

CFP - 016M

C.P. PL 5

Loi visant autorisations réalisation
projets prioritaires envergure nationale



Commission de protection du territoire agricole du Québec

MÉMOIRE

Commentaires sur le projet de loi n° 5, Loi visant à accélérer
l'octroi des autorisations requises pour la réalisation des
projets prioritaires et d'envergure nationale

Présenté à la Commission des finances publiques

Février 2026

Québec 

Table des matières

Présentation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec.....	3
Mission	3
Mandat	3
Réalisations	4
Une loi renouvelée	4
Introduction	4
Rôle et processus décisionnels de la Commission	5
1. Le traitement d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 58 LPTAA	5
2. Le traitement d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 79.0.9 LPTAA	7
3. Le traitement d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 12 LATANR	7
4. Les décisions du gouvernement	8
5. Les impacts anticipés du PL 5	8
Recommandation	9
Conclusion.....	9

Présentation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec

Mission

La Commission de protection du territoire agricole du Québec (la Commission) a été créée en 1978 et elle a pour mission de pérenniser un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. À ce titre, elle assure la protection du territoire et des activités agricoles et elle 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 ;
 - l'acquisition d'une terre agricole par un fonds d'investissement ou une personne qui n'est pas une exploitation agricole enregistrée.
- 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 2024-2025, la Commission a traité les dossiers suivants :

- 1 776 décisions rendues en vertu de la LPTAA et 34 en vertu de la LATANR ;
- 70,5 % des demandes relatives à la LPTAA ont été autorisées ;
- 665 rencontres ont été tenues ;
- 28 341 demandes d'informations ont été traitées (14 638 téléphoniques et 13 703 courriels) ;
- 13 demandes d'exclusion sur 41 ont été autorisées, pour une superficie représentant 84 ha ;
- 11 demandes d'inclusion sur 13 ont été autorisées, pour une superficie représentant 454 ha ;
- 1 619 déclarations d'exercice d'un droit et de vérifications d'un droit traitées, dont 84,1 % ont déjà été jugés conformes ;
- 29 déclarations se sont révélées non conformes avec infraction ;
- 866 signalements d'infraction ont été reçus ;
- 410 interventions effectuées pour le suivi et la sanction des infractions ;
- 1 380 décisions rendues au cours de la dernière année dont seulement 68 dossiers ont fait l'objet d'une contestation au Tribunal administratif du Québec (TAQ). Au courant de la dernière année, le TAQ a infirmé, en totalité ou en partie, 6 décisions de la Commission ;
- 62 jugements relatifs à l'application de la LPTAA ont été prononcés par les tribunaux judiciaires ;
- 7 avis gouvernementaux en vertu de l'article 66 de la LPTAA et 1 en vertu de l'article 96 de la LPTAA ont fait l'objet de décrets pris par le Gouvernement dans les 5 dernières années afin d'autoriser l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot de la zone agricole.

Une loi renouvelée

L'année 2024-2025 a été marquée par une réforme majeure de la LPTAA, suivant l'entrée en vigueur de la Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité en mars 2025. Après 46 ans d'existence, le législateur a accordé à la Commission des pouvoirs renforcés, lui permettant d'agir avec plus de rigueur en cas de non-respect des lois et règlements et de ses décisions, dont elle assure la surveillance.

Parmi les principaux changements, la Commission dispose désormais de mécanismes de sanction plus efficaces et elle doit autoriser certaines transactions qui, auparavant, échappaient à son contrôle. La mise en œuvre de ces ajustements nécessite l'élaboration de nouveaux outils, processus et cadres d'information adaptés aux nouvelles exigences légales.

Introduction

La Commission a pris connaissance du projet de loi n°5, Loi visant à accélérer l'octroi des autorisations requises pour la réalisation des projets prioritaires et d'envergure nationale (PL 5), lequel contient des modifications qui touchent la Commission et la zone agricole.

Le chapitre II de la partie II sur les mesures d'allègement particulières et autres aménagements du PL 5 prévoit à l'article 37 que lorsque l'autorisation octroyée par le gouvernement remplace une permission requise pour réaliser un projet désigné ou les activités nécessaires à sa réalisation en vertu de la LPTAA ou de la LATANR, les processus d'examen d'une demande par la Commission prévus par l'une de ces lois ne s'appliquent pas.

