

# Rapport sur les effets des modifications à la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents (RLRQ, c. A-4.1)

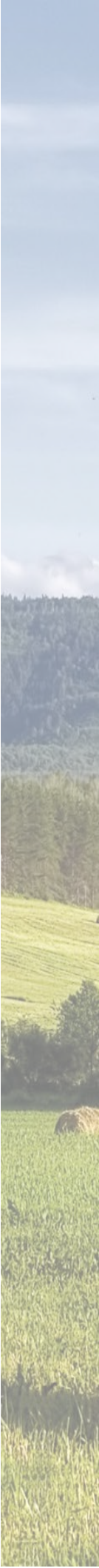


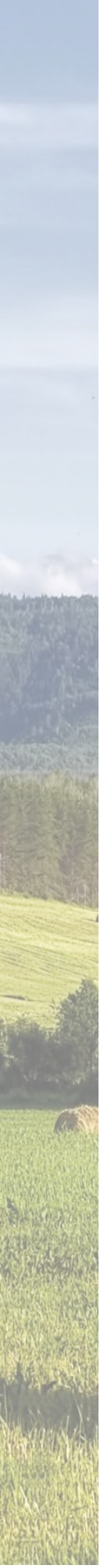
## Avant-propos

En 2013, le gouvernement a modifié la Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents pour resserrer les paramètres visant l'acquisition d'une terre agricole par un non-résident afin de maintenir ce capital dans le patrimoine collectif du Québec et de freiner les tentations spéculatives. Comme elle s'y était engagé dans son plan stratégique de 2017-2021, la Commission a documenté, les effets des principales modifications.

Le rapport qui suit présente une synthèse des modifications législatives de 2013. Il se veut être un outil de synthèse qui illustre les décisions rendues en vertu de la LATANR des dernières années en faisant l'état de la situation. En conclusion, le rapport permet d'affirmer que les modifications législatives de 2013 ont amélioré le contrôle de l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents.

Le rapport est d'intérêt général puisqu'il permet de faire connaître les types de demandes d'acquisition de terres agricoles par des non-résidents ainsi que les critères analysés par la Commission dans le cadre de ces dossiers.





## Table des matières

<b>Liste des tableaux</b> .....	<b>6</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
La LATANR est modifiée .....	8
Le mandat.....	8
Le rapport .....	8
<b>Modifications à la LATANR</b> .....	<b>10</b>
L'intention du législateur .....	10
Analyse détaillée des dispositions législatives modifiées .....	11
<b>Effets des modifications à la LATANR sur la Commission</b> .....	<b>15</b>
Gestion du quota de 1 000 hectares .....	15
Équipe attitrée .....	16
Nouvelle expertise pour un nouveau critère .....	16
Autres effets administratifs.....	17
<b>Effets des modifications à la LATANR sur les décisions</b> .....	<b>18</b>
Méthodologie .....	18
Analyse comparative .....	20
<b>Effets des modifications à la LATANR sur le territoire agricole</b> .....	<b>29</b>
Différences observées à la suite des modifications à la LATANR .....	29
Portrait des demandes et des demandeurs non résidents .....	32
L'acquisition de terres agricoles par des non-résidents ailleurs au Canada .....	37
<b>Conclusion</b> .....	<b>41</b>
Résumé des effets des modifications de la LATANR .....	41

## Liste des tableaux

Tableau 1	
Nombre de dossiers suspendus pour les décisions après les modifications à la LATANR .....	13
Tableau 2	
Nomenclature des types de demandes avant et après les modifications à la LATANR .....	16
Tableau 3	
Nombre de décisions et superficies autorisées à des personnes physiques non résidentes qui ont l'intention de s'établir au Québec .....	18
Tableau 4	
Nombre de décisions et de superficies, visées et autorisées, à des personnes morales non résidentes ou à des personnes physiques non résidentes qui n'ont pas l'intention de s'établir au Québec .....	19
Tableau 5	
Nombre de décisions et superficies incluses dans la limite annuelle de 1 000 hectares .....	20
Tableau 6	
Nombre de décisions et superficies autorisées de terres agricoles non propices à la culture du sol ou à l'élevage des animaux par rapport à l'ensemble des demandes visant des personnes morales ou physiques n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec.....	22
Tableau 7	
Synthèse des superficies autorisées en fonction du type de demande, avant et après les modifications à la LATANR.....	25
Tableau 8	
Nombre de décisions en fonction du type de demande.....	28
Tableau 9	
Nombre de décisions selon les types de personnes et de demandes pour la période de 2014 à 2019.....	29
Tableau 10	
Nombre de décisions visant des personnes morales ou des personnes physiques n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (articles 15.1 et 15.3) selon le type de personne et leur pays d'origine pour la période de 2014 et 2019 .....	30
Tableau 11	
Nombre de décisions et superficies autorisées par région selon le type de demande (articles 15.1, 15.2 et 15.3) de 2014 à 2019 .....	31
Tableau 12	
Nombre de décisions et superficies autorisées dans les milieux agricoles en périphérie des centres urbains pour les demandes en vertu des articles 15.1 et 15.3 de 2014 à 2019.....	32

# Introduction

## LE CONTEXTE HISTORIQUE

La *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* (ci-après appelée « LATANR ») a été adoptée le 21 décembre 1979. Cette loi a pour but de contrôler l'achat de terres agricoles de quatre hectares et plus par des personnes ne résidant pas au Québec. Le gouvernement a confié à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (ci-après appelée « la Commission ») la tâche de surveiller l'application de la LATANR.

Moins connue que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, la LATANR a aussi son importance dans la préservation d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture. À la fin des années 1970, le gouvernement québécois a identifié quatre causes à la diminution effrénée de la superficie des terres agricoles : la déstructuration des fermes par l'abandon de la culture, l'urbanisation, la spéculation foncière et l'aliénation à des non-résidents du Québec<sup>1</sup>. L'achat de terres agricoles par des non-résidents s'avérait problématique. Une étude de l'époque mentionnait qu'un demi-million d'acres de terres arables (environ 202 343 hectares) appartenaient à des propriétaires non résidents du Québec. De ce demi-million d'acres de sols fertiles, 25 % se trouvaient dans les meilleures régions agricoles et à peine 12 % étaient utilisés à des fins agricoles<sup>2</sup>. Dès lors, la réponse du gouvernement à la spéculation foncière et à l'aliénation à des non-résidents du Québec a été la création de la LATANR. Parallèlement, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* a été, quant à elle, la réponse à la déstructuration des fermes et à l'urbanisation.

Depuis sa création, la LATANR établit une distinction entre les demandes selon que le demandeur est une personne physique ou morale. Si le demandeur est une personne physique qui a l'intention de s'établir au Québec, l'acquisition lui est permise sous condition. En revanche, s'il est une personne physique qui n'a pas l'intention de s'établir au Québec ou une personne morale, sa demande sera analysée selon les critères d'évaluation prévus à la LATANR. En statuant sur la demande, la Commission détermine également si la terre en question est propice à la culture du sol ou à l'élevage d'animaux. Si tel n'est pas le cas, l'autorisation est accordée.

---

<sup>1</sup> Matthews Glenn, J. (1980). « La protection du territoire agricole au Québec. » *Revue générale de droit*, vol. 11, n° 1, pages 209 à 232.

<https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1980-v11-n1-rgd04547/1059483ar/>

<sup>2</sup> Ibid.

## LA LATANR EST MODIFIÉE

Depuis la crise alimentaire de 2008, les terres agricoles, au Québec comme ailleurs, sont de plus en plus perçues comme un actif financier avec un potentiel de rendement intéressant pour les investisseurs. Elles sont considérées de plus en plus comme une valeur refuge<sup>3</sup>. En 2010, une rumeur circulait voulant que des investisseurs étrangers chercheraient à acquérir 40 000 hectares de terres agricoles au Québec<sup>4</sup>. Cette rumeur, combinée à la présence de plus en plus importante des investisseurs sur le marché des terres, a semé l'inquiétude dans la société québécoise.

C'est dans ce contexte que le gouvernement a ajouté des mesures plus restrictives à la LATANR en 2013. Le législateur souhaitait ainsi maintenir les terres agricoles dans le patrimoine collectif du Québec et freiner la spéculation foncière.

## LE MANDAT

Dans le cadre de sa planification stratégique 2017-2021, la Commission a identifié l'enjeu de la pérennité du territoire agricole. Pour y répondre, elle s'est notamment donnée comme objectif de documenter les effets des nouvelles dispositions de la LATANR afin d'en mesurer l'efficacité pour contrôler l'acquisition de terres agricoles par des investisseurs non résidents. La Commission jugeait que, pour bien évaluer les effets des modifications de 2013, il était nécessaire d'attendre quelques années afin d'obtenir un nombre concluant de demandes à analyser.

L'équipe attitrée qui se consacre aux demandes d'autorisation en vertu de la LATANR s'est vu confier le mandat d'évaluer les effets des modifications législatives de 2013.

