



Commission de protection du territoire agricole du Québec

MÉMOIRE

Commentaires sur le projet de loi no 86, Loi visant à assurer la
pérennité du territoire agricole et sa vitalité

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Février 2025

Table des matières

Présentation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec.....	3
Mission.....	3
Mandat.....	3
Réalizations.....	3
La surveillance du territoire agricole par la Commission	4
Introduction	5
Modifications envisagées par le projet de loi.....	5
1. Suivi des droits inscrits au registre foncier (art. 60 du PL 86)	5
2. Contrôle de certaines acquisitions de terres agricoles (LPTAA) (art. 60 du PL 86).....	6
3. Contrôle de certaines acquisitions de terres agricoles (LATANR) (art. 1 du PL 86).....	6
4. Nullité et annulation des autorisations accordées (art. 50 du PL 86).....	7
5. Comportements antérieurs : un nouveau critère d'évaluation pour rendre une décision (art. 48 du PL 86) et possibilité d'empêcher le dépôt d'une nouvelle demande pour les personnes qui contreviennent à la loi (art. 25 du PL 86).....	7
6. Sanctions administratives pécuniaires (art. 72 du PL 86)	9
7. Ententes avec les municipalités (art. 23 du PL 86)	9
Recommandations.....	10
Conclusion.....	10

Présentation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec

Mission

La Commission de protection du territoire agricole du Québec (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.

Afin de s'acquitter de sa mission, la Commission applique deux lois, ainsi que la plupart des règlements qui en découlent :

- la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) ;
- la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents (LATANR).

Mandat

La Commission compte 95 employés à temps complet avec un budget de fonctionnement de 11,3 M\$.

Le mandat de la Commission repose essentiellement sur les actions suivantes :

- Décider de l'issue des demandes d'autorisation qui lui sont soumises en vertu de la LPTAA en ce qui concerne :
 - l'inclusion ou l'exclusion de lots de la zone agricole ;
 - l'utilisation d'un lot à une fin autre que l'agriculture ;
 - l'aliénation de lots ou de parties de lots ;
 - l'utilisation d'une érablière à d'autres fins et la coupe d'érables.
- Décider de l'issue des demandes à portée collective à des fins résidentielles en vertu de l'article 59 de la LPTAA ;
- Délivrer les permis d'exploitation requis pour l'enlèvement du sol arable et du gazon ;
- Décider de l'issue des demandes d'acquisition de terres agricoles par des non-résidents en vertu de la LATANR.

Également, la Commission veille à :

- Vérifier les déclarations produites à l'occasion de l'exercice d'un droit ;
- Délivrer diverses attestations prévues en vertu des lois qu'elle applique ;
- Surveiller l'application des lois en procédant aux enquêtes et inspections appropriées et, s'il y a lieu, en sanctionnant les infractions ;
- Donner un avis au gouvernement ou au ministre sur toute question qui lui est soumise en vertu des lois sous sa responsabilité et faire des recommandations à ce dernier.

La clientèle de la Commission est composée de citoyens, d'entreprises, de municipalités, de municipalités régionales de comté (MRC), de communautés métropolitaines (CM), de l'association accréditée, de ministères, d'organismes publics et des entreprises fournissant des services d'utilité publique.

Réalisations

En 2023-2024, la Commission a traité les dossiers suivants :

- 1 506 décisions rendues en vertu de la LPTAA et 34 en vertu de la LATANR ;
- 71,2 % des demandes relatives à la LPTAA ont été autorisées ;
- 85,4 % des demandes relatives à l'agrotourisme (12/14) et au récréotourisme (23/27) ont été autorisées ;
- 525 rencontres ont été tenues ;

- 28 534 demandes d'informations ont été traitées (13 545 téléphoniques et 14 989 courriels) ;
- 18 demandes d'exclusion sur 46 ont été autorisées, pour une superficie représentant 45 ha ;
- 5 demandes d'inclusion sur 5 ont été autorisées, pour une superficie représentant 249 ha ;
- 1 744 déclarations d'exercice d'un droit et de vérifications d'un droit traitées, dont 81 % ont déjà été jugés conformes ;
- 44 déclarations se sont révélées non conformes avec infraction ;
- 699 dénonciations ont été reçues dont 345 se sont révélées fondées avec infraction ;
- 355 interventions effectuées pour le suivi et la sanction des infractions ;
- 1 229 décisions rendues au cours de la dernière année dont seulement 68 dossiers (5%) ont fait l'objet d'une contestation au TAQ. Au courant de la dernière année, le TAQ a infirmé, en totalité ou en partie, 8 décisions de la Commission ;
- 56 jugements relatifs à l'application de la LPTAA ont été prononcés par les tribunaux judiciaires.

La surveillance du territoire agricole par la Commission

Le mandat de surveillance de la Commission s'effectue par deux services distincts, soit :

- Le Service des enquêtes
- Le Service de l'agronomie

Service des enquêtes

Le Service des enquêtes a pour mandat de réaliser des vérifications et des enquêtes pour contrer les infractions à la Loi. Il est aussi responsable de garantir le suivi des ordonnances émises par la Commission, en plus de s'assurer du respect des conditions déterminées dans les autorisations délivrées. Mentionnons que la priorité est accordée aux dossiers à haut risque, par exemple, les situations d'enlèvement de sol arable et de coupe d'érables dans une érabièrre.

L'équipe comprend 10 enquêteurs qui se répartissent l'ensemble de la zone agricole.

C'est à la suite d'un signalement d'une infraction que les enquêteurs effectuent une analyse préliminaire. Cette étape permet d'établir s'il s'agit bien d'une infraction à la Loi. Elle peut aussi nécessiter la vérification de l'existence de droits prévus à la LPTAA, l'obtention d'informations complémentaires de municipalités, de MRC ou de divers ministères ou organismes.

Cette étape est généralement suivie d'une visite terrain, si les informations reçues au stade préliminaire sont insuffisantes pour compléter le dossier d'infraction.

L'analyse préliminaire comporte aussi la détermination du degré de priorité à accorder au traitement du dossier. Elle s'effectue en fonction d'une grille de risques dont s'est dotée la Commission.

Service de l'agronomie

Le Service de l'agronomie a pour principal mandat d'analyser les demandes d'autorisation ou de permis en fonction de leur incidence sur la conservation et la préservation de la ressource et sur la protection du territoire agricole.

En matière de surveillance, les agronomes analysent les rapports agronomiques produits à mi-terme ou à l'échéance de la date de réalisation des conditions déterminées dans une décision, afin de s'assurer qu'ils répondent aux attentes de la Commission.

Si le réaménagement n'est pas réalisé conformément aux conditions établies dans la décision, l'agronome de la Commission évalue le risque à partir de la grille de risques.

Selon son évaluation, l'agronome peut recommander que le réaménagement soit considéré comme acceptable, ou faire une visite des lieux pour produire ses recommandations sur les suites à donner afin de se conformer aux conditions attendues.

Introduction

La Commission a pris connaissance du projet de loi n°86, Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité (PL 86), lequel contient plusieurs modifications aux deux lois que la Commission doit appliquer.

Puisque la Commission de l'aménagement du territoire souhaite entendre la Commission dans le contexte des consultations particulières et que le PL 86 aura des impacts importants sur ses activités, la Commission choisit de déposer un mémoire afin d'appuyer la volonté gouvernementale de moderniser la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) et la *Loi sur l'acquisition de terres par des non-résidents* (LATANR) et de mettre en lumière les modifications importantes qui permettent selon elle de renforcer la surveillance dont elle est chargée.

Ainsi, la Commission abordera les 7 sujets suivants :

1. Suivi des droits inscrits au registre foncier (art. 60 du PL 86) ;
2. Contrôle de certaines acquisitions de terres agricoles (LPTAA) (art. 60 du PL 86) ;
3. Contrôle de certaines acquisitions de terres agricoles (LATANR) (art. 1 du PL 86) ;
4. Nullité et annulation des autorisations accordées (art. 50 du PL 86) ;
5. Comportements antérieurs : un nouveau critère d'évaluation pour rendre une décision (art. 48 du PL 86) et possibilité d'empêcher le dépôt d'une nouvelle demande pour les personnes qui contreviennent à la loi (art. 25 du PL 86) ;
6. Sanctions administratives pécuniaires (art. 72 du PL 86) ;
7. Entente avec les municipalités (art. 23 du PL 86).

