

DE : Monsieur Donald Martel
Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Le 26 juin 2026

TITRE : Projet de règlement sur le suivi et le contrôle de certains droits fonciers agricoles et projet de règlement modifiant le Règlement sur le tarif des droits, honoraires et frais édicté en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le territoire agricole est une ressource limitée, puisque seuls 2 % du Québec est cultivé. Les terres ont un caractère stratégique pour l'économie de plusieurs territoires et pour le dynamisme de nos collectivités. La pérennité de cette base territoriale pour la pratique de l'agriculture est notamment assurée par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (ci-après « LPTAA »), en vigueur depuis 1978.

Le 21 juin 2023, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, en compagnie des principaux partenaires des milieux agricole et municipal, a lancé la Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles : Agir pour nourrir le Québec de demain (ci-après « CNTAA »). La démarche, qui s'est conclue en mai 2024, se voulait une réflexion sur la modernisation du régime de protection du territoire agricole en favorisant la mise en valeur du territoire par les activités agricoles. Elle a permis la réception de nombreux commentaires et propositions d'intervenants de divers horizons, autant à l'échelle nationale que régionale.

Pour répondre aux préoccupations exprimées, un plan de mise en œuvre (ci-après « PMO ») a été élaboré et sera réalisé de 2025 à 2030. Son premier axe a été entièrement mis en œuvre lors de la sanction du projet de loi 86 : Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité (ci-après « PL-86 »), en mars 2025. Cette loi a, notamment, introduit dans la LPTAA des dispositions législatives concernant le suivi et le contrôle des transactions foncières agricoles inscrites au registre foncier.

Certaines mesures de contrôle sont déjà en vigueur. Ainsi, une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (ci-après « CPTAQ ») est nécessaire pour acquérir une superficie de quatre hectares (ci-après « ha ») ou plus en zone agricole, si l'acquéreur est un fonds d'investissement ou s'il n'est pas une exploitation agricole et que la terre est située à proximité de certains périmètres d'urbanisation.

Le PL-86 permet aussi au gouvernement d'adopter un règlement pour mettre en place un mécanisme de suivi des transactions foncières agricoles et apporter des ajustements aux mesures de contrôles en vigueur.

La mise en œuvre de ces pouvoirs serait cohérente avec la Politique bioalimentaire 2025-2035 - *Nourrir nos ambitions*, qui vise à favoriser la protection et l'accès aux terres agricoles.

Finalement, l'action 2.1 du PMO de la CNTAA vise spécifiquement l'élaboration d'un règlement sur le suivi et le contrôle des transactions foncières agricoles, sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (ci-après « MAPAQ ») avec la collaboration de la CPTAQ et du ministère des Ressources naturelles et des Forêts (ci-après « MRNF »).

2- Raison d'être de l'intervention

Les terres agricoles sont le principal outil de production des fermes. L'accès à la terre est à la base du démarrage et du développement de nos exploitations agricoles. Au Québec, la valeur des terres cultivées est variable d'une région à l'autre (ex. : 56 000 \$/ha en Montérégie et 4 200 \$/ha en Abitibi-Témiscamingue, en 2024). Toutefois, à l'échelle provinciale, celle-ci a triplé entre 2010 et 2022. Cette hausse continue constitue un défi d'accès à la terre et de pérennité pour de nombreuses fermes, surtout dans le contexte où la terre représente à elle seule 60 % des actifs des fermes, en 2024.

Par ailleurs, de 2007 à 2023, des propriétaires possédant de grandes superficies agricoles ont accru de manière importante la superficie totale qu'ils possèdent. La grande majorité des superficies sont possédées par des producteurs agricoles et la presque totalité de l'accroissement des superficies totales possédées par ces propriétaires est le fait des producteurs. Cette concentration de la propriété participe également aux défis d'accès à la terre.