Afin de bien comprendre l'impact de ces modifications, la Commission considère qu'il est important de bien saisir son rôle et ses processus décisionnels.

C'est pourquoi la Commission souhaite profiter de l'invitation aux consultations particulières sur le PL 5 pour déposer un mémoire qui vise à contextualiser les changements qui y sont contenus et qui pourraient avoir pour effet de transformer les fonctions dont elle est chargée.

Ainsi, la Commission abordera les sujets suivants :

1. Le traitement d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 58 LPTAA ;
2. Le traitement d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 79.0.9 LPTAA ;
3. Le traitement d'une demande d'autorisation en vertu de la LATANR ;
4. Les décisions du gouvernement ;
5. Les impacts anticipés du PL 5.

Rôle et processus décisionnels de la Commission

1. Le traitement d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 58 LPTAA

La LPTAA est une loi de zonage, prohibitive et d'ordre public qui vise à assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, selon une diversité de modèles nécessitant notamment des superficies variées, et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles.

Afin d'atteindre cet objectif, différentes interdictions¹ sont prévues à la LPTAA, dont l'interdiction générale d'ordre public d'utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture² ainsi que de l'acquérir³, de l'aliéner ou de le lotir⁴ à certaines conditions.

Ainsi, toute personne qui désire poser un acte pour lequel une autorisation est requise 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 Commission⁵. Il en va de même pour la MRC ou la communauté qui désire demander l'exclusion d'un lot de la zone agricole pour ses propres fins ou un projet dont elle se fait le promoteur⁶.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande, la Commission doit examiner différents critères prévus à la LPTAA afin de déterminer s'il y a lieu d'accorder l'autorisation ou d'ordonner l'inclusion ou l'exclusion demandée.

Entre autres critères à considérer, mentionnons ceux prévus à l'article 62 LPTAA :

- 1° le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants ;
- 2° les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture ;

¹ RLRQ, c. P -41.1 (« LPTAA »), art. 26-29, 70 et 79.0.6.

² *Id.*, art. 26.

³ *Id.*, art. 79.0.6.

⁴ *Id.*, art. 28 et 29.

⁵ *Id.*, art. 58 et 79.0.9.

⁶ *Id.*, art. 65.

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 municipalité régionale de comté comprise dans l'un des groupes identifiés au décret pris en vertu de l'article 58.7 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 de certaines ressources, dont l'eau et le 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 durable du territoire sur preuve soumise à la Commission;

10° les conditions socio-économiques nécessaires à la vitalité d'une collectivité lorsque celle-ci est faible, sur preuve soumise à la Commission;

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

12° les effets d'une utilisation relative à l'agrotourisme sur la viabilité de l'exploitation agricole par la mise en valeur de ses produits agricoles ou le développement du secteur agricole;

13° le dynamisme du territoire agricole;

14° le contenu d'un avis de non-conformité au schéma d'aménagement et de développement et aux dispositions du document complémentaire ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement ou aux mesures de contrôle intérimaire.

Dans certaines circonstances, l'existence d'un espace approprié disponible hors de la zone agricole peut aussi servir à l'appréciation d'une demande⁷. L'objectif étant de considérer la capacité de développement de la zone non agricole avant d'envisager une utilisation à des fins autres qu'agricoles en zone agricole.

C'est en se basant sur ses experts, ses connaissances et son système d'information géomatique que la Commission est en mesure de cartographier les interventions, d'analyser les impacts sur le milieu agricole et d'effectuer des analyses à caractère régional.

⁷ *Id.*, art. 61.1 et 65.1.

La décision à rendre par la Commission, organisme hautement spécialisé, comporte donc un important aspect discrétionnaire. Il n'existe pas de droit à une autorisation. La décision de la Commission est toutefois rendue dans un contexte où non seulement le demandeur a l'occasion d'être entendu⁸, mais aussi la municipalité locale et l'association accréditée. En effet, ces dernières ont la possibilité de fournir une recommandation avant que la décision de la Commission ne soit rendue⁹.

2. Le traitement d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 79.0.9 LPTAA

Le processus décisionnel d'une demande d'autorisation pour l'acquisition d'une terre agricole par un fonds d'investissement ou une personne qui n'est pas une exploitation agricole enregistrée s'apparente à celui décrit ci-dessus et vise les mêmes objectifs. Toutefois, les critères que la Commission doit prendre en considération sont différents :

- 1° l'usage projeté, notamment l'intention du demandeur de réaliser un projet agricole sur la terre agricole faisant l'objet de sa demande;
- 2° le potentiel agricole de la terre agricole et des lots avoisinants;
- 3° les possibilités d'utilisation de la terre agricole à des fins d'agriculture;
- 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 et l'accès à celles-ci pour la relève agricole;
- 8° l'impact sur l'occupation du territoire.¹⁰

3. Le traitement d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 12 LATANR

Lorsque la Commission est saisie d'une demande d'autorisation produite en vertu de la LATANR, elle doit d'abord analyser si la terre agricole qui fait l'objet de la demande est propice à la culture du sol, au pâturage des animaux ou à l'acériculture¹¹. Dans l'affirmative, elle évalue ensuite la demande en pondérant les huit critères suivants :

- 1° l'usage projeté, notamment l'intention du requérant de réaliser un projet agricole sur la terre agricole faisant l'objet de sa demande;
 - 1.1° le potentiel agricole de la terre agricole et des lots avoisinants;
 - 1.2° les possibilités d'utilisation de la terre agricole à des fins d'agriculture;
- 2° l'incidence de l'acquisition sur le prix des terres agricoles de la région;
- 3° les effets de l'acquisition ou de l'usage projeté sur le développement économique de la région;

⁸ *Id.*, art. 60.1.

⁹ *Id.*, art. 58.1 et 65.

¹⁰ *Id.*, art. 79.0.11.

¹¹ RLRQ, c. A-4.1 (« LATANR »), art. 15.

4° la valorisation des produits agricoles et la mise en valeur de terres agricoles sous-exploitées;

4.1° la concentration de la propriété des terres agricoles et l'accès à celles-ci pour la relève agricole;

5° l'impact sur l'occupation du territoire.

4. Les décisions du gouvernement

La Commission détient une compétence indéniable en matière d'autorisation, d'inclusion ou d'exclusion d'un lot de la zone agricole. Toutefois, cette compétence n'est pas exclusive. En effet, pour des motifs d'intérêt public, le législateur a également conféré au gouvernement du Québec des pouvoirs lui permettant d'intervenir.

Essentiellement, deux dispositions de la LPTAA confèrent au gouvernement la compétence d'agir en lieu et place de la Commission, soit les articles 66 et 96.

L'article 66 LPTAA prévoit que le gouvernement du Québec peut, après avoir pris l'avis de la Commission, autoriser le lotissement, l'aliénation, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture ainsi que l'exclusion d'un lot de la zone agricole, et ce, aux fins d'un ministère ou d'un organisme public.

À cet égard, l'exercice de ce pouvoir est strictement circonscrit aux fins d'un ministère ou d'un organisme public. L'article 1 de la Loi définit ce qu'il faut entendre par « organisme public ».

Pour sa part, l'article 96 LPTAA prévoit que le gouvernement du Québec peut, par avis écrit à la Commission, lui soustraire une affaire relevant de sa compétence afin d'en décider lui-même.

Contrairement au pouvoir prévu à l'article 66 LPTAA, celui conféré par l'article 96 peut être exercé à des fins autres que celles d'un ministère ou d'un organisme public.

Au cours des cinq dernières années, le gouvernement s'est prévalu du pouvoir prévu à l'article 66 LPTAA à sept reprises afin d'autoriser lui-même l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion ou l'exclusion d'un lot de la zone agricole.

Au cours de cette même période, il n'a soustrait de la compétence de la Commission qu'une seule affaire afin d'en décider lui-même, conformément au pouvoir que lui confère l'article 96 LPTAA.

Dans chacun de ces cas, la Commission avait préalablement donné un avis favorable ou partiellement favorable au gouvernement.

Il ressort ainsi que ces pouvoirs décisionnels sont exercés avec parcimonie. De plus, leur utilisation ne s'inscrit pas nécessairement dans un contexte de décisions ayant des impacts négatifs sur le territoire ou les activités agricoles. En effet, parmi les dossiers recensés au cours des cinq dernières années, trois concernaient l'inclusion de superficies en zone agricole, totalisant environ 546 hectares, alors que deux dossiers portaient sur l'exclusion de superficies totalisant approximativement 34 hectares.

Enfin, un pouvoir analogue à ceux prévus aux articles 66 et 96 LPTAA est également prévu à la LATANR. L'article 20 de cette loi prévoit que le gouvernement peut, par avis écrit à la Commission, se saisir de toute demande présentée par une personne ne résidant pas au Québec. Or, le gouvernement ne s'est pas prévalu de cette disposition au cours des cinq dernières années.

5. Les impacts anticipés du PL 5

Le PL 5 a pour effet d'élargir les possibilités pour le gouvernement d'agir en lieu et place de la Commission. En effet, alors que le pouvoir prévu à l'article 66 LPTAA est expressément circonscrit aux fins d'un ministère ou d'un organisme public, les dispositions du projet de loi font plutôt référence à la notion de « promoteur », soit toute personne qui demande la désignation d'un projet ou une autorisation aux fins de la réalisation d'un projet désigné ou des activités nécessaires à sa réalisation.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les pouvoirs actuellement conférés au gouvernement par les articles 66 et 96 LPTAA, de même que par l'article 20 de la LATANR, ont jusqu'à présent été exercés de manière limitée. Si l'article 66 LPTAA encadre explicitement l'exercice de ce pouvoir aux fins d'un ministère ou d'un organisme public, les articles 96 LPTAA et 20 LATANR prévoient déjà des mécanismes permettant au gouvernement d'intervenir sans que l'exercice de ce pouvoir soit restreint à de telles fins.

Dans ce contexte, l'approche retenue par le PL 5 s'inscrit dans une logique d'élargissement du champ des situations dans lesquelles le gouvernement pourrait intervenir, notamment en lien avec des projets portés par des promoteurs. Cette évolution pourrait, dans les faits, se traduire par une utilisation plus fréquente de son pouvoir, ce qui constitue en soi un impact à considérer dans l'analyse des effets du projet de loi sur le régime en vigueur.

Enfin, la Commission prend acte de la volonté du gouvernement d'accélérer la réalisation de projets prioritaires et d'envergure nationale, mais elle tient aussi à souligner la célérité avec laquelle elle traite habituellement ce type de projet. Le président de la Commission peut de son propre chef ou suivant la réception d'une demande, autoriser qu'il soit disposé par préséance d'un dossier dont la Commission est saisie. Dans un tel cas, l'avis peut être émis à l'intérieur d'un délai de 30 jours suivant la réception des documents nécessaires à l'analyse du dossier.

Recommandation

Aucune

Conclusion

Il va de soi que la réalisation de projets d'envergure peut, sur le plan opérationnel, être facilitée par la disponibilité de vastes superficies situées en zone agricole. Toutefois, il importe de rappeler que la zone agricole protégée constitue un patrimoine collectif qui, par son étendue et la qualité de sa ressource, représente un atout majeur pour le développement économique du Québec. À cet égard, les sols de bonne qualité pour l'agriculture ne représentent que moins de 2 % de la superficie totale du territoire québécois.

Dans ce contexte, l'utilisation de terres agricoles à des fins autres que l'agriculture doit demeurer une mesure d'exception, envisagée en dernier recours. Il est ainsi souhaité que l'exercice des nouveaux pouvoirs conférés au gouvernement du Québec par le PL 5 s'inscrive dans une approche soucieuse de la protection du territoire agricole, afin d'éviter que leur mise en œuvre n'entraîne des impacts négatifs significatifs sur cette ressource limitée et précieuse.



**Commission
de protection
du territoire agricole**

Québec