## LE RAPPORT

Le rapport se présente en quatre sections. La première section identifie les modifications législatives à la LATANR. Par la suite, les effets des modifications ont été documentés à trois niveaux, soit par rapport à l'organisation, aux décisions et au territoire agricole.

La deuxième section rend compte des effets administratifs de ces changements sur la Commission.

Dans la troisième section, une étude comparative des décisions, avant et après les modifications, permet d'apprécier l'efficacité des changements législatifs sur les autorisations pour l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents.

Enfin, la dernière section présente des éléments pouvant expliquer les résultats observés à la section précédente et brosse un portrait des demandes sur le territoire agricole.

---

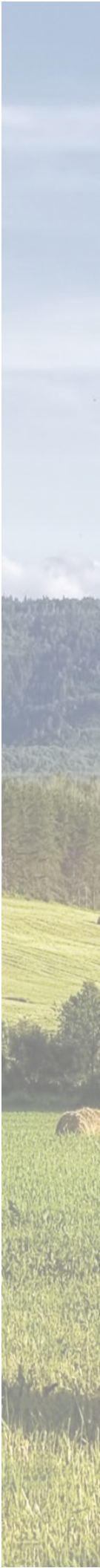
<sup>3</sup> Meloche, J.-P. et Debailleul G. (2013). *Acquisition des terres agricoles par des non-agriculteurs au Québec. Ampleur, causes et portée du phénomène*. Rapport de projet de CIRANO, 64 pages. <https://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2013RP-04.pdf>

<sup>4</sup> Mouvement des Caisses Desjardins (2010). *L'achat des terres agricoles québécoises par des étrangers, mainmise ou méprise? Point de vue économique*, 10 pages : « La rumeur veut que des investisseurs chinois cherchant à acquérir des terres agricoles au Québec avaient accordé un mandat initial de 10 000 hectares (comparable à 88 fermes québécoises d'une superficie moyenne de 113 hectares). Ce mandat se serait élargi à 40 000 hectares (l'équivalent d'un peu plus de 350 fermes québécoises), et il aurait été modifié à nouveau pour couvrir l'ensemble canadien. » [https://www.desjardins.com/fr/a\\_propos/etudes\\_economiques/actualites/point\\_vue\\_economique/pv0511.pdf](https://www.desjardins.com/fr/a_propos/etudes_economiques/actualites/point_vue_economique/pv0511.pdf)

Radio-Canada (2010). *Les terres québécoises attirent les Chinois*. D'après un reportage de Julie Perreault. Publié en ligne le 11 mars 2010. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/466428/terres-arables-vente>



Ce rapport se veut aussi un outil de synthèse qui illustre les décisions des dernières années prises en vertu de la LATANR. Sans prétendre répondre à l'enjeu d'accaparement des terres agricoles par des non-résidents, ce rapport fait un état de situation.



## Modifications à la LATANR

La *Loi modifiant la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*<sup>5</sup>, ci-après appelée le « projet de loi 46 », a été adoptée le 30 octobre 2013.

### L'INTENTION DU LÉGISLATEUR

L'objectif de cette loi est de préserver la pérennité du territoire agricole du Québec et de le protéger en s'assurant que les terres agricoles demeurent entre les mains de Québécois ou d'étrangers qui veulent y exercer des activités agricoles. Le législateur désire ainsi rendre plus difficile l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents. Il cherche également à diminuer l'acquisition des terres agricoles pour la spéculation foncière.

### Trois nouvelles mesures restrictives

À cette fin, le législateur a prévu trois mesures, soit :

1. resserrer le statut de résident prévu à la Loi;
2. établir une limite d'acquisitions par des non-résidents (quota);
3. mettre à jour les critères d'études des demandes d'autorisation pour l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents.

#### ***Resserrer le statut de résident prévu à la Loi***

Les conditions requises pour qu'une personne soit considérée comme un résident du Québec sont maintenant plus exigeantes. La durée de séjour au Québec est plus longue et une exigence supplémentaire quant à la résidence permanente ou à la citoyenneté canadienne est ajoutée.

#### ***Établir une limite d'acquisitions (quota)***

Le législateur fixe à 1 000 hectares de terres agricoles, propices à la culture du sol ou à l'élevage des animaux, la limite annuelle pour l'autorisation des demandes d'acquisition à des personnes morales non résidentes, ou à des personnes physiques non résidentes, qui n'ont pas l'intention de s'établir au Québec.

#### ***Mettre à jour les critères d'études des demandes d'autorisation pour l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents***

Les critères que la Commission doit prendre en considération lors de son évaluation des effets de la demande d'acquisition ont également été reformulés et actualisés. À cet effet, l'usage projeté, l'incidence sur le prix des terres agricoles, les effets de l'usage ou de l'acquisition sur le développement économique de la région, la valorisation des produits agricoles et la mise en valeur de terres agricoles sous-exploitées ainsi que l'impact sur l'occupation du territoire sont pondérés pour rendre une décision.

---

<sup>5</sup> L.Q., 2013, chapitre 24.

## ANALYSE DÉTAILLÉE DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES MODIFIÉES<sup>6</sup>

L'article 1 du projet de loi 46 vient modifier la définition de « résident » contenue à l'**article 2** de la LATANR (L.R.Q., c. A-4.1).

Cet amendement modifie d'abord le nombre de jours et de mois pendant lequel une personne physique doit avoir séjourné au Québec pour être qualifiée de « résidente », au sens de la LATANR. L'amendement ajoute aussi un critère supplémentaire, selon lequel cette personne doit être citoyenne canadienne ou résidente permanente au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (L.C. Canada, 2001, c. 27).

Avant modification	Après modification
<b>2.</b> Une personne physique réside au Québec aux fins de la présente Loi si elle y a séjourné durant au moins trois cent soixante-six jours au cours des vingt-quatre mois précédant immédiatement la date de l'acquisition d'une terre agricole.	<b>2.</b> Une personne physique réside au Québec aux fins de la présente Loi si elle est citoyenne canadienne ou résidente permanente au sens de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> (L.C. 2001, c. 27) et si elle a séjourné au Québec durant au moins 1 095 jours au cours des 48 mois précédant immédiatement la date de l'acquisition d'une terre agricole.

Le nombre de jours et de mois (1 095 jours au cours des 48 mois) réfère au délai prévu à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*<sup>7</sup> pour obtenir la citoyenneté canadienne.

Ainsi, un étranger ayant un statut de visiteur ou de travailleur étranger ne peut être un « résident » au sens de l'article 2 de la LATANR, et ce, même s'il a séjourné au Québec plus de 1 095 jours en 48 mois, puisqu'il n'a pas le statut de résident permanent ou la citoyenneté canadienne. Les deux conditions doivent être remplies (durée du séjour et statut) pour qu'une personne physique soit considérée comme une « résidente » au sens de la Loi.

L'article 2 du projet de loi 46 modifie le nombre de jours et de mois mentionné à l'**article 3**, dans un but de concordance avec l'amendement précédent.

Avant modification	Après modification
<b>3.</b> Malgré l'article 2, une personne physique est réputée résider au Québec si elle y a séjourné durant au moins 366 jours au cours des 24 mois précédant immédiatement son départ du Québec et si elle : [...]	<b>3.</b> Malgré l'article 2, une personne physique est réputée résider au Québec si elle y a séjourné durant au moins 1 095 jours au cours des 48 mois précédant immédiatement son départ du Québec et si elle : [...]

<sup>6</sup> Les débats parlementaires lors de l'adoption du projet de loi 46 ont été consultés pour la rédaction de cette section.

<sup>7</sup> L.C. 2001, c. 27

L'article 3 du projet de loi 46 modifie les articles 15 et 16 de la LATANR alors en vigueur.