Les terres agricoles sont des placements stables, sûrs et stratégiques face à la demande alimentaire mondiale. Certains intervenants non traditionnels achètent donc des terres afin de diversifier le portefeuille de leurs investisseurs et les louent à des agriculteurs pour en tirer un rendement annuel. Ce type de propriétaires investisseurs semble peu présent au Québec, puisqu'environ 90 % des terres agricoles sont possédées par des agriculteurs, comme le révélait la CNTAA.

Néanmoins, toute transaction foncière agricole constituant ou s'apparentant à un investissement financier est fortement critiquée par les milieux agricole et municipal. Le premier craint surtout un effet à la hausse sur le prix des terres et une concurrence déloyale envers la relève agricole. Le second appréhende particulièrement une baisse du dynamisme et de l'empreinte locale des entreprises agricoles et, par le fait même, une dévitalisation des communautés rurales.

Depuis les années 2010, des cas d'achats de grandes superficies de terres agricoles par des entreprises non agricoles ont été médiatisés.

Plusieurs acteurs ont soulevé les enjeux qu'entraînent ce type d'acquisition et ont demandé la mise en place de mesures de suivis ainsi que de contrôle des transactions foncières agricoles par le gouvernement, dont :

- Le secteur agricole, depuis le début des années 2010;
- La Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de l'Assemblée nationale, en 2016;
- Un nombre important de participants à la CNTAA, en 2024;
- Le Vérificateur général du Québec relayant le rapport de la commissaire au développement durable présenté à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024.

Depuis 2017, des rapports ont été publiés par le MAPAQ concernant la propriété et les transactions foncières agricoles. Ces études ont notamment été produites à partir de données inscrites au Registre foncier du Québec (ci-après « RFQ »), qui regroupe et rend publiques toutes les transactions immobilières réalisées au Québec. Toutefois, ces exercices ont révélé certains enjeux, dont :

- Le portrait de la propriété foncière agricole au Québec dont nous disposons est incomplet. Il est difficile de cerner et de qualifier les acquéreurs de terres agricoles;
- La complexité de la compilation manuelle des données issues du RFQ, considérant que plus de 15 000 transactions foncières agricoles sont effectuées chaque année;
- La difficulté de séparer la valeur du fonds de terre des autres actifs pouvant être transigés (ex. : quotas, machinerie, bâtiments), alors qu'il s'agit d'une donnée essentielle;
- L'impossibilité d'associer les données issues du RFQ à celles découlant de l'enregistrement des exploitations agricoles du MAPAQ, ce qui permettrait de déceler les transactions concernant des terres exploitées par une ferme.

Par ailleurs, un peu plus d'un an après la sanction du PL-86, des enjeux ont été notés concernant le contrôle de transactions foncières agricoles. Ainsi, certains intervenants qui peuvent être visés par ce contrôle sont des acteurs favorisant le développement des entreprises agricoles (ex. : le Fonds d'investissement pour la relève agricole²) ou la protection du territoire agricole (ex. : les fiducies d'utilité sociale à vocation agricole). Il ne semble pas opportun de contrôler les acquisitions qu'ils réalisent.

Il a également été constaté que le Règlement sur les tarifs des droits, honoraires et frais édicté en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (ci-après « Règlement sur les tarifs ») ne permet pas de faire payer des frais d'ouverture de dossier et de dépenses d'enquête et d'audition pour une demande d'acquisition en vertu de l'article 79.0.9 de la LPTAA¹.

¹ Art.79.0.9. Quiconque désire obtenir une autorisation en vertu de la présente sous-section doit présenter à la commission une demande accompagnée de tous les documents et de tous les renseignements qu'elle exige par règlement et, le cas échéant, du paiement des droits prescrits pour présenter cette demande.

Un acquéreur qui a l'intention d'enregistrer son exploitation agricole conformément à l'article 36.0.1 de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (chapitre M-14) doit joindre à sa demande une déclaration assermentée à cet effet.

Cette situation est incohérente avec celle prévalant dans le cas de toute autre demande d'autorisation déposée à la CPTAQ. Rappelons, à cet effet, que les frais d'ouverture d'un dossier à la CPTAQ sont de 355 \$, un montant qui n'a pas été mis à jour depuis 1997, bien qu'il soit indexé depuis 2025.

3- Objectifs poursuivis

Les projets de règlement joints au présent mémoire ont pour objectifs de :

- Permettre au MAPAQ et à la CPTAQ d'obtenir, en continu, des données fiables concernant les transactions foncières agricoles tirées du RFQ de manière à alimenter le gouvernement sur ses interventions en matière de propriété foncière agricole;
- Assurer l'appariement entre les données obtenues du RFQ et celles dont dispose la CPTAQ et le MAPAQ;
- Permettre au MAPAQ de produire ponctuellement des rapports anonymisés sur les transactions foncières agricoles et de les rendre publics;
- Outiller la CPTAQ pour mieux déceler certaines infractions à la LPTAA et à la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents;
- Exempter d'une autorisation des organismes œuvrant en faveur de la protection du territoire agricole et du développement des activités agricoles afin de faciliter leur travail;
- Permettre la tarification des demandes d'acquisition formulées à la CPTAQ.

4- Proposition

La proposition consiste à adopter les projets de règlement. Cette solution permettrait d'abord de mettre en place un suivi des transactions foncières agricoles. Cette mesure répondrait, ainsi, aux demandes formulées à cet effet par de nombreux intervenants en fournissant au MAPAQ l'information nécessaire pour publier ponctuellement des rapports faisant le portrait des achats de terres agricoles au Québec. Ce suivi permettrait aussi au gouvernement d'évaluer la pertinence d'intervenir de manière supplémentaire et ciblée en matière de contrôle des transactions foncières agricoles si une problématique particulière était constatée.

Ensuite, le projet de règlement sur le suivi et le contrôle de certains droits fonciers agricoles retirerait de l'obligation de déposer une demande d'autorisation à la CPTAQ pour une acquisition certains organismes œuvrant concrètement au développement de nos entreprises agricoles, notamment au démarrage de fermes par la relève agricole et à la protection pérenne de certaines terres agricoles.

Finalement, le projet de règlement modifiant le Règlement sur le tarif des droits, honoraires et frais édicté en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles prescrirait un tarif applicable aux demandes d'acquisition formulée à la CPTAQ.

Plus précisément, les projets de règlement permettraient de :

- Déterminer les renseignements qui doivent être fournis lors de la présentation de la réquisition d'inscription relative à un droit inscrit au RFQ ou, dans un délai de 30 jours suivant l'inscription du droit, sur le site Internet de la CPTAQ. Par exemple, les numéros d'entreprises du Québec (NEQ) et les numéros d'identification ministériel (NIM) des parties, le lien de dépendance entre l'acheteur et le vendeur, le fait que la vente soit assujettie à une autorisation de la CPTAQ et le prix de la vente ventilé doivent être fournis, le cas échéant.
- Déterminer les catégories de personnes (ex. : professionnel du droit [ex. : notaires, avocats], parties impliquées dans l'acte) qui sont responsables de l'obtention, de la vérification et de l'exactitude de ces renseignements, ainsi que toutes modalités relatives à ceux-ci, comme prescrit par le premier alinéa de l'article 2 et l'article 3;
- Exempter de l'obtention d'une autorisation de la CPTAQ pour une acquisition effectuée en vertu de la sous-section 2 de la Section IV du Chapitre II de la LPTAA, certains organismes voués à la protection ou au développement du territoire et des activités agricoles;
- Prescrire un tarif applicable aux frais d'ouverture de dossier et de dépens d'enquête et d'audition pour une demande formulée à la CPTAQ en vertu de cette sous-section. Le tarif prévu (355 \$) correspond au tarif en vigueur.

5- Autres options

Une autre option consisterait au dépôt d'un projet de règlement ciblé ne comprenant que des dispositions visant la mise en œuvre du mécanisme de suivi des transactions foncières agricoles. À noter que le suivi des transactions a fait l'objet d'un large consensus lors de la CNTAA et qu'il est appuyé par les rapports de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles et de la Commissaire au développement durable.

Toutefois, cette option ne permettrait pas de répondre à l'objectif de faciliter le travail de certains partenaires et parties prenantes qui œuvrent à la protection du territoire ou au développement de l'agriculture. Cette option ne permettrait pas, non plus, de prescrire les frais exigibles par la CPTAQ lors d'une demande d'acquisition.

6- Évaluation intégrée des incidences

La mise en place d'un suivi des transactions foncières agricoles est souhaitée des partenaires agricoles, municipaux et environnementaux qui sont intervenus dans le cadre de la CNTAA. Durant la journée d'échanges du 17 mai 2024, ayant clôturé cette consultation, l'orientation de favoriser l'accessibilité aux terres agricoles a fait consensus, tout comme l'action prioritaire visant à accroître la qualité et la disponibilité des données concernant le territoire agricole.

Les rencontres tenues avec plusieurs intervenants dans le cadre de l'élaboration des présents projets de règlement vont aussi en ce sens. Ainsi, il est attendu que les projets de règlement soient favorablement accueillis par ces partenaires.

Par ailleurs, des mesures ont été prises pour diminuer au maximum l'impact de la mise en place de ce suivi sur les professionnels du droit, qui devraient colliger de nouvelles informations concernant les actes comprenant au moins un lot situé en zone agricole qui sont transmis au RFQ. Les associations représentant ces professionnels ont été rencontrées, elles considèrent que les modifications envisagées sont acceptables et que la mise en œuvre des mesures envisagées serait faite avec leur collaboration, dans un souci de simplification.

Ensuite, l'exemption envisagée de l'obtention d'une autorisation de la CPTAQ pour certains organismes œuvrant au développement du territoire et des activités agricoles représenterait un allègement pour ces derniers. L'exemption est vue de manière positive par les acteurs rencontrés.

Finalement, la tarification des demandes d'acquisition serait nécessaire pour assurer l'équité entre les demandeurs. La tarification des demandes d'acquisition serait identique aux autres demandes transmises à la CPTAQ. L'impact de cette modification serait relativement limité, puisque seulement dix décisions concernant ce type de demande ont été rendues en 2025-2026.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

La solution proposée a fait l'objet de consultations auprès de la CPTAQ, du MRNF, de L'Union des producteurs agricoles (ci-après « UPA »), de la Fédération de la relève agricole du Québec, de La Financière Agricole du Québec, du Fonds d'investissement pour la relève agricole 2, de la Fiducie agricole UPA-Fondation, de la Chambre des notaires du Québec, de l'Association professionnelle des notaires du Québec, du Barreau du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités, de l'Union des municipalités du Québec, de l'Alliance SaluTERRE et de Protec-Terre.

Les projets de règlement ont été élaborés en collaboration avec la CPTAQ et le MRNF. Les commentaires et les propositions de modifications transmis par les autres organismes ont été pris en considération et ont été intégrés dans la mesure où ils cadraient avec les objectifs poursuivis et permettaient de bonifier les mesures envisagées, notamment en corrigeant des enjeux de nature technique.

Les autres parties prenantes seraient consultées à la suite de la publication des projets de règlement à la *Gazette officielle du Québec*. D'autres rencontres pourraient aussi être organisées à ce moment avec les principaux intervenants rencontrés préalablement.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

En cas d'édiction, la mise en œuvre des règlements serait effectuée avec les effectifs actuellement en place à la CPTAQ, au MRNF et au MAPAQ.

Plus particulièrement, la modification au Règlement sur les tarifs nécessiterait peu de suivis administratifs, puisqu'il s'agirait uniquement d'une mise à jour à cet effet du site Internet de la CPTAQ.

Quant à l'entrée en vigueur du Règlement sur le suivi et le contrôle de certains droits fonciers agricoles, elle serait le 2 octobre 2027, à l'exception de l'article 4 qui entrerait en vigueur le quinzième jour qui suit la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec*.

L'entrée en vigueur des mesures de suivi nécessiterait des travaux préliminaires de nature administrative et technologique, soit :

- La modification du Service en ligne de réquisition d'inscription (ci-après « SLRI ») du RFQ par le MRNF, pour y intégrer les questions convenues;
- La création d'un formulaire par la CPTAQ et son ajout à son site Internet comme option de remplacement au formulaire SLRI, pour les professionnels du droit ne souhaitant pas utiliser cette option.

La collaboration avec les partenaires du droit se poursuivrait durant la mise en œuvre du Règlement sur le suivi et le contrôle de certains droits fonciers agricoles. L'objectif serait d'abord de favoriser l'adaptation du contenu des formulaires à la pratique des professionnels du droit. Les partenaires du droit contribueraient à partager les nouvelles normes applicables et à l'élaboration et au partage des outils et documents d'accompagnement produits auprès de leurs membres.

L'information sur l'entrée en vigueur des règlements serait aussi partagée aux partenaires consultés des domaines agricole, environnemental et municipal, par le MAPAQ et la CPTAQ.

Il est souhaité que les règlements faisant suite aux projets de règlement soient édictés à l'automne 2026.

9- Implications financières

Les dispositions prévues aux projets de règlement joints au présent mémoire concernant l'exemption de déposer une demande d'acquisition pour certains groupes et l'ajout d'un tarif pour ce type de demande n'impliquerait aucune dépense, aucun investissement ou ajout d'effectifs pour le gouvernement.

Quant à la mise en place d'un suivi des transactions foncières agricoles, elle impliquerait une mise à jour du SLRI du MRNF par les équipes en place.

10- Analyse comparative

Une province canadienne et des pays ont mis en œuvre des mécanismes de suivi des transactions foncières agricoles pour améliorer leur connaissance du marché foncier agricole et faciliter leur prise de décision.

Au Nouveau-Brunswick, le Plan d'identification des terres agricoles permet aux propriétaires de terres agricoles de bénéficier d'un report d'impôt lorsqu'ils procèdent à l'inscription de leurs terres et autres biens réels au Registre des terres agricoles.

En Belgique, le Gouvernement wallon a mis en place un observatoire du foncier agricole chargé de la collecte de données concernant les ventes de terres agricoles.

En Corée du Sud, les chefs de circonscription administrative doivent tenir un registre des terres agricoles et déterminer le statut réel de la propriété et son utilisation.

En France, les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (ci-après « SAFER ») bénéficient d'un droit d'information sur la plupart des transactions foncières agricoles grâce à une obligation d'information qui leur permet d'assurer un suivi de celles-ci et de broser un portrait de la propriété foncière au pays. Ces SAFER ont l'obligation de transmettre les informations sur l'évolution du prix des terres agricoles à l'État.

Par ailleurs, d'autres pays, qui exercent un contrôle des transactions foncières agricoles, prévoient des critères d'exemption aux mesures mises en place. En Allemagne, la province de Thuringe exempte d'une autorisation la vente des terrains d'une superficie inférieure à 0,25 ha. En Autriche, les personnes intéressées par l'acquisition de droits sur un terrain agricole peuvent être exemptées de certaines mesures de contrôle lorsqu'elles remplissent des conditions spécifiques de non-application de la réglementation. En France, certaines opérations sont exemptées des mesures de contrôle, notamment les acquisitions par cession effectuées par une SAFER.

L'adoption de tels régimes à l'étranger témoigne de la pertinence des mesures prévues aux présents projets de règlement. Ces mesures permettraient d'accroître les connaissances sur les dynamiques foncières agricoles, de s'assurer de la pertinence des interventions de l'État et de favoriser la protection des terres et des activités agricoles.

Ministre de l'Agriculture,
des Pêcheries et de l'Alimentation,

DONALD MARTEL