'achat a été déposée le 23 mars 2022, par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, M. André Lamontagne, et acceptée par SCQ, le 4 avril 2022. Ce projet d'acquisition est le fruit de plusieurs mois de négociations entre les parties.
- [16] Au cours de ces négociations, plusieurs conditions ont été convenues avec SCQ, notamment l'exclusion de la zone agricole d'une superficie de 11,68 hectares de la propriété concernée. Une modification afférente au *schéma d'aménagement et de développement révisé* (SADR) de l'Agglomération de Québec pour inclure cette superficie au périmètre urbain et lui conférer une affectation de développement urbain, est également une condition préalable à la vente. La Ville de Québec a débuté les démarches nécessaires pour la réalisation de cette condition.
- [17] Toujours selon le MAPAQ, dans la logique de l'exclusion recherchée et de la modification du SADR, SCQ souhaite s'assurer d'avoir l'espace nécessaire pour poursuivre ses activités et pour se développer dans le cadre de la réalisation de sa mission. Bien que les intentions précises SCQ ne soient pas encore déterminées, elle pourrait, par exemple, agrandir une aile de la Maison Généralice afin de la convertir en logements pour aînés et en logements sociaux. D'autres projets dans la même lignée seraient aussi envisagés pour les prochaines années.

- [18] La Maison Généralice qui se trouve à l'intérieur de la superficie visée est un bâtiment de très grande dimension dans lequel on retrouve une section de type « CHSLD », une section d'hébergement de type « résidence pour personnes âgées », des unités de soins, des services d'alimentation, des salles de rencontres et une chapelle. En additionnant les résidentes et les employés, plus de 600 personnes dont 420, en même temps, y sont présentes quotidiennement³. Par ailleurs, le pourtour immédiat de cet emplacement est occupé, pour partie, par des aménagements accessoires nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble (aires de circulation, stationnement, parc de détente). Finalement, le résidu est sous culture.
- [19] Une réponse rapide aux conditions permettra de finaliser le processus de vente et d'ainsi protéger officiellement les 203 hectares de terres cultivées menacées par de fortes pressions d'urbanisation et c'est dans ce contexte que le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation s'adresse à la Commission afin d'obtenir son avis sur l'exclusion d'une superficie approximative de 11,68 hectares de la zone agricole de la Ville de Québec.

FIGURE 2 :



3 Les Soeurs de la Charité de Québec, n° 428601, 26 novembre 2021

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES ET PRÉALABLES D'ANALYSE.

- [20] La Commission a pour mission de pérenniser un territoire propice à l'exercice et au développement durable des activités agricoles. À ce titre, elle assure la protection du territoire et des activités agricoles et contribue à introduire cet objectif au cœur des préoccupations de la collectivité.
- [21] Ainsi, l'objectif de la Loi est double. D'une part, le régime législatif vise à assurer le maintien d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture. D'autre part, il veut favoriser, dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles.
- [22] Les mots « pérennité » et « développement » utilisés par le législateur font référence au futur, ce qui implique que dans son action quotidienne, notamment lorsqu'il s'agit pour elle de donner un avis comme il est requis ici par le MAPAQ, la Commission doit s'assurer que le projet qui lui est présenté ne risque pas d'avoir un impact négatif significatif, immédiat ou futur, sur le maintien d'une zone agricole pérenne et qu'il n'entrave pas les activités agricoles existantes ni leur développement.
- [23] À ce stade-ci, il convient de préciser certains éléments de l'affaire.
- [24] En premier lieu, il faut se garder de voir la demande d'avis du gouvernement comme étant l'unique moyen de pérenniser la vocation agricole des terres devant être acquises, puisque le maintien de cette pérennité est déjà un objectif de la Loi. Il est d'ailleurs formellement inscrit à son article 1.1. et la Commission a pour mission de maintenir cette vocation :

1.1. Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture selon une diversité de modèles nécessitant notamment des superficies variées...

- [25] Cela dit, le véritable but du MAPAQ par l'acquisition des terres convoitées et la création subséquente du PIA est plutôt le maintien et le développement d'une agriculture active et dynamique de la superficie à acquérir; chose que la Commission ne peut forcer. En effet, bien que celle-ci ait aussi pour mission de protéger les activités agricoles existantes et de favoriser leur développement durable, elle ne peut imposer la pratique et le maintien de l'agriculture et en ce sens, le projet concerné s'inscrit pleinement dans une perspective d'atteinte de l'objectif de la Loi. À ce propos, référons encore à l'article 1.1. de la Loi :

1.1. (...) et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement durable des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont elle prévoit l'établissement.

- [26] En second lieu, il convient de souligner qu'il n'appartient pas à la Commission de questionner l'à-propos de la volonté de SCQ de rechercher l'exclusion de la zone agricole de la superficie de 11,68 hectares ici concernée, puisqu'il s'agit-là d'une possibilité prévue par la Loi parmi d'autres demandes pouvant aussi être soumises à la Commission. Bien que SCQ n'ait pas la possibilité juridique de solliciter elle-même cette exclusion, faute d'existence en sa faveur d'une voie procédurale appropriée, elle peut néanmoins intéresser une institution habilitée à initier cette procédure, ce qui est le cas en l'espèce, via l'article 66 de la Loi. De la même manière, il n'appartient pas davantage à la Commission de sonder et d'analyser les bases de la décision du gouvernement de requérir un avis préalablement à sa décision, puisque l'article 66 de la Loi lui confère expressément ce droit.

LE DROIT APPLICABLE.

- [27] Pour émettre son avis, la Commission doit évaluer l'effet de la réalisation éventuelle du projet d'exclusion sur le territoire et les activités agricoles. Plus précisément, cet effet doit être évalué sur la zone agricole concernée, les activités agricoles qui s'y exercent et leur développement.
- [28] À cet égard, les articles 12, 62 et 65.1 de la Loi doivent guider l'analyse de la Commission.

L'article 12 :

Pour exercer sa compétence, la Commission tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles tout en favorisant le développement de ces activités ainsi que celui des entreprises agricoles. À cette fin, elle prend en considération le contexte des particularités régionales.

La Commission peut prendre en considération tous les faits qui sont à sa connaissance.

L'article 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:

1° le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants;

2° les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture;

3° les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants notamment, compte tenu des normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1);

4° les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale;

5° la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement telle que définie par Statistique Canada ou sur un lot compris dans le territoire d'une communauté;

6° l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles;

7° l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol sur le territoire de la municipalité locale et dans la région;

8° la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour la pratique de l'agriculture selon une diversité de modèles et de projets agricoles viables pouvant nécessiter des superficies variées;

9° l'effet sur le développement économique de la région sur preuve soumise par une municipalité, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique;

10° les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie;

11° le cas échéant, le plan de développement de la zone agricole de la municipalité régionale de comté concernée.

Elle peut prendre en considération :

1° un avis de non-conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement et aux dispositions du document complémentaire ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement transmis par une municipalité régionale de comté ou par une communauté;

2° les conséquences d'un refus pour le demandeur.

L'article 65.1

Le demandeur doit démontrer qu'il n'y a pas ailleurs dans le territoire de la municipalité régionale de comté et hors de la zone agricole un espace approprié disponible aux fins visées par la demande d'exclusion. La commission peut rejeter une demande pour le seul motif que de tels espaces sont disponibles.

La commission, outre qu'elle doit considérer les critères prévus à l'article 62, doit être satisfaite que l'exclusion recherchée répond à un besoin et à un objectif de développement de la municipalité locale, de la municipalité régionale de comté ou de la communauté eu égard aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement.

LE CONTEXTE DES PARTICULARITÉS RÉGIONALES (ARTICLE 12).

[29] La demande d'avis formulée par le gouvernement implique pour la Commission l'exercice de la compétence identifiée par le paragraphe d) de l'article 3 de la Loi.

3. (...)

La Commission a pour fonction d'assurer la protection du territoire agricole et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles. À cette fin, elle est chargée :

(...)

d) d'émettre un avis sur toute affaire qui doit lui être référée en vertu de la Loi;

- [30] L'exercice de cette compétence est donc soumis aux impératifs de l'article 12 précité et en cela, la Commission doit « ...*tenir compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles.* » et, à cette fin, prendre « ...*en considération le contexte des particularités régionales.* »

Le contexte géographique.