Avant modification	Après modification
<p><b>15.</b> Lorsqu'une autorisation lui est demandée en vertu de la présente Loi, la Commission détermine, en prenant en considération les conditions biophysiques du sol et du milieu, si la terre agricole faisant l'objet de la demande est propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux.</p> <p>Si elle juge que la superficie en cause n'est pas propice à la culture du sol ni à l'élevage des animaux, la commission accorde l'autorisation.</p> <p>Dans les autres cas, elle évalue la demande en prenant en considération les conséquences économiques découlant des possibilités d'utilisation de la superficie à des fins d'agriculture, l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole sur le territoire de la municipalité locale et dans la région et sur l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles.</p> <p><b>16.</b> Lorsque le requérant est une personne physique et déclare qu'il a l'intention de s'établir au Québec, la commission autorise l'acquisition à la condition qu'il séjourne au Québec durant au moins trois cent soixante-six jours au cours des vingt-quatre mois suivant la date de l'acquisition.</p> <p>Si, après l'expiration de ce délai, le titulaire d'une telle autorisation, établit à la satisfaction de la commission qu'il réside au Québec, il peut obtenir de cette dernière une attestation à l'effet que la condition est réalisée. Par cette décision de la Commission, l'acquisition est alors confirmée à toutes fins que de droit.</p>	<p><b>15.</b> La Commission détermine, en prenant en considération les conditions biophysiques du sol et du milieu, si la terre agricole faisant l'objet de la demande est propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux.</p> <p><b>15.1.</b> L'autorisation est accordée dans tous les cas où la superficie en cause n'est pas propice à la culture du sol ou à l'élevage d'animaux.</p> <p><b>15.2.</b> L'autorisation d'acquérir une terre agricole propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux est accordée à toute personne physique dont l'intention est de s'établir au Québec à la condition qu'elle y séjourne durant au moins 1 095 jours au cours des 48 mois suivants la date de l'acquisition et qu'à l'expiration de ce délai elle soit citoyen canadien ou résident permanent en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (L.C. 2001, c. 27).</p> <p><b>15.3.</b> À l'exclusion des superficies à l'égard desquelles une autorisation a été accordée aux personnes physiques dont l'intention est de s'établir au Québec, il ne peut être ajouté au cours d'une année plus de 1 000 ha propices à la culture du sol ou à l'élevage des animaux au total de telles superficies que toutes autres personnes ont déjà été autorisées à acquérir.</p> <p>La demande qui porterait ultimement la superficie ajoutée dans l'année au-delà du seuil de 1 000 ha, présentée par une personne morale ou une personne physique qui n'a pas l'intention de s'établir au Québec, peut néanmoins être évaluée par la Commission.</p> <p><b>16.</b> Lorsqu'elle évalue une demande, la Commission prend en considération :</p> <p>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;</p> <p>2° l'incidence de l'acquisition sur le prix des terres agricoles de la région;</p> <p>3° les effets de l'acquisition ou de l'usage projeté sur le développement économique de la région;</p>

Avant modification	Après modification
	<p>4° la valorisation des produits agricoles et la mise en valeur de terres agricoles sous-exploitées;</p> <p>5° l'impact sur l'occupation du territoire.</p> <p><b>16.1.</b> Une personne physique visée à l'article 15.2 peut, le cas échéant, démontrer à la Commission qu'elle s'est conformée aux conditions prévues et lui demander d'attester qu'elle réside au Québec. L'attestation de la Commission confirme l'acquisition à toutes fins que de droit.</p>

Le nouvel **article 15** reprend ce qui était prévu au premier alinéa de l'article 15. Selon le législateur, il appartient au demandeur de démontrer que les sols ne sont pas propices si la Commission en vient à une conclusion différente dans son orientation préliminaire.

Le nouvel **article 15.1** reprend ce qui était déjà prévu au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 15. Le législateur indique que la Commission doit autoriser, donc que c'est un pouvoir lié. Ainsi, dans ces cas, aucune orientation préliminaire n'est nécessaire.

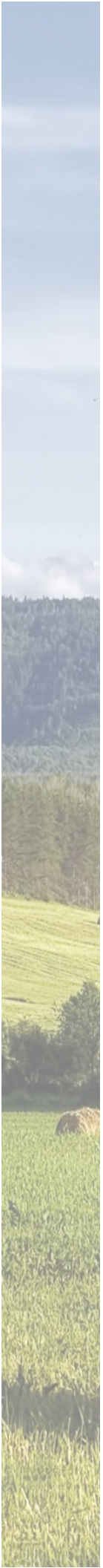
Le nouvel **article 15.2** reprend ce qui était prévu à l'article 16, en ajustant les conditions pour qu'elles soient conformes à la définition de « résident » prévue à l'**article 2** de la LATANR. Le non-respect des conditions entraînera les recours prévus aux articles 25 et suivants de la LATANR.

Le nouvel **article 15.3**, quant à lui, introduit un nombre limité d'hectares pour lesquels la Commission peut autoriser l'acquisition. Cette limite de 1 000 hectares ne vise pas les décisions rendues en vertu de l'article 15.2 (personnes qui déclarent avoir l'intention de s'établir au Québec). Également, les terres agricoles qui ont déjà fait l'objet d'une autorisation d'acquisition ne sont pas comptabilisées dans la limite de 1 000 hectares. Finalement, lorsqu'une demande dépasse la limite, la Commission peut l'évaluer en respectant l'économie générale de la LATANR et, ainsi, respecter l'intention du législateur relativement au quota de 1 000 hectares.

Le nouvel **article 16** établit les plus récents critères selon lesquels la Commission doit fonder sa décision. Ces derniers, pour lesquels aucune importance particulière n'a été édictée, doivent être pondérés par la Commission. Elle doit tenir compte des cinq critères dans leur globalité. Selon la demande qui est examinée, leur importance peut varier. La Commission devra appliquer ces critères dans l'esprit de l'intérêt collectif du Québec et du respect de l'économie générale du projet de loi, soit l'établissement d'une limite quant à l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents à un maximum de 1 000 hectares par année. Les critères sont les suivants :

- 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) *l'incidence de l'acquisition sur le prix des terres agricoles de la région;*

Par ce critère, le législateur souhaite favoriser l'accès aux terres agricoles par des agriculteurs et limiter leur achat par des étrangers, ce qui permet d'éviter une déstructuration du marché. L'objectif est d'avoir moins de locataires, mais davantage de propriétaires de terres agricoles pour faire obstacle à la spéculation. Pour appliquer ce critère, la Commission ne doit pas prendre en considération l'évaluation foncière, mais bien le prix de la transaction. Ce critère ne permet évidemment pas à la Commission de fixer le prix ni



même de le contrôler. Toutefois, la Commission doit examiner les sommes visées par la transaction.

C'est l'intérêt collectif qui doit primer, comme en expropriation. Il revient à la Commission d'interpréter ce critère, de développer une expertise à ce sujet et de définir le terme « région ».

3) *les effets de l'acquisition ou de l'usage projeté sur le développement économique de la région;*

Pour appliquer ce critère, la Commission peut, s'il y a lieu, consulter le schéma d'aménagement et de développement (SAD) et le plan de développement de la zone agricole (PDZA) de la MRC concernée par la demande.

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

Ce critère permet de prendre en considération des projets agricoles ayant un effet positif sur le milieu, tel que la remise en culture de terres en friche.

5) *l'impact sur l'occupation du territoire.*

La Commission prend en considération, entre autres, le fait qu'un projet agricole soit implanté dans un milieu où il y a peu d'exploitations agricoles.

Finalement, **l'article 16.1** est une formulation avec adaptations du 2<sup>e</sup> alinéa de l'ancien article 16. Ainsi, pour démontrer qu'il a respecté les conditions, l'acquéreur pourra transmettre à la Commission les informations nécessaires afin d'établir la preuve qu'il a séjourné au Québec au moins 1 095 jours dans les 48 mois suivant l'acquisition de la terre agricole et qu'il est résident permanent ou citoyen canadien.

## Effets des modifications à la LATANR sur la Commission

### GESTION DU QUOTA DE 1 000 HECTARES

À la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LATANR, la Commission a formé un comité responsable de leur mise en œuvre. L'un des enjeux de leur adoption était la gestion du quota de 1 000 hectares. Comment la Commission allait-elle traiter les dossiers lorsque le nombre d'hectares autorisé serait près de la limite de 1 000 hectares? Dans quelles situations la Commission appliquerait-elle le dernier alinéa de l'article 15.3 et examinerait-elle une demande qui induirait un dépassement de la limite?

Pour ce faire, la Commission a mis en place un processus de traitement des demandes d'autorisation déposées en vertu de l'article 15.3. Ainsi, lorsqu'elle reçoit des demandes d'autorisation alors qu'un total de 1 000 hectares est soit en traitement, soit déjà autorisé, elle suspend l'étude des dossiers jusqu'à ce que des superficies soient disponibles. Par la suite, la Commission traite les dossiers qui ont été suspendus selon la date de production de la demande complète.

Dans l'éventualité où le dossier est suspendu et que le demandeur allègue que le sol est non propice, la Commission étudie la demande en deux étapes. Elle statue d'abord sur le caractère propice ou non de la terre, conformément à l'article 15. Si elle conclut que la terre est non propice, elle autorise l'acquisition en vertu de l'article 15.1. Toutefois, si elle conclut que la terre est propice, elle transmet d'abord une orientation préliminaire à ce sujet, et renvoie le dossier dans la liste des dossiers suspendus. Il est ensuite traité selon la date de production de la demande complète quant à l'acquisition de la terre agricole, et ce, en vertu des critères de l'article 16.

La suspension des dossiers permet une équité dans le traitement des demandes, et ce, peu importe le nombre d'hectares visé par celles-ci. Elles sont donc analysées selon leur ordre de dépôt à la Commission.

Selon les dispositions transitoires du projet de loi 46, la Commission devait traiter les demandes déjà en cours en vertu des anciens critères. Ces demandes devaient en revanche être comptabilisées dans le quota de 1 000 hectares.

Quelques semaines après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LATANR, une demande visant 1 519 hectares a été produite à la Commission, alors que des dossiers étaient déjà en cours de traitement, et autorisés. L'ensemble des dossiers produits à la Commission après cette demande (17) a été suspendu. En 2014, la Commission a reçu une autre demande visant une très grande superficie, soit 1 248 hectares. Encore une fois, la production de cette demande a fait en sorte qu'à la fin de l'année 2015, 17 dossiers ont été suspendus. Le dépôt de demandes d'autorisation s'est poursuivi malgré le nombre de dossiers suspendus. Le tableau 1 montre l'effet de ces deux demandes volumineuses sur le traitement des dossiers les années suivantes.

Tableau 1

Nombre de dossiers suspendus pour les décisions après les modifications à la LATANR

Année	Nombre de dossiers suspendus	Commentaires
2016	23	Certains de ces dossiers ont été produits en 2014
2017	20	Certains de ces dossiers ont été produits en 2015
2018	3	
2019	5	
2020	0	Tous les dossiers étaient traités ou en traitement

La suspension du traitement des dossiers parce que le quota de 1 000 hectares était déjà en traitement et en partie autorisé a eu des conséquences. En effet, certaines demandes ont fait l'objet d'une décision plusieurs mois, voire quelques années plus tard. Lorsque le traitement d'un dossier était suspendu depuis plusieurs mois, la Commission transmettait une lettre aux demandeurs afin de vérifier leur intérêt à poursuivre leur démarche. Quelques-uns seulement se sont désistés au fil des ans.

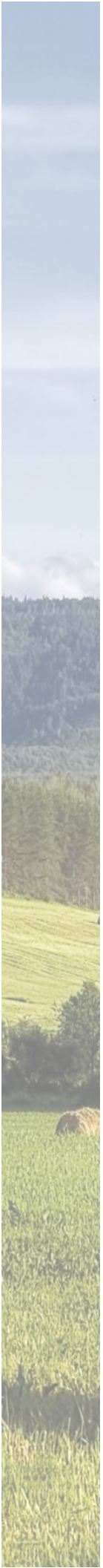
### ÉQUIPE ATTITRÉE

L'une des recommandations du Comité de mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LATANR fut la création d'une équipe qui se consacrerait au traitement de ces demandes, et ce, étant donné la particularité de la gestion du quota de 1 000 hectares. Dans le cadre du processus de traitement de dossiers, la Commission a désigné un analyste, un commissaire, un juriste et une greffière pour le traitement des demandes d'autorisation. Cette équipe, qui devait d'abord être instaurée pour une période de transition de deux années, est toujours responsable, à ce jour, du traitement des demandes. Mais une telle initiative ne s'est pas révélée avantageuse à long terme, car le départ de certaines personnes assignées à l'équipe a engendré une perte d'expertise et de connaissance du processus. L'élargissement graduel de l'équipe depuis quelques années a permis de remédier à cette situation et contribué à la diminution des délais de traitement ainsi que du nombre de dossiers suspendus.

### NOUVELLE EXPERTISE POUR UN NOUVEAU CRITÈRE

Lors de la commission parlementaire, il a été mentionné qu'il revenait à la Commission d'interpréter le critère sur l'incidence de l'acquisition sur le prix des terres agricoles de la région et de développer une expertise à ce sujet. Ce critère touche des champs de compétence qui ne sont pas utilisés à la Commission dans le cadre de ses autres mandats. L'arrivée de ce critère a donc nécessité recherche, discussion et acquisition de nouvelles connaissances pour le service professionnel de la





Commission. Des outils et des façons de faire ont été créés en vue d'une évaluation adéquate de ce critère particulier.

### **AUTRES EFFETS ADMINISTRATIFS**

En plus des effets mentionnés précédemment, les modifications à la LATANR ont eu des répercussions administratives à plusieurs autres niveaux pour la Commission. Les changements au processus de traitement des demandes en vertu de la LATANR ont nécessité la production de nouveaux gabarits de correspondance, la création de nouveaux gabarits d'orientation préliminaire et de décision et la diffusion sur le site Web des informations concernant le quota annuel de 1 000 hectares. Le système de mission interne de la Commission, Sphinx, a également été modifié pour qu'il puisse intégrer les nouveaux gabarits et les nouvelles informations à la grille de codification des demandes. De plus, l'arrivée des nouveaux critères décisionnels a nécessité le recensement de sources de données et la création de nouveaux outils pour soutenir l'analyse de la Commission lorsqu'elle évalue une demande. La Commission s'est adaptée rapidement aux changements des nouvelles dispositions de la LATANR.

## Effets des modifications à la LATANR sur les décisions

Pour apprécier les effets des nouvelles dispositions, une analyse comparative des décisions rendues avant et après les modifications à la LATANR a été réalisée. Les données comparées visent à mesurer l'efficacité des trois mesures législatives apportées en 2013 d'améliorer le contrôle de l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents.

### MÉTHODOLOGIE

#### Données disponibles

Les données les plus récentes ont été extraites du système de mission de la Commission, Sphinx. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2011, les dossiers de demande en vertu de la LATANR sont enregistrés dans ce système. Les données concernant les dossiers ouverts avant le 1<sup>er</sup> mars 2011 étaient saisies dans l'ancien gestionnaire de données, le progiciel AGI (Assistant à la Gestion des Interventions).

À partir des systèmes Sphinx et AGI, il est possible de recenser toutes les décisions rendues en vertu de la LATANR jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1998, date d'entrée en fonction d'AGI. Il serait possible d'obtenir les informations pour les autorisations antérieures à cette date à partir des bases de données du système d'information géographique de la Commission. Les données collectées sont de nature numérique et qualitative. Pour chacune de ces décisions, les informations suivantes sont disponibles : numéro de dossier, nom du demandeur, municipalité, MRC, région administrative visée, type de demande, superficie demandée, présence d'une agglomération urbaine, date de la décision, résultat de la décision, superficie autorisée, années civile et financière. Les données extraites d'AGI contiennent toutefois moins d'informations que celles provenant de Sphinx. L'information sur les motifs décisionnels, le type de personnes requérantes, la classe des sols de la propriété, la date du sceau attestant l'ouverture du dossier et la date de révision ou de rectification de la décision n'a pas été comptabilisée dans AGI. L'extraction des données provenant de nos systèmes de gestion de données Sphinx et AGI a été réalisée le 28 septembre 2020.

#### Période de comparaison

Les nouvelles dispositions de la LATANR sont entrées en vigueur le 30 octobre 2013. Les décisions rendues en 2013 ont été soustraites de l'analyse comparative, puisqu'il s'agissait d'une année de transition pour l'application de la Loi. Par conséquent, les décisions des années subséquentes, soit de 2014 à 2019, ont été comparées aux décisions de la période équivalente précédant les modifications à la LATANR, soit de 2007 à 2012.

L'analyse comparative se base sur un échantillon de 256 décisions couvrant la période de 2007 à 2012 et de 186 décisions pour la période de 2014 à 2019.

#### Données en fonction du type de demande

Les données analysées pour les deux périodes de comparaison incluent toutes les décisions en fonction des trois types de demandes possibles en vertu de la LATANR. Les demandes sont codifiées selon l'article de Loi auquel elles réfèrent. Par conséquent, lorsque les articles de la Loi ont été modifiés en 2013, la codification des données concernant le type de demande a dû changer dans le système de base de données pour donner suite aux modifications de la LATANR. Le tableau 2 représente la correspondance entre la nomenclature des types de demandes avant et après les modifications à la Loi.

Tableau 2

Nomenclature des types de demandes avant et après les modifications à la LATANR

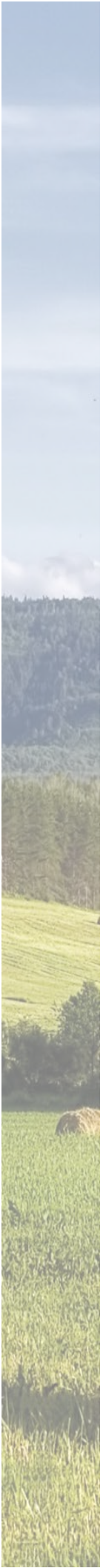
Type de demande	Article de Loi visé <u>avant</u> les modifications à la LATANR	Article de Loi visé <u>après</u> les modifications à la LATANR
Demandes faites par des personnes physiques non résidentes ayant l'intention de s'établir au Québec	Article 16	Article 15.2
Demandes faites par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec	Article 15	Article 15.3
Demandes faites par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes dont la terre agricole n'est pas propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux	Article 15	Article 15.1

### Traitement de données

Les décisions rendues en vertu de l'article 15 de la LATANR de 2007 à 2012, soit les demandes faites par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec, ont d'abord fait l'objet de validation. Parmi les 160 décisions répertoriées, quatre ont été éliminées, car il s'agissait de doublons. Ensuite, une vérification systématique des données des 156 décisions restantes a été réalisée. Cet examen avait pour but de compiler les motifs décisionnels et de repérer les décisions autorisées lorsque la terre est non propice à la culture du sol ou à l'élevage d'animaux, puisque cette donnée n'était pas comptabilisée à l'époque. Les décisions visant une propriété ayant déjà fait l'objet d'une autorisation par un non-résident ont aussi été recensées.

Quant aux décisions de 2014 à 2019 visant des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (articles 15.1 ou 15.3), la classification du type de demande a été revalidée en fonction du résultat de ces décisions. En effet, il arrive que la demande change de type en cours de traitement selon que la terre agricole est jugée propice ou non à la culture du sol ou l'élevage des animaux. Il s'est avéré que cinq demandes ouvertes en vertu de l'article 15.1 (terre agricole non propice) ont finalement été traitées en vertu de l'article 15.3 (terre agricole propice). À l'inverse, une demande ouverte en vertu de l'article 15.3 a été traitée en fonction de l'article 15.1. Et puis, quatre décisions ont été rendues sur des propriétés partiellement propices à la culture du sol ou l'élevage des animaux. Dans de tels cas, la superficie propice a été comptabilisée avec les demandes en vertu de l'article 15.3, alors que la superficie non propice a été comptabilisée avec les demandes en vertu de l'article 15.1.

De plus, il est apparu que onze décisions rendues en 2014 et quatre décisions rendues en 2016 ont été classifiées comme demandes en vertu de l'ancien article 15, au lieu des articles 15.3 ou 15.1 qui sont les nouvelles dispositions de la LATANR. Pour les demandes qui étaient en cours d'évaluation au 30 octobre 2013 (entrée en vigueur des modifications de la LATANR), la Commission les a traitées en vertu des anciens critères prévus au troisième alinéa de l'ancien article 15 (voir section 1).



Pour cette raison, ces décisions sont demeurées classifiées comme étant des demandes en vertu de l'article 15. Malgré cela, il faut rappeler qu'elles étaient tout de même soumises à la nouvelle mesure du quota de 1 000 hectares, si celui-ci s'appliquait.

Par ailleurs, une demande classifiée en vertu de l'article 15 (personne morale ou personne physique n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec) a été modifiée en cours de traitement pour devenir une demande traitée en vertu de l'article 15.2 (personne physique ayant l'intention de s'établir au Québec). La superficie autorisée par cette décision a donc été comptabilisée avec les demandes en vertu de l'article 15.2.

Quant aux demandes traitées en vertu de l'article 15.2, entre 2014 et 2019, leurs formulaires ont été examinés en totalité pour qu'il soit possible de déterminer le nombre de jours selon lequel la personne physique a séjourné au Québec. Cette nouvelle variable a été ajoutée à la base de données pour une appréciation de la nouvelle disposition de la LATANR, qui vise à resserrer la définition du statut de résident du Québec.

## **ANALYSE COMPARATIVE**

### **Resserrer la définition du statut de résident prévu à la Loi**

Une des nouvelles dispositions de la Loi vise à circonscrire la définition de résident du Québec pour que l'accès aux terres agricoles québécoises soit réservé à de véritables résidents. Pour ce faire, la citoyenneté ou la résidence permanente est maintenant exigée, et la durée de séjour au Québec est passée de 12 mois (366 jours) sur 24 mois à 36 mois (1 095 jours) sur 48 mois. Il demeure que l'autorisation d'acquérir une terre agricole propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux est accordée automatiquement à toute personne physique dont l'intention est de s'établir au Québec. Toutefois, à la fin du délai de 48 mois, le requérant doit répondre aux deux conditions énoncées ci-haut.

### ***Décisions et superficies accordées à des non-résidents ayant l'intention de s'établir au Québec***

Pour apprécier les conséquences de cette modification, une comparaison du nombre de décisions et de superficies autorisées en vertu des articles 16 (ancienne loi) ou 15.2 (nouvelle loi) a été réalisée entre les périodes de 2007 à 2012 et de 2014 à 2019.

Le tableau 3 présente les résultats pour chacune des années. Il en résulte que le cumul des superficies accordées et du nombre de décisions est semblable entre les deux périodes comparées. De 2014 à 2019, la Commission a accordé 46 hectares de plus que durant la période de 2007 à 2012, ce qui correspond à moins de 1 % d'augmentation. Par conséquent, la superficie de terres agricoles octroyées à des personnes physiques non résidentes voulant s'établir au Québec ne semble pas avoir été affectée par les nouvelles dispositions de la LATANR.

Tableau 3

Nombre de décisions et superficies autorisées à des personnes physiques non résidentes qui ont l'intention de s'établir au Québec

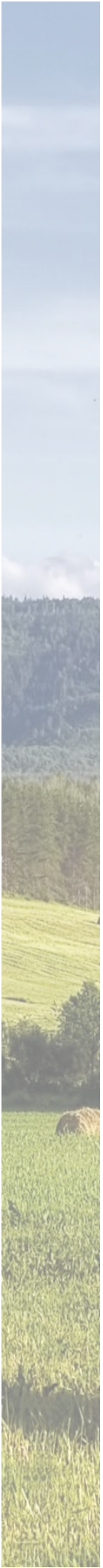
Années	Nombre de décisions	Superficies autorisées (ha)
2007	16	1 044
2008	17	1 000
2009	18	1 139
2010	19	1 114
2011	17	1 075
2012	13	957
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>6 329</b>
2014	25	1 427
2015	16	1 022
2016	15	1 002
2017	15	1 167
2018	16	900
2019	19	857
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>6 375</b>

#### Établir une limite d'acquisitions (quota)

La deuxième mesure restrictive ajoutée à la LATANR concerne l'instauration d'une limite de 1 000 hectares annuels de terres agricoles acquises par des non-résidents n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec. Ce quota vise les terres agricoles jugées propices à la culture du sol ou à l'élevage des animaux. En revanche, le quota exclut les terres agricoles accordées aux personnes physiques dont l'intention est de s'établir au Québec.

#### ***Décisions et superficies accordées à des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec.***

Dans un premier temps, un portrait de l'ensemble des décisions impliquant des personnes morales ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec est dressé au tableau 4. Il s'agit de toutes les décisions rendues en vertu de l'article 15 sous l'ancienne loi ainsi



que de toutes les décisions rendues en vertu des articles 15.1 et 15.3 de la nouvelle loi. Ces décisions ne sont pas toutes visées par le quota annuel de 1 000 hectares pour des raisons qui seront expliquées à la section suivante. Les décisions visant des personnes physiques ayant l'intention de s'établir au Québec (article 16 de l'ancienne loi ou article 15.2 de la nouvelle loi) ne sont pas incluses dans cette compilation, car elles visent des personnes qui seront, à moyen terme, des résidents québécois.

Le tableau 4 montre le nombre de décisions et de superficies, visées et autorisées, pour les deux périodes de comparaison. Premièrement, ces résultats révèlent qu'il y a nettement moins de décisions et de superficies demandées après les modifications à la Loi. Avec 156 décisions rendues entre 2007 et 2012 contre 80 décisions rendues entre 2014 et 2019, c'est près de deux fois moins de décisions produites sous le régime de la nouvelle version de la LATANR. Une conséquence directe de ce résultat est la diminution, en outre, des superficies autorisées pour la période de 2014 à 2019. En ce sens, la moyenne annuelle de superficies autorisées entre 2007 et 2012 est de 1 320 hectares par année, alors que, de 2014 à 2019, elle est de 807 hectares par année.

Deuxièmement, le taux d'autorisation des superficies visées pour la période de 2014 à 2019 montre qu'il est plus faible, toute proportion gardée, que pour les années 2007 à 2012, soit 64 % contre 86 % respectivement. Le taux d'autorisation en fonction du nombre de décisions montre cette même tendance. Essentiellement, depuis que les nouvelles dispositions de la Loi sont en vigueur, il y a moins de décisions rendues qui impliquent des personnes morales ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (articles 15.1 et 15.3), et, au surplus, celles-ci ont un taux d'autorisation moins élevé.