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une revue exhaustive du PL 86, les réflexions que la Commission partage concernant les éléments énumérés ci-dessus permettront de contextualiser certaines modifications.

Modifications envisagées par le projet de loi

1. Suivi des droits inscrits au registre foncier (art. 60 du PL 86)

La Commission ne dispose pas d'une base de données qui lui permet d'avoir un portrait représentatif et en temps réel du territoire agricole.

Les informations qu'elle détient dans son outil géomatique sont parfois incomplètes. Par exemple, la Commission ne reçoit pas automatiquement d'avis lorsqu'un préavis d'exercice d'un droit hypothécaire est inscrit au registre foncier ou qu'il y a transfert du droit de propriété d'un lot situé en zone agricole.

Cette situation complique non seulement la vision de la Commission quant à la tenure des terres, mais aussi ses activités de surveillance, car elle n'est pas en mesure de vérifier de façon contemporaine à l'inscription s'il y a contravention à la Loi (voir à titre d'exemple les interdictions prévues aux articles 28 et 29 de la LPTAA).

Il s'agit d'ailleurs de lacunes qui ont été identifiées dans le rapport d'avril 2024 produit par la commissaire au développement durable à la suite d'un audit de performance effectué à la Commission. La commissaire indique entre autres choses que les activités de surveillance de la Commission, basée en majeure partie sur les dénonciations reçues, sont peu appropriées pour relever certains types d'infraction qui ne sont pas « visibles » en zone agricole. Le transfert d'un droit de propriété effectué en contravention à la loi est un bon exemple pour illustrer cette problématique.

L'article 60 du PL 86, et plus particulièrement l'article 79.0.1 qu'il introduit à la LPTAA, permettrait à la Commission d'obtenir, de manière rapide et directe, certains renseignements découlant de l'inscription d'un droit sur le registre foncier. Ainsi, la Commission pourrait développer son outil géomatique afin de pouvoir faire du croisement de données et vérifier si le transfert du droit de propriété s'est fait en contravention à la Loi. Évidemment, bien que ces nouveaux renseignements permettraient à la

Commission d'être plus proactive dans sa surveillance, ils requerraient du développement informatique ou à défaut des effectifs additionnels pour assurer un traitement et une analyse appropriés.

2. Contrôle de certaines acquisitions de terres agricoles (LPTAA) (art. 60 du PL 86)

Actuellement la Commission contrôle seulement les acquisitions de terres agricoles par des non-résidents. La nouvelle interdiction prévue à l'article 60 du PL 86, et plus particulièrement les articles 79.0.3 à 79.0.11 qu'il introduit à la LPTAA, permettrait à la Commission de contrôler également les acquisitions de terres agricoles par un fonds d'investissement (tel que défini par règlement du gouvernement), une personne morale (dans les cas où l'interdiction est applicable) ou une personne dont l'acquisition a pour effet de porter le total des superficies de terres agricoles qu'elle détient au-delà de la limite à être fixée par règlement du gouvernement.

Suivant les critères d'évaluation d'une demande d'acquisition qui ont été prévus au PL 86, la Commission comprend que cette modification vise à assurer une meilleure protection du territoire et des activités agricoles dans un contexte où certaines terres peuvent être sous-utilisées ou plus difficiles d'accès pour la relève agricole :

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

1° l'usage projeté, notamment l'intention du requérant de cultiver le sol ou d'élever des animaux sur la terre agricole faisant l'objet de sa demande ;

2° les conditions biophysiques du sol et du milieu ;

3° le caractère propice de la terre à la culture du sol, au pâturage des animaux ou à l'acériculture ;

4° l'incidence de l'acquisition sur le prix des terres agricoles de la région ;

5° les effets de l'acquisition ou de l'usage projeté sur le développement économique de la région ;

6° la valorisation des produits agricoles et la mise en valeur de terres agricoles sous-exploitées ;

7° la concentration de la propriété des terres agricoles ;

8° l'impact sur l'occupation du territoire.