- [31] Le site visé est situé dans l'arrondissement de Beauport sur le territoire de la Ville de Québec, laquelle fait partie de l'agglomération de Québec, dans la région administrative de la Capitale-Nationale. La Ville de Québec est également située sur le territoire de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Québec et fait partie de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ).
- [32] Plus précisément, il est adjacent au périmètre d'urbanisation de la ville de Québec et situé aux extrémités nord-est des rues Aubert et Guillaume-Le Pelletier, à une distance d'environ 875 mètres au nord-ouest de l'autoroute Félix-Leclerc.

FIGURE 3 :



Le contexte agricole.

- [33] La zone agricole de la ville de Québec compte 4 701 hectares ce qui représente environ 10,36 % du territoire municipal.
- [34] La Ville de Québec est assujettie aux limitations de l'article 50.3 du *Règlement sur les exploitations agricoles*⁴, selon l'énumération contenue à son Annexe III. Il y est donc interdit d'augmenter les superficies en culture par rapport à celles utilisées au cours de la saison de culture 2004 (ou l'ayant été au moins une fois au cours des 14 saisons de culture précédentes), sauf pour certaines exceptions, notamment, la culture des arbustes, des bleuets, des canneberges, des fraises, des framboises et des vignes.
- [35] Le site visé par la demande d'avis s'inscrit dans une enclave agricole couvrant une superficie de quelques centaines d'hectares, entourée d'une zone urbanisée. Les terres en culture dominent largement cette enclave agricole et sont majoritairement vouées à la culture de l'avoine et du soya, selon les informations de la Base de données des parcelles et productions agricoles déclarées de la Financière agricole du Québec. Le secteur ne compte aucun établissement de production animale.
- [36] Le couvert forestier se limite à la présence d'un seul massif boisé, lequel s'étend sur une superficie approximative de 13 hectares et repose sur un milieu humide. Le secteur ne recèle aucune érablière.
- [37] Selon les données de l'*Inventaire des terres du Canada* (ITC), le potentiel agricole des sols du site visé et du milieu agricole environnant est majoritairement de classes 2 et 3. Dans une moindre mesure, l'enclave agricole supporte également des sols de classes 4 et 5.
- [38] Cela dit, il est bon de préciser ici que le potentiel agricole des lots est établi selon l'ITC, qui est un système de classement illustrant le potentiel agricole des sols à un endroit donné. Il compte sept catégories de sols basées sur leurs aptitudes à produire de la grande culture ou des plantes fourragères vivaces. Les sols de classe 1 sont réputés n'avoir aucune contrainte pour la pratique de l'agriculture, alors que les sols de classe 7 ne sont pas aptes à la grande culture ou à la production de plantes fourragères vivaces, en raison de contraintes sévères. Toutefois, cette classification ne tient pas compte des possibilités des sols pour la culture des arbres, des fruits de verger, des petits fruits et des plantes ornementales. Aussi, les sols qui présentent de sérieuses contraintes pour la grande culture ou la production de plantes fourragères peuvent très souvent offrir un potentiel sylvicole ou acéricole intéressant.

L'APPRÉCIATION DE LA COMMISSION.

Le premier alinéa de l'article 65.1 de la Loi.

- [39] Le premier alinéa de cet article impose la recherche « ... d'un espace approprié disponible aux fins visées par la demande... » et situé à l'extérieur des zones agricoles faisant partie du territoire de la MRC. En outre, lorsqu'un tel espace existe, la Commission peut rejeter la demande pour ce seul motif. Enfin, cet *espace approprié disponible* reçoit la définition suivante à l'article 1.7.1^o de la Loi : « *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* ».
- [40] À ce sujet, le MAPAQ ne donne aucune information à la Commission et comme celle-ci ne peut présumer qu'un tel espace n'existe pas, elle ne peut y voir une indication susceptible d'appuyer un avis favorable à la demande qui lui est soumise. De fait, si la Commission était saisie d'une demande émanant de la MRC, basée sur l'article 65 de la Loi et visant l'émission d'une ordonnance d'exclusion de la zone agricole, elle pourrait même rejeter la demande, sans plus d'analyse.
- [41] Cela dit, le rejet d'une demande ne doit jamais être un automatisme, puisque la Commission « *peut* » rejeter la demande qui lui est faite, par opposition à « *doit* » la rejeter. L'utilisation par le législateur de verbe « *pouvoir* » (*peut*) réfère à un pouvoir qu'il est facultatif d'exercer⁵ :
- 51.** *Chaque fois qu'il est prescrit qu'une chose sera faite ou doit être faite, l'obligation de l'accomplir est absolue; mais s'il est dit qu'une chose «pourra» ou «peut» être faite, il est facultatif de l'accomplir ou non.*
- [42] En l'espèce, la Commission estime approprié d'exercer cette discrétion en ne rejetant pas la demande et à cet égard, elle estime qu'il faut tenir compte du contexte général de cette affaire. Le rappel suivant s'impose.
- [43] La demande d'avis prévue par l'article 66 de la Loi doit avoir une finalité ministérielle ou encore, celle d'un organisme public, mais en l'espèce, le projet du MAPAQ relatif à l'aménagement du PIA passe cependant par plusieurs phases successives; la réalisation de chacune appelant la réalisation de la suivante. Notamment, la première de ces phases est l'exclusion de la zone agricole de la superficie de 11,68 hectares devant demeurer propriété de SCQ, alors que les phases subséquentes (acquisition par le MAPAQ et réalisation du PIA) portent sur un autre emplacement, soit la superficie de 203 hectares qu'il compte acquérir.
- [44] À ce propos, peut-on isoler la première phase des suivantes, au point de ne pas tenir compte du projet du MAPAQ ? Peut-on ignorer le projet d'acquisition du MAPAQ et la réalisation subséquente du PIA, sans dénaturer à la fois le projet dans son ensemble et surtout, sans dénaturer l'esprit de l'article 66 de la Loi qui lui, réfère pourtant aux fins d'un ministère? La Commission en doute.

5 Loi d'interprétation (RLRQ. c. I-16.)

- [45] À cela s'ajoute par ailleurs l'élément suivant. L'obligation relative à la démonstration de l'inexistence d'un « *espace approprié disponible* » est prévue à l'article 65.1 de la Loi et cet article est en lien direct avec l'article 65 qui le précède. En édictant l'article 65.1 de la Loi, le législateur est venu préciser le cadre d'analyse devant gouverner l'appréciation d'une demande d'exclusion faite en vertu de l'article 65 de la Loi. En ce sens, il est permis de dire que l'article 65.1 de la Loi accompagne et complète celui qui le précède (a. 65). Les 2 articles ont en lien direct et immédiat, mais peut-on établir le même lien entre l'article 65.1 de la Loi et son article 66? À cela, la Commission répond que si l'analyse d'une demande d'avis basée sur l'article 66 de la Loi ne peut se faire dans l'abstrait, arbitrairement et sans guide aucun, les éléments de l'article 65.1 doivent avoir un rôle à jouer, mais des adaptations nécessaires doivent être faites pour ne pas dénaturer la lettre et l'esprit de l'article 66 de la Loi.
- [46] Enfin, dernier élément, le pouvoir de la Commission de rejeter une demande d'exclusion pour le seul motif de l'existence d'un « *espace approprié disponible* » a certes pour objet une demande d'exclusion faite en vertu de l'article 65 de la Loi, mais qu'en est-il d'une demande d'avis basée sur l'article 66 de la même Loi ?
- [47] Dans ce contexte, la Commission estime que même si elle avait la conviction qu'il existe un « *espace approprié disponible* » hors zone agricole du territoire concerné, elle ne rejetterait pas pour autant la demande pour ce seul motif.

Le second alinéa de l'article 65.1

- [48] Cet alinéa réfère à 2 éléments distincts. En effet, outre qu'elle doit analyser la demande en fonction des critères de l'article 62 de la Loi, la Commission doit être satisfaite que la demande qui lui est soumise vient répondre à un besoin et à un objectif de développement d'une municipalité locale ou de la MRC. Commençons par ce dernier point.
- [49] Comme mentionné précédemment, le lien qui existe entre l'article 65.1 de la Loi et son article 66, n'est pas aussi direct et immédiat qu'il l'est avec l'article 65 de la Loi. De fait, c'est pour avoir une grille d'analyse basée sur des éléments connus de tous et éviter l'arbitraire que, par analogie, la Commission utilise l'article 65.1 de la Loi, mais l'analogie a ses limites. Notamment, la Commission estime que lorsqu'elle est satisfaite que la demande d'avis émanant de l'article 66 de la Loi lui est faite aux fins d'un ministère, elle n'a pas à exiger que la demande réponde aussi à un besoin et à un objectif de développement d'une MRC.
- [50] De façon claire, l'article 66 de la Loi prévoit que la demande d'avis du gouvernement doit avoir pour objet une finalité qui s'inscrit dans la mission d'un ministère ou d'un organisme public. En l'espèce, si l'on considère l'ensemble du projet et le fait que l'acquisition des terres convoitées suivie de la réalisation du PIA passent d'abord par l'exclusion préalable de la superficie de 11,68 hectares ici concernée, il est manifeste que la finalité recherchée s'inscrit dans la mission du MAPAQ. En cela, la Commission est donc satisfaite que la demande dont elle est saisie vise à répondre à un besoin auquel réfère l'article 66 de la Loi, duquel émane la demande.

- [51] Par ailleurs, la Commission croit utile d'ajouter que même si, par hypothèse, il fallait exiger que la demande d'avis vise également à répondre au besoin et à l'objectif identifiés au second alinéa de l'article 65.1 de la Loi, elle prendrait en considération le fait que selon l'information fournie par le MAPAQ, la Ville de Québec s'est déjà engagée à initier, à très court terme, la procédure visant à modifier son SADR, afin de donner effet à une éventuelle exclusion. De l'avis de la Commission, cela montre un intérêt certain pour la réalisation de l'ensemble du projet et de l'impact que sa réalisation est susceptible de générer sur le plan du développement de la Ville.

Les critères de l'article 62 de la Loi.

- [52] Au préalable, la Commission doit indiquer que, comme le précise une jurisprudence constante, elle n'est pas obligée de procéder à l'analyse de tous les critères de l'article. Notamment, en 2007, la Cour du Québec, dans l'exercice de sa compétence d'appel des décisions du Tribunal administratif du Québec (Section territoire et environnement), exprimait ce qui suit :

[168] « *Les critères sur lesquels la Commission doit se baser ne sont évidemment pas cumulatifs ou conjonctifs. Ils ont une importance relative, les uns en regard des autres, dans chaque cas étudié. Aucune situation n'étant identique à une autre, certains critères présents ou déterminants dans un cas peuvent ne pas l'être dans un autre. La Commission doit donc pondérer l'importance des critères applicables à la décision qu'elle doit rendre, selon les informations colligées et en fonction des objectifs de la loi qui la gouverne. Elle doit aussi s'assurer d'une certaine cohérence institutionnelle dans son application de la loi* » (2007 QCCQ 7689)

- [53] Sur cette base, la Commission observe une particularité qui concerne directement la superficie visée par la demande d'avis. En effet, l'examen d'une photographie aérienne prise en 1979, quelques mois à peine après la mise en vigueur de la Loi dans l'ancienne ville de Beauport, montre qu'une partie importante de cette superficie était déjà utilisée à une fin étrangère à l'agriculture et bénéficie en conséquence du droit acquis prévu par l'article 101 de la Loi, puisque cette situation perdure encore.

FIGURE 4 : Photo datée de 1979

- [54] Cette photographie montre bien qu'à l'intérieur de la superficie visée de 11,68 hectares, se trouve une superficie de droit acquis de 5,8 hectares qui se caractérise d'abord par la présence de la Maison Généralice et ensuite, par des aménagements accessoires sur son pourtour immédiat (stationnement, voies de circulation, aires gazonnées, de même qu'un parc de détente à l'arrière du bâtiment, côté nord-ouest), le tout étant par ailleurs ceinturé par une haie d'arbres venant délimiter le périmètre d'utilisation institutionnelle.
- [55] Pour les fins de l'analyse, la Commission réfère par ailleurs à une photographie aérienne préparée par ses services professionnels et illustrant l'ensemble de la superficie de 11,68 hectares visée par la demande d'avis. Plus précisément, ce document montre, d'une part, la superficie de droit acquis susdite liserée en rouge et identifiée par le chiffre 1 (parcelle 1) et, d'autre part, les 4 parcelles qui l'entourent, toutes identifiées par une couleur différente et étant numérotées par les chiffres 2 à 5.

FIGURE 5



La superficie de droit acquis (parcelle 1).

- [56] Légèrement décentrée par rapport à l'ensemble, cette superficie ne présente aucun potentiel agricole réel et ses possibilités d'utilisation à cette fin sont à toutes fins utiles inexistantes. (par. 1^o et 2^o de 62). L'ampleur des aménagements qui s'y trouvent et la vocation institutionnelle donnée à ce lieu au fil des décennies rendent illusoire toute perspective d'un éventuel retour à l'agriculture.
- [57] Par ailleurs, même si l'article 102 de la Loi prévoit une mécanique d'extinction du droit acquis caractérisée par l'abandon de l'utilisation autre que l'agriculture et la reprise d'un couvert végétal sur l'ensemble de la superficie bénéficiant de ce droit, il est en l'espèce illusoire d'escompter un tel retour, puisque, d'une part, rien n'annonce cette éventualité dans un horizon prévisible et que, d'autre part, les coûts d'un retour à une vocation agricole seraient exorbitants par rapport aux résultats pouvant être attendus.

- [58] Par ailleurs, l'éventuelle exclusion de cette superficie n'entraînera aucun effet négatif sur les activités agricoles existantes et leur développement parce, d'une part, aucune activité agricole ne s'y exerce depuis plusieurs décennies et que, d'autre part, les activités agricoles du voisinage ne seront pas affectées au-delà des contraintes que leur impose déjà leur proximité avec le périmètre d'urbanisation environnant (par. 3^o et 4^o de l'article 62). En outre, le voisinage agricole a depuis longtemps apprivoisé cette proximité avec l'emplacement de droit acquis, de sorte que son exclusion de la zone agricole sera sans incidence réelle sur ce voisinage.
- [59] Pour clore cette phase de l'analyse, les conséquences de l'exclusion de cette superficie n'auront aucun effet raisonnablement prévisible et significatif sur l'homogénéité de l'exploitation et de la communauté agricoles (par 6^o) car, d'une part, une portion appréciable de la propriété de SCQ conservera sa vocation agricole et, d'autre part, la communauté environnante de cette enclave de droit acquis présentera encore des perspectives d'utilisations agricoles viables, étendues et réalistes. Enfin, la soustraction de cette superficie de la zone agricole n'entraînera aucune perte réelle de la ressource foncière agricole, puisqu'elle a déjà perdu toute vocation en ce sens (par. 7^o).
- [60] Dans ce contexte, la Commission entend émettre un avis favorable à l'exclusion éventuelle de cette superficie de droit acquis de 5,8 hectares (parcelle 1).

La parcelle 2, montrée en vert.

- [61] D'une étendue de 0,27 hectare, cette superficie, située du côté sud-est de celle de droit acquis, bénéficie à l'évidence d'un potentiel agricole, puisque malgré sa contiguïté avec la superficie précédente, elle demeure sous couverture végétale. Toutefois, son étendue, sa configuration en forme de corridor étroit qui s'étend dans un axe est-ouest et sa localisation, diminuent considérablement ses réelles possibilités d'utilisation agricole. L'examen de cette superficie en fonction des critères 1^o et 2^o de l'article 62 de la Loi ne pointe donc pas en direction d'un avis défavorable à son exclusion de la zone agricole.
- [62] En outre, son exclusion éventuelle de la zone agricole afin de permettre un léger agrandissement de l'aire d'utilisation autre qu'agricole par SCQ, soit vraisemblablement l'agrandissement en direction sud-est de l'aire de stationnement qui existe déjà en façade de la Maison Généralice, n'entraînera aucune contrainte additionnelle sur les pratiques agricoles environnantes (par 3^o et 4^o de l'article 62 de la Loi), pas plus d'ailleurs que l'exclusion recherchée ne viendra affecter l'homogénéité de l'exploitation agricole concernée et de la communauté environnante et ce, pour les raisons déjà énoncées précédemment (par. 6^o de l'article 62).
- [63] Enfin, l'exclusion de la zone agricole d'une superficie aussi réduite ne peut être considérée comme représentant une perte significative de ressource sol pour la pratique de l'agriculture et son développement (par. 7^o de l'article 62) et, dans ce contexte, un avis favorable à l'exclusion de cette parcelle sera donné.

La parcelle 3, montrée en jaune.

- [64] D'une étendue de 2,13 hectares, cet emplacement est totalement enclavé. De fait, il est à toutes fins utiles, une enclave au sein de l'enclave agricole à l'intérieur de laquelle se trouve la propriété de SCQ. En effet, il est borné au nord-est par l'emplacement de droit acquis ci-devant discuté, au sud-est par un chemin public propriété de la Ville, au sud-ouest par un périmètre d'urbanisation et enfin, au nord-ouest, par l'emprise nord-ouest du chemin dont la construction a été autorisée par la Commission, le 26 novembre 2021, au dossier 428601 de ses archives. De fait, la présence de ce chemin complète l'enclave puisque la superficie qu'il occupe est déjà utilisée à des fins étrangères à l'agriculture.
- [65] Bien que doté d'un excellent potentiel agricole, cet emplacement est toutefois localisé dans un environnement qui limite sérieusement ses possibilités d'utilisation agricole et cela est d'autant plus vrai que l'analyse qui précède est favorable à l'exclusion de la zone agricole des 2 parcelles déjà discutées. Cela affecte donc grandement les possibilités d'utilisation agricole de cette superficie et sur la base des critères 1^o et 2^o de l'article 62 de la Loi, il est difficile d'y voir une raison d'émettre un avis défavorable à son exclusion de la zone agricole.
- [66] Par ailleurs, l'état d'enclavement de cette parcelle lui impose déjà de sévères limitations sur le plan des pratiques agricoles et de la diversité des activités agricoles pouvant y être implantées. Pour cette raison, l'analyse des critères 3^o et 4^o de l'article 62 de la Loi pointe une nouvelle fois en direction d'un avis favorable.
- [67] Certes, l'exclusion éventuelle de cette superficie représente une perte de ressource sol pour l'agriculture, mais cette perte doit être relativisée, compte tenu des éléments qui précèdent. Ainsi, l'analyse de cette parcelle en fonction du critère 7^o de l'article 62 de la Loi pointe également en direction d'un avis favorable.
- [68] Enfin, toujours à l'égard de cette même parcelle, la Commission est d'avis que puisque son exclusion éventuelle la destine à un agrandissement du périmètre d'utilisation institutionnelle par SCQ, sa localisation en fait un site de moindre impact sur l'agriculture (par. 5^o de l'article 62).
- [69] Sur la base des éléments qui précèdent, l'avis de la Commission est donc favorable à l'exclusion de la parcelle 3.

La parcelle 4, montrée en rose.

- [70] Bien que cette superficie ne soit que de 0,79 hectare, elle est néanmoins dotée d'un sol possédant un très bon potentiel agricole et ses possibilités d'utilisation agricole sont meilleures que celles des parcelles déjà examinées. D'ailleurs, un ouvrage agricole (chemin agricole) s'y trouve le long de la rangée d'arbres sur son flanc sud-est et le reste est sous culture, tout comme le résidu du lot, en direction nord-ouest. Bref, cette parcelle, en plus de supporter un ouvrage agricole, est intégrée à d'immenses superficies en culture, ce qui, sur le plan de l'analyse des critères 1^o, 2^o et 3^o de l'article 62 de la Loi, pointe plutôt en direction d'un avis défavorable.

- [71] Par ailleurs, la Commission est également d'avis que son exclusion de la zone agricole entraînerait une perte de ressource sol pour l'agriculture (par. 7° de l'article 62) et ce, d'autant plus vrai que n'étant pas enclavée et s'intégrant à un champ en culture, elle ne constitue pas un site de moindre impact pour l'agriculture (par.5° de l'article 62).
- [72] Enfin, la Commission est également d'avis que, compte tenu de l'objectif législatif, il ne convient pas d'aller dans une direction qui risquerait d'être perçue comme un message indiquant que lorsqu'il s'agit d'agrandir une superficie bénéficiant d'un droit acquis, il est permis d'aller dans toutes les directions, sans égards pour l'homogénéité des exploitations agricoles contiguës et de la communauté environnante.
- [73] Dans ce contexte, la Commission entend émettre un avis défavorable à l'égard de cette parcelle 4.

La parcelle 5, montrée en bleu.

- [74] D'une étendue totale de 2,59 hectares, cette superficie est une belle planche en culture intégrée à des champs eux-mêmes cultivés, le tout se prolongeant sur la totalité de la propriété de SCQ, sauf quant à sa parcelle 1 de droit acquis.
- [75] Dotée d'un très bon potentiel agricole et présentant d'excellentes possibilités d'utilisation à cette fin (par. 1° et 2° de l'article 62), cette parcelle est demeurée entièrement cultivée, malgré sa proximité de la Maison Généralice, de sorte que pour peu qu'on la maintienne en zone agricole, rien ne permet de douter de son avenir agricole.
- [76] Par ailleurs, cette superficie qui s'étend en direction nord-est à partir de la parcelle 1 s'enfonce dans la zone agricole, en s'éloignant du périmètre d'urbanisation que l'on trouve en direction sud-ouest, au-delà des parcelles 1 et 3, toutes deux déjà discutées, pour se rapprocher du périmètre d'urbanisation qui se trouve en direction nord-est. Cette localisation ne pointe définitivement pas en direction d'un avis favorable à l'exclusion recherchée et ce, tant parce que ce n'est pas un site de moindre impact pour l'agriculture, que par le fait que son exclusion éventuelle se traduirait par une perte de ressource sol (par. 5° et 7° de l'article 62) pour l'agriculture.
- [77] En outre, la Commission observe que la limite nord-est de cette dernière parcelle est localisée à faible distance d'un chemin agricole qui la longe dans un axe nord-sud, ce qui vient créer un corridor très étroit entre cette limite nord-est et le chemin agricole; corridor laissé pour compte et dont l'avenir agricole deviendrait douteux. Cette situation particulière constitue une conséquence négative attribuable à une exclusion éventuelle de la parcelle concernée, une perte additionnelle de la ressource sol, en plus de porter atteinte à l'homogénéité de l'exploitation et de la communauté agricoles (par.6° de l'article 62).
- [78] Dans ce contexte, la Commission est d'avis qu'il y a lieu d'émettre un avis défavorable à l'égard de l'exclusion de cette dernière parcelle.

MESURES D'ATTÉNUATION.

[79] Bien que le second alinéa de l'article 66 de la Loi prévoit notamment qu'en matière d'exclusion, la décision du gouvernement peut être accompagnée de mesures d'atténuation jugées suffisantes par le ministre concerné, la Commission estime qu'en l'espèce, la réalisation de l'ensemble du projet agricole sur la superficie convoitée de 203 hectares, constitue à elle seule un élément très favorable à l'agriculture et son développement, et qu'en cela, il n'y a pas lieu de recommander une ou des mesures d'atténuation.

SUR LA BASE DES ÉLÉMENTS QUI PRÉCÈDENT, LA COMMISSION :

DONNE au gouvernement un avis **FAVORABLE** à l'exclusion de la zone agricole de la ville de Québec d'un emplacement d'une superficie totale de 8,20 hectares formé des parcelles 1, 2 et 3 montrées sur le document photographique joint au présent avis pour en faire partie intégrante, ces parcelles étant elles-mêmes composées des lots ou de partie des lots suivants, tous du cadastre du Québec, circonscription foncière de Québec :

Parcelle 1 (Droits acquis, (5,8 ha):

1 218 672-P
1 218 506
1 501 696-P
1 501 695-P
1 501 694-P

Parcelle 2 (0,27 ha):

1 501 698-P
1 218 510
1 501 696-P

Parcelle 3 (2,13 ha):

1 501 694-P

DONNE au gouvernement un avis **DÉFAVORABLE** à l'exclusion de la zone agricole susdite, des parcelles 4 et 5 apparaissant sur le document photographique joint au présent avis.



Me Michel Blais, vice-président
Président de la formation



Me Jean Nobert, commissaire



Julie Grignon, commissaire