Tableau 4

Nombre de décisions et superficies, visées et autorisées, à des personnes morales non résidentes ou à des personnes physiques non résidentes qui n'ont pas l'intention de s'établir au Québec

Années	Nombre de décisions visées	Nombre de décisions autorisées	Taux de décisions autorisées (%)	Superficies visées (ha)	Superficies autorisées (ha)	Taux de superficies autorisées (%)
2007	35	28	80	2002	1322	66
2008	26	22	85	1411	1144	81
2009	41	35	85	2712	2547	94
2010	27	26	96	1934	1907	99
2011	14	13	93	588	540	92
2012	13	10	77	529	458	87
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>134</b>	<b>86</b>	<b>9176</b>	<b>7918</b>	<b>86</b>
2014	17	10	59	505	150	30
2015	9	4	44	2 230	98	4
2016	13	11	85	2 021	1 930	96
2017	13	11	85	831	802	96
2018	8	6	75	329	236	72
2019	20	18	90	1 700	1 627	96
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>60</b>	<b>75</b>	<b>7 616</b>	<b>4 843</b>	<b>64</b>

#### ***Décisions et superficies visées par le quota de 1 000 hectares***

Comme mentionné précédemment, le quota de 1 000 hectares exclut les demandes pour des terres agricoles accordées aux personnes physiques dont l'intention est de s'établir au Québec. Seules les superficies visées par un demandeur qui est une personne morale ou une personne physique non résidente n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec sont soumises au quota annuel de 1 000 hectares. Pour ces demandes, il existe toutefois deux cas d'exception où les superficies ne seront pas comptabilisées dans le quota. Le premier cas concerne les demandes en vertu de l'article 15.1, puisqu'elles visent des propriétés non propices à la culture du sol ou à l'élevage des animaux.

La deuxième exception au quota concerne les demandes en vertu de l'article 15.3 dans laquelle la superficie demandée a déjà fait l'objet d'une acquisition par un non-résident, préalablement autorisée par la Commission. Ainsi, nous pouvons dire que le quota de 1 000 hectares s'applique pour les demandes pour lesquelles le requérant est une personne morale ou une personne physique qui ne souhaite pas s'établir au Québec; la terre agricole visée par la demande est considérée comme propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux, et la terre n'a pas déjà fait l'objet d'une acquisition par un non-résident, préalablement autorisée par la Commission.

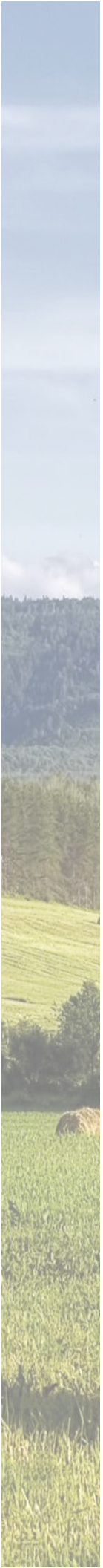
Les décisions comptabilisées dans le quota de 1 000 hectares ont été comparées pour les deux périodes à l'étude en vue d'une évaluation des effets de cette nouvelle mesure. Rappelons que les demandes d'acquisition par des non-résidents avant les modifications à la Loi ne faisaient pas l'objet d'une limite annuelle de superficie octroyée. Le tableau 5 présente donc, à titre comparatif, les décisions rendues en vertu de l'article 15 de l'ancienne loi, entre 2007 et 2012, qui auraient potentiellement été visées par le quota si cette mesure avait été en vigueur à cette époque.

Tableau 5

Nombre de décisions et superficies incluses dans la limite annuelle de 1 000 hectares

Années	Nombre de décisions visées	Nombre de décisions autorisées	Taux de décisions autorisées (%)	Superficies visées (ha)	Superficies autorisées (ha)	Taux de superficies autorisées (%)
2007	22	15	68	1 560	880	56
2008	21	17	81	1 225	958	78
2009	24	21	88	1 324	1 227	93
2010	19	18	95	1 088	1 061	97
2011	11	11	100	486	486	100
2012	9	6	67	447	376	84
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>88</b>	<b>83</b>	<b>6 131</b>	<b>4 988</b>	<b>81</b>
2014	11	4	36	417	62	15
2015	7	2	29	2 182	49	2
2016	10	8	80	867	776	90
2017	7	5	71	683	654	96
2018	6	4	67	206	113	55
2019	15	13	87	793	720	91
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>36</b>	<b>64</b>	<b>5 136</b>	<b>2 376</b>	<b>46</b>





Le recensement des décisions visées par le quota de 1 000 hectares montre que la Commission n'a pas dépassé ce seuil critique annuel depuis que cette mesure est en vigueur. En comparaison avec les années précédant l'arrivée de cette disposition, les années 2009 et 2010 ont vu octroyer plus de 1 000 hectares à des non-résidents, la limite étant dépassée de peu. La mise en place de ce quota annuel pouvait laisser croire qu'il y avait plus de 1 000 hectares autorisés chaque année. Or, les données sur le passé récent montrent que ce n'était pas le cas systématiquement. Par ailleurs, mentionnons que cette nouvelle disposition de la Loi n'impose pas à la Commission d'octroyer la totalité des 1 000 hectares chaque année. Il s'agit d'une limite maximale et non d'un objectif à atteindre.

Les résultats du tableau 5 montrent que, depuis l'arrivée du quota, la Commission rend environ deux fois moins de décisions. Le taux d'autorisation des superficies des demandes entre 2014 et 2019 a également presque diminué de moitié.

### ***Décisions et superficies non comptabilisées dans la limite annuelle de 1 000 hectares : terre agricole non propice***

Comme mentionné précédemment, la limite annuelle de 1 000 hectares n'inclut pas les décisions concernant des propriétés non propices à la culture du sol ou à l'élevage d'animaux (article 15 de l'ancienne loi ou article 15.1 de la nouvelle loi). Lorsqu'elle rend une décision, la Commission détermine d'abord si la terre agricole faisant l'objet de la demande est propice ou non à la culture du sol ou à l'élevage d'animaux. Si la Commission reconnaît que la superficie en cause n'est pas propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux, sur démonstration du demandeur, l'autorisation est accordée automatiquement, sans orientation préliminaire.

Les résultats du tableau 6 montrent que, entre 2014 et 2019, seulement 6 % des superficies demandées par des non-résidents — personnes morales ou physiques — ne voulant pas s'établir au Québec ont été autorisées en raison du fait que la terre agricole en question n'était pas propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux (article 15.1). À l'opposé, le tableau 6 montre que ce motif décisionnel était beaucoup plus commun entre 2007 et 2012, puisque 1 796 hectares ont été octroyés pour cette raison, ce qui représente presque quatre fois plus de superficies que pour la période de 2014 à 2019.

Afin de pouvoir emprunter ce chemin plus rapide vers une autorisation, plusieurs non-résidents allèguent que la propriété qu'ils souhaitent acquérir est non propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux. Il est donc commun qu'une demande soit déposée en vertu de l'article 15.1, mais que la Commission statue qu'au contraire, la propriété est propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux et qu'elle rende plutôt sa décision en vertu de l'article 15.3. En effet, la propriété visée doit présenter une combinaison de contraintes majeures pour être jugée irrécupérable pour l'agriculture. À titre d'exemple, l'exploitation d'une carrière sans condition de remise en état des lieux ni de durée déterminée ou encore un site industriel autorisé sans terme font partie des rares cas de figure qui ont permis de justifier qu'une propriété ne soit pas propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux. À ce sujet, la Commission a clarifié sa définition de terre agricole propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux peu avant les modifications à la Loi de 2013<sup>8</sup>. D'ailleurs, le tableau 6 montre qu'une baisse des superficies autorisées pour ce motif est observée dès 2011.

---

<sup>8</sup> Ciment Québec Inc., dossier 402393, confirmée par le TAQ : Ciment Québec Inc. c Québec (Commission de protection du territoire agricole), 2014 CanLII 19026 (QC TAQ), <https://canlii.ca/t/g6lcv>, consulté le 2021-02-11

Tableau 6

Nombre de décisions et superficies autorisées de terres agricoles non propices à la culture du sol ou à l'élevage des animaux par rapport à l'ensemble des demandes visant des personnes morales ou physiques n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec

Années	Nombre de décisions totales <sup>1</sup>	Nombre de décisions autorisées non propices	Taux de décisions autorisées non propices (%)	Superficies visées totales <sup>1</sup> (ha)	Superficies autorisées non propices (ha)	Taux de superficies autorisées non propices (ha)
2007	35	6	17	2 002	140	7
2008	26	3	12	1 411	122	9
2009	41	9	22	2 712	716	26
2010	27	4	15	1 934	736	38
2011	14	0	0	588	0	0
2012	13	4	31	529	82	15
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>9 176</b>	<b>1 796</b>	<b>20</b>
2014	17	4	24	505	69	14
2015	9	2	22	2 230	49	2
2016	13	1	8	2 021	51	3
2017	13	5	38	831	95	11
2018	8	1	13	329	37	11
2019	20	3	15	1 700	170	10
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>7 616</b>	<b>471</b>	<b>6</b>

1. Inclus toutes les décisions rendues en vertu des articles 15 (ancienne loi), 15,3 et 15,1 (nouvelle loi)

***Décisions et superficies non comptabilisées dans la limite annuelle de 1 000 hectares : superficie déjà autorisée à un non-résident***

Les terres agricoles ayant déjà fait l'objet d'une autorisation d'acquisition ne sont pas comptabilisées dans la limite annuelle de 1 000 hectares. Elles représentent une superficie de 2 010 hectares pour la période de 2014 à 2019, soit 26 % des superficies demandées par des personnes morales ou physiques n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (article 15.1 et 15.3). Dans le tableau 4, on

constate que les superficies autorisées pour les années 2016 et 2019 dépassent largement le seuil de 1 000 hectares. En examinant ces chiffres, on comprend qu'une partie considérable des superficies autorisées lors de ces deux années n'est pas comptabilisée dans le quota. En effet, pour l'année 2016, 1 103 hectares visaient des superficies déjà acquises dans le passé par des non-résidents. Pour l'année 2019, c'est 737 hectares qui ont déjà été acquis par ce même type d'acheteurs.