La Commission peut, en outre, prendre en considération les critères prévus à l'article 62.

Ce changement amènerait la Commission à constituer un nouveau cadre d'analyse afin de bien évaluer la valeur intrinsèque des demandes d'acquisition qu'elle reçoit. Le demandeur pourrait devoir fournir différents renseignements à la Commission pour qu'elle puisse traiter adéquatement son dossier : y a-t-il des bâtiments sur la terre agricole, quelle est l'utilisation actuelle et l'utilisation projetée, quel est le coût d'acquisition, la terre est-elle propice à la culture du sol, au pâturage des animaux ou à l'acériculture? Le nouveau site Web de la Commission permet d'ailleurs de bien accompagner le demandeur lorsqu'il complète son dossier.

3. Contrôle de certaines acquisitions de terres agricoles (LATANR) (art. 1 du PL 86)

L'article 1 du PL 86 modifie notamment l'article 10 de la LATANR. Ainsi, cet article serait dorénavant libellé comme suit :

10. Une personne qui ne réside pas au Québec est réputée faire l'acquisition d'une terre agricole si elle acquiert des actions d'une société par actions dont l'un des actifs est une terre agricole et si du fait de ce transfert d'actions, cette société par actions devient une personne morale qui ne réside pas au Québec.

La Commission comprend que cette modification vise à éviter qu'un non-résident puisse procéder à une acquisition d'actions qui lui permettrait de prendre le contrôle d'une personne morale détenant une terre agricole au Québec sans intervention de la Commission. Ainsi, la terre agricole recevrait une protection équivalente qu'elle soit le principal actif d'une société par actions ou un actif négligeable.

Il est possible de présumer que cette modification entraînera une augmentation du nombre de demandes d'acquisition déposées à la Commission.

4. Nullité et annulation des autorisations accordées (art. 50 du PL 86)

L'article 50 du PL 86 introduit trois nouveaux concepts à la LPTAA :

- La nullité de l'autorisation accordée par la Commission pour une utilisation à des fins autres que l'agriculture ou la coupe d'érables, et ce, lorsque l'utilisation visée par la décision n'a pas débuté après cinq ans ou qu'elle a débuté, mais que la superficie visée a été par la suite laissée sous couverture végétale pendant plus de cinq ans (art. 64.1 LPTAA) ;
- La nullité de l'autorisation accordée par la Commission pour un lotissement, une acquisition ou une aliénation, lorsque la réquisition d'inscription de l'acte confirmant le lotissement, l'acquisition ou l'aliénation n'a pas été présentée au Bureau de la publicité foncière dans les cinq ans de la décision (art. 64.1 LPTAA) ;
- L'annulation d'une décision sur demande avant l'échéance du délai de cinq ans mentionnés ci-dessus (art. 64.2 LPTAA).

Considérant qu'il est prévu à l'article 104 du PL 86 que le nouvel article 64.1 de la LPTAA s'applique à toute décision rendue avant la sanction du projet de loi, il pourrait permettre de « récupérer » certaines terres en zone agricole qui étaient jusqu'alors visées par une autorisation accordée par la Commission pour une utilisation à des fins autres que l'agriculture ou la coupe d'érables, mais sans date butoir pour se prévaloir de la décision rendue.

Des vérifications pourront être effectuées par la Commission pour déterminer les cas où l'article 64.1 de la LPTAA peut s'appliquer. Ces travaux répondront à une recommandation de la commissaire au développement durable qui mentionnait que la Commission ne recueillait pas les données suffisantes pour suivre l'évolution de ses interventions.

En ce qui a trait à l'article 64.2 de la LPTAA, la Commission devra se constituer un nouveau cadre d'analyse afin de bien évaluer la valeur intrinsèque des demandes d'annulation qu'elle reçoit.

5. Comportements antérieurs : un nouveau critère d'évaluation pour rendre une décision (art. 48 du PL 86) et possibilité d'empêcher le dépôt d'une nouvelle demande pour les personnes qui contreviennent à la loi (art. 25 du PL 86)

L'article 48 du PL 86 prévoit l'ajout ou le remplacement de différents critères d'évaluation prévus à l'article 62 LPTAA. La Commission souhaite particulièrement traiter du nouveau critère prévu au paragraphe 3 du troisième alinéa de l'article 62 :

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 :

[...]

Elle peut prendre en considération :

[...]

3° les comportements antérieurs en matière de protection du territoire agricole ou de l'environnement du demandeur ou d'une personne qui lui est liée ou, s'il s'agit d'une personne morale ou d'une société de personnes, de l'un de ses administrateurs, dirigeants, actionnaires, sociétaires ou représentants ou d'une personne morale ou d'une société qui leur est liée; [...]

Ce critère permettrait enfin à la Commission de considérer les comportements antérieurs d'un demandeur ou d'une personne qui lui est liée, et ce, non seulement en matière de protection du territoire, mais aussi en matière d'environnement.

Jusqu'à maintenant, lors de l'analyse d'une demande, la Commission ne pouvait pas prendre en considération le non-respect des conditions prévues à une autorisation accordée antérieurement, que ce soit sur le même lot que celui visé par la demande ou sur un autre lot. En effet, l'article 62.1 de la LPTAA interdit explicitement à la Commission de se baser sur des faits ou des éléments autres que ceux qui se retrouvent aux articles 12, 61.1, 61.2, 62 et 65.1. Le Tribunal administratif du Québec a d'ailleurs déjà reconnu que la Commission commettait une erreur de droit en retenant le comportement antérieur d'un demandeur comme motif pour refuser une demande d'autorisation en tout ou en partie¹. Cette situation pouvait aisément contribuer à multiplier le nombre de contraventions à la loi par une même personne.

Suivant le nouveau critère en lien avec les « comportements antérieurs », la Commission pourrait suspendre le traitement d'un dossier de demande afin que le demandeur lui fournisse les attestations nécessaires pour démontrer qu'il s'est conformé aux conditions prévues dans une décision antérieure. Il s'agirait d'un incitatif pour que le demandeur s'assure de respecter la loi avant de revenir voir la Commission avec une nouvelle demande.

À noter qu'en vertu de l'article 25 du PL 86 et du paragraphe 5 qu'il ajoute à l'article 14 de la LPTAA, la Commission pourrait également prévoir dans les ordonnances qu'elle rend qu'une personne qui contrevient à la Loi ou aux conditions d'une autorisation ou d'un permis ne peut déposer de nouvelle demande d'autorisation :

14. Lorsque la Commission constate qu'une personne contrevient à l'une des dispositions de la présente Loi, ou aux conditions d'une autorisation ou d'un permis, elle peut émettre une ordonnance enjoignant à cette personne, dans un délai imparti :

1° de n'effectuer aucun lotissement ou travail sur le lot visé ;

2° de cesser la contravention reprochée ;

3° de démolir les travaux déjà exécutés ;

4° de remettre le lot visé dans son état antérieur ;

5° de ne pas déposer une nouvelle demande d'autorisation ; [...]

Il s'agirait d'un autre moyen d'inciter les personnes à se conformer.

¹ Marc Vallières c Québec (Commission de protection du territoire agricole), 2011 CanLII 21090 (QC TAQ)

6. Sanctions administratives pécuniaires (art. 72 du PL 86)

Les lois et règlements dont la Commission assure l'application imposent de nombreuses obligations aux personnes qui y sont assujetties. Qu'il s'agisse de respecter les interdictions prévues à la LPTAA et la LATANR, de fournir un renseignement requis par la Commission, ou de respecter les conditions prévues à une décision ou une ordonnance.

En cas de contravention à l'une de ces obligations ou interdiction, la Commission ne dispose que du pouvoir d'ordonnance et la sanction pénale. Le recours à l'ordonnance a pour objectif de faire cesser l'infraction et le retour à la conformité. La Commission a le pouvoir d'émettre de telles ordonnances, sous réserve que celles-ci doivent être homologuées par la Cour supérieure au plus tard 2 ans après son émission si elle n'est pas respectée (advenant l'adoption de l'article 71 du PL 86, le délai serait dorénavant de 3 ans).

La sanction pénale a pour objet de sanctionner. Elle requiert la transmission d'un rapport d'infraction générale au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) qui décide ensuite de l'opportunité de poursuivre devant la Cour du Québec.

Ces deux mesures recherchent également un effet dissuasif.

Les délais associés à ces deux recours ne contribuent pas à créer l'effet dissuasif recherché. Ils ne sont pas non plus appropriés en cas de non-respect d'une obligation de nature administrative.

En plus d'avoir parfois des impacts importants pour la protection du territoire et des activités agricoles, le non-respect de ces obligations nécessite que la Commission investisse plus de temps et d'efforts dans le traitement d'un dossier, d'où des pertes d'efficacité.

Les articles 86.1 et suivants proposés dans le PL 86 contribueront au respect des différentes obligations des personnes assujetties. Selon la nature et la gravité d'une infraction, la Commission pourra opter pour l'émission d'une sanction administrative pécuniaire (SAP), de manière rapide et obtenir plus efficacement un retour à la conformité. Bien que moins importants que les amendes, les montants des SAP créeront néanmoins un effet dissuasif pour la personne visée. Le répertoire des SAP que la Commission devra mettre en place est susceptible d'avoir un effet dissuasif également auprès des tiers.

7. Ententes avec les municipalités (art. 23 du PL 86)

La zone agricole est d'une superficie de plus de 6,3 millions d'hectares, répartie sur le territoire de 947 municipalités situées dans 17 régions administratives. Le respect du régime de protection est une responsabilité partagée entre la Commission et chacune de ces municipalités. Un usage non agricole constaté sur un lot situé en zone agricole qui n'est pas autorisé par la Commission et qui ne bénéficie pas de droits acquis est contraire à la LPTAA, mais peut également être contraire à la réglementation de la municipalité où est situé ce lot.

Dans un tel cas, la Commission peut émettre une ordonnance, après avoir transmis un préavis. Le service des enquêtes doit au préalable compléter un rapport comportant des constats qui doit être mis à jour pendant le traitement du dossier. Ces obligations requièrent des cueillettes de renseignements et des déplacements.

Les inspecteurs municipaux qui acceptent de collaborer avec le service des enquêtes de la Commission contribuent à accélérer le traitement du dossier, et à obtenir un retour à la conformité, tant à la LPTAA qu'au règlement municipal.

Dans ce contexte, la Commission accueille favorablement l'ajout de l'article 10.2 à la LPTAA, permettant la conclusion d'ententes entre la Commission et les municipalités désireuses d'établir une collaboration formelle et de mettre en place un programme d'inspection.

Recommandations

Aucune

Conclusion

Le PL 86 aura certes un impact positif pour la protection du territoire et des activités agricoles. Sa mise en œuvre représente néanmoins de nombreux défis.

Avec ses ressources actuelles, la Commission revoit ses façons de faire, envisage un recours accru à des outils technologiques et assure une meilleure priorisation du traitement des dossiers selon leur impact sur la zone agricole. Mais, dans le cadre de fonctionnement actuel, la Commission a atteint ses limites en termes de surveillance.

L'optimisation ne peut contrer l'augmentation considérable du nombre de dossiers des dernières années, de l'accroissement de leur complexité, et ce, avec les mêmes ressources. Il nous faut accepter que toute dénonciation ne puisse être traitée de la même manière, dans les mêmes délais.

Toutefois, la mise en œuvre des SAP, des allègements prévus dans le PL 86 et un éventuel élargissement de la portée du *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*, accompagnés d'une éventuelle collaboration accrue avec le monde municipal, représentent pour la Commission des pistes d'amélioration porteuses, afin de toujours mieux protéger le territoire et les activités agricole du Québec.



**Commission
de protection
du territoire agricole**

Québec