En considérant également les superficies autorisées — car non propices à la culture du sol ou à l'élevage des animaux (article 15.1) — qui ne sont pas incluses dans le quota (51 et 170 hectares en 2016 et 2019, respectivement), on constate que seulement 776 hectares étaient visés par le quota en 2016 et 720 hectares en 2019 (tableau 5). Pour cette raison, la Commission peut affirmer qu'elle a respecté le quota annuel de 1 000 hectares, même si les données brutes montrent des superficies autorisées qui vont au-delà de 1 000 hectares pour ces deux années.

### **Mettre à jour les critères d'études des demandes d'autorisation pour l'acquisition de terres agricoles**

À l'image de l'article 62 de la LPTAA, une série de cinq critères d'évaluation a été ajoutée à l'article 16 de la LATANR modifiée (à ne pas confondre avec l'article 16 de l'ancienne version, qui concernait les demandes pour les personnes physiques ayant l'intention de s'établir au Québec). Ces critères sont utilisés pour les demandes visées par l'article 15.3, soit des acquisitions de terres agricoles propices à la culture du sol ou à l'élevage d'animaux par des personnes morales ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec. Cette nouvelle mesure prévue à la Loi impose à la Commission un cadre d'analyse plus précis dans l'appréciation de ces demandes.

#### ***Motifs décisionnels utilisés avant les modifications à la Loi***

L'ancienne version de la Loi prévoyait, au 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 15, les éléments que devait prendre en considération la Commission dans son évaluation des demandes :

- les conséquences économiques découlant des possibilités d'utilisation de la superficie à des fins d'agriculture;
- l'effet produit par le fait d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole sur le territoire de la municipalité locale et dans la région;
- l'effet produit par le fait d'accorder la demande sur l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole.

Selon la compilation des motifs décisionnels des demandes entre 2007 et 2012, il en ressort que les deux critères les plus souvent utilisés pour rendre une décision sont la préservation de la ressource sol sur le territoire de la municipalité locale et dans la région ainsi que l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole. Le critère sur les conséquences économiques découlant des possibilités d'utilisation de la superficie à des fins d'agriculture est utilisé dans moins de la moitié des décisions. Ce critère est utilisé comme motif pour déterminer si l'acquisition compromet la mise en valeur à des fins agricoles de la propriété et si elle a un caractère spéculatif.

#### ***Motifs décisionnels utilisés après les modifications à la Loi***

L'intention du législateur derrière l'ajout des nouveaux critères à la Loi a été analysée à la section 1 du rapport. Dorénavant, lorsqu'elle évalue une demande, la Commission prend 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. 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.
4. La valorisation des produits agricoles et la mise en valeur de terres agricoles sous-exploitées.
5. L'impact sur l'occupation du territoire.

Ces nouveaux critères sont plus spécifiques que les précédents, sans toutefois les réinventer. En effet, on retrouve ces mêmes orientations qui guident les motifs décisionnels dans les décisions prises avant et après la modification de la Loi. Cependant, les nouveaux critères clarifient la façon d'apprécier la demande.

D'abord, la notion d'échelle d'analyse est précisée. C'est-à-dire que l'appréciation des critères 1 et 4 porte sur la terre agricole même, alors que les critères 2, 3 et 5 évaluent les effets de la demande à l'échelle régionale.

En second lieu, on annonce clairement au critère 1 que l'intention du non-résident d'utiliser la terre à des fins agricoles sera évaluée. À cet égard, les critères 1 et 4 permettent maintenant d'utiliser des motifs axés sur le projet agricole projeté sur la terre visée. Non seulement il est souhaité que la terre soit utilisée à des fins agricoles, mais en plus, il ne faut pas que le projet entraîne sa dépréciation.

Dans un troisième temps, les éléments d'analyse qui étaient sous-entendus dans l'ancien critère « *conséquences économiques découlant des possibilités d'utilisation de la superficie à des fins d'agriculture* » sont maintenant explicitement nommés dans les critères 2 et 3. D'une part, l'évaluation de l'incidence de l'acquisition sur le prix des terres agricoles permet de refuser les demandes lorsque la Commission anticipe un effet spéculatif. D'autre part, l'évaluation des répercussions de l'acquisition sur le développement économique de la région, qui réfère plutôt au concept de développement régional et au dynamisme économique de la région, permet de pondérer la décision en fonction des conséquences sur l'activité économique de la région.

Enfin, la notion d'homogénéité a été éliminée des nouveaux critères. Elle a été remplacée par l'évaluation de l'impact sur l'occupation du territoire. Ce critère vise à faire en sorte que le milieu agricole demeure accessible pour l'établissement de nouvelles familles d'agriculteurs, qui l'occuperont de façon dynamique, et ce, à court et à long terme.

## Effets des modifications à la LATANR sur le territoire agricole

### DIFFÉRENCES OBSERVÉES À LA SUITE DES MODIFICATIONS À LA LATANR

L'analyse comparative des décisions a révélé que, après les modifications à la LATANR, les superficies de terres agricoles faisant l'objet de demandes pour l'acquisition par des non-résidents, personne morale ou personne physique n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec, ont grandement diminué et que le taux d'autorisation de ces superficies agricoles est aussi beaucoup moins élevé. Les résultats des superficies autorisées sont synthétisés en fonction du type de demande dans le tableau 7.

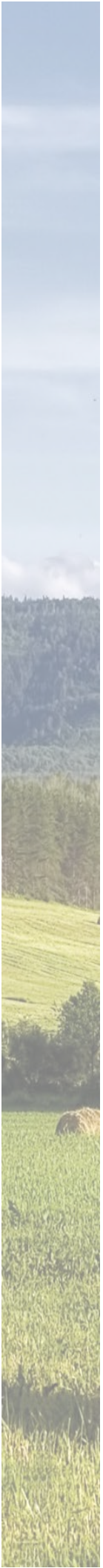
Tableau 7

Synthèse des superficies autorisées en fonction du type de demande, avant et après les modifications à la LATANR

Type de demande	Sommes des superficies autorisées de 2007 à 2012 (ha)	Sommes des superficies autorisées de 2014 à 2019 (ha)
Demandes faites par des personnes physiques non résidentes ayant l'intention de s'établir au Québec (article 15.2)	6 329	6 375
Demandes faites par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (sous quota) (article 15.3)	4 988	2 376
Demandes faites par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (hors quota) (article 15.3)	1 134	1 997
Demandes faites par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes dont la terre agricole n'est pas propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux (hors quota) (article 15.1)	1 796	471

### Moins de superficies demandées

En fixant un plafond annuel pour l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents, le législateur a voulu restreindre le risque de leur accaparement massif par ces derniers. De façon à ce que soit évaluée l'efficacité de cette nouvelle mesure, les décisions visant des personnes morales ou physiques n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec qui faisaient l'objet du quota de 1 000 hectares ont été comparées selon qu'elles ont été rendues sous l'ancienne ou la nouvelle LATANR (tableau 4). Avant les modifications à la Loi, 106 décisions ont été rendues, alors qu'après l'instauration du quota, seulement 56 décisions ont été rendues.



Le quota de 1 000 hectares a fait en sorte que moins de décisions annuelles ont été prises, puisque la gestion du quota a ralenti le processus de traitement de dossiers. Concrètement, lorsqu'une demande est déposée alors qu'un total de 1 000 hectares est en traitement ou déjà autorisé, la Commission doit attendre le résultat des dossiers en cours d'analyse avant de pouvoir s'y pencher. La demande sera suspendue durant cette période. Cette façon de faire peut avoir un effet important sur l'ensemble du traitement des demandes. Par exemple, en 2014 et en 2015, un même projet qui visait à acquérir 1 516 hectares a entraîné la suspension de plusieurs demandes subséquentes pour quelques mois. C'est pourquoi il est important d'établir l'ordre d'arrivée de ces demandes. Néanmoins, la suspension des dossiers en raison de l'attente du résultat des demandes précédentes est inévitable pour que la Commission s'assure que le quota est respecté chaque année. En outre, il est important de mentionner que les demandes en vertu de la LATANR ne sont pas visées par les délais de traitement ciblés dans la déclaration de service aux citoyens de la Commission, puisque les demandeurs ne sont pas, justement, citoyens québécois.

Finalement, l'arrivée du quota aura eu l'effet escompté : une attribution annuelle de moins de 1 000 hectares de terres agricoles propices à la culture du sol et à l'élevage des animaux à des non-résidents. Si la limitation de la superficie annuelle accordée à des non-résidents constitue un premier effet, un deuxième concerne le ralentissement du processus de traitement des demandes, ce qui s'est traduit par une réduction des superficies visées pour ce type de demandes.

### **Un taux d'autorisation moins élevé**

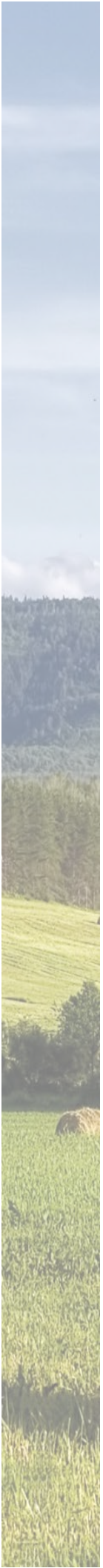
Proportionnellement au nombre de décisions des deux périodes, il y a eu moins d'autorisations après les modifications à la Loi qu'avant celles-ci. Les résultats concernant les demandes visées par le quota de 1 000 hectares montrent que 88 % des décisions ont donné lieu à une autorisation avant les modifications à la Loi, alors qu'après, ce taux était de 64 %. Si on regarde les résultats des superficies autorisées, la différence est encore plus grande, soit 81 % contre 46 %. L'utilisation des nouveaux critères d'évaluation peut expliquer en partie la diminution du taux d'autorisation.

À la lecture des décisions rendues pour des demandes refusées, il appert que les motifs invoqués entre 2007 et 2012 sont majoritairement axés sur la préservation de la ressource sol et des possibilités d'utilisation agricole de la propriété. Un motif important de refus est le risque que l'acquisition de la propriété par un non-résident entraîne la perte de sa vocation agricole. De même, lorsqu'un non-résident mentionne vouloir conserver la vocation agricole de la terre tout en demeurant à une forte distance de celle-ci, la Commission peut considérer que l'éloignement physique du propriétaire témoigne d'un intérêt moindre pour l'entretien et le développement de sa propriété. Enfin, les critères pris en compte dans les décisions de cette période sont souvent imbriqués entre eux dans un même motif de refus, comme en fait foi l'exemple suivant : « *Elle [La Commission] juge qu'un propriétaire physiquement éloigné de sa propriété agricole a parfois moins d'intérêt pour son entretien et son développement, ce qui pourrait avoir des conséquences économiques défavorables découlant d'une sous-utilisation des sols ou des infrastructures agricoles sur le territoire de la municipalité et, par le fait même, pourrait affecter l'homogénéité de la communauté*<sup>9</sup> ».

Les demandes analysées en vertu des critères d'évaluation de la nouvelle Loi montrent, quant à elles, des motifs décisionnels mieux structurés et qui clarifient l'opinion de la Commission. L'analyse des demandes refusées indique, néanmoins, que les orientations de la Commission derrière les motifs sont sensiblement les mêmes qu'avant les modifications à la Loi. Notamment, les possibilités d'utilisation agricole de la propriété et les conséquences économiques défavorables sont des éléments décisionnels très présents, autant pour la période de 2007 à 2012 que pour celle de 2014 à 2019.

---

<sup>9</sup> Northern Productions inc., n° 403129, 4 décembre 2012.



La différence réside plutôt dans le fait que les nouveaux critères permettent maintenant d'axer les décisions sur le projet du demandeur. Ce ne sont plus seulement les possibilités d'utilisation agricole de la propriété qui sont évaluées, mais bien l'intention réelle du demandeur quant à l'utilisation de la propriété à des fins agricoles. Et il ne suffit pas que le demandeur ait un projet agricole, il doit aussi démontrer que la terre sera exploitée à son plein potentiel et mise en valeur. De plus, l'obtention de précisions sur le projet agricole du non-résident rend plus facile la détection des acquisitions à des fins spéculatives. Ainsi, le projet envisagé par le non-résident prend plus d'importance dans les motifs décisionnels, ce qui peut expliquer une augmentation des demandes refusées à la suite de l'entrée en vigueur des nouveaux critères.

### **Peu de différence malgré le resserrement de la définition du statut de résident**

Concernant les demandes faites par des non-résidents ayant l'intention de s'établir au Québec (article 15.2), aucune différence notable n'est observée entre le nombre de décisions et de superficies autorisées entre les deux périodes comparées. Il semblerait donc que le resserrement de la définition du statut de résident québécois n'a pas affecté l'achat de terres par des personnes physiques non résidentes voulant s'établir au Québec. Pourtant, en raison du changement qu'elle apporte quant à la durée du séjour au Québec, qui est passée de 366 à 1 095 jours, la nouvelle définition de résident québécois exclut une plus grande quantité de personnes, ce qui aurait dû se traduire par un plus grand nombre de demandes déposées entre 2014 et 2019.

Il est possible de vérifier cette hypothèse si l'on relève le nombre de jours où les personnes physiques non résidentes ont séjourné au Québec au cours des 48 mois précédant leur demande. Cette information est indiquée au formulaire par les demandeurs lorsqu'ils font une demande en vertu de l'article 15.2 de la LATANR. Il résulte de cette vérification que 13 demandeurs avaient séjourné plus de 366 jours au Québec. Ces personnes, qui ont fait une demande entre 2014 et 2019, n'auraient pas été considérées comme non résidentes avant les modifications de la LATANR et, ainsi, auraient pu acheter une terre agricole au Québec sans faire de demande à la Commission. C'est donc dire que la nouvelle définition de résident québécois a permis d'atteindre 14 % plus de personnes physiques non résidentes que l'ancienne définition.

Toutefois, cette augmentation de 14 % n'est pas observable lorsqu'on compare le nombre de décisions des deux périodes à l'étude. Ceci peut s'expliquer par le fait que le deuxième changement apporté à la définition de non-résident québécois, soit l'obtention de la citoyenneté canadienne ou de la résidence permanente, peut avoir eu un effet dissuasif sur de potentiels demandeurs non résidents et ainsi diminuer le nombre de demandes. Par conséquent, les deux changements apportés dans la définition de résident québécois peuvent avoir eu des effets opposés sur le nombre de décisions et de superficies accordées. Si l'on regarde strictement les modifications apportées à la Loi, il serait peut-être plus juste de dire que les nouvelles dispositions de la LATANR ont eu des effets, mais que ceux-ci ne sont pas perceptibles, car, en quelque sorte, ils s'annulent entre eux. Cette analyse des conséquences n'est qu'une hypothèse, puisque des facteurs externes à la Loi ont peut-être influencé le nombre de demandes.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que, avant les modifications à la Loi, les demandes de non-résidents n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec étaient plus nombreuses que celles concernant des non-résidents ayant l'intention de s'établir au Québec. Cette tendance s'est inversée après les modifications à la Loi. C'est donc dire qu'actuellement, il y a plus de non-résidents qui souhaitent venir s'établir au Québec que de non-résidents qui n'en ont pas l'intention (tableau 8).

Tableau 8

Nombre de décisions en fonction du type de demande

Type de demande	Nombre de décisions de 2007 à 2012	Nombre de décisions de 2014 à 2019
Demandes faites par des personnes physiques non résidentes ayant l'intention de s'établir au Québec (article 15.2)	100	106
Demandes faites par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (articles 15.1 et 15.3)	156	80

Il est important de rappeler que les autorisations octroyées à des personnes physiques ayant l'intention de s'établir au Québec (article 16 sous l'ancienne loi et article 15.2 sous la nouvelle loi) sont assujetties à la condition que le demandeur devienne résident au sens de la LATANR. Les exigences pour être résidents étant maintenant plus restrictives, la Commission pourra voir au cours des prochaines années si ces conditions sont effectivement respectées ou si des procédures pour faire annuler les acquisitions doivent être exercées.

### **PORTRAIT DES DEMANDES ET DES DEMANDEURS NON RÉSIDENTS**

Rappelons qu'en 2013, les modifications législatives à la LATANR ont émergé dans un contexte où la société québécoise était inquiète devant l'apparition du phénomène d'accaparement des terres agricoles. Certaines rumeurs de même que l'intérêt grandissant des investisseurs pour l'acquisition de terres agricoles depuis la crise alimentaire mondiale de 2008 avaient contribué à attiser ce climat de méfiance.

En vue d'une appréciation de la dynamique d'acquisition de terres agricoles par des non-résidents sur le territoire québécois, un portrait des demandes des dernières années, soit de 2014 à 2019, a été réalisé.

#### **Qui veut acheter des terres agricoles au Québec?**

Un examen des informations sur les demandeurs et leurs motifs d'acquisition permet d'évaluer plus facilement le risque que représente l'achat de terres agricoles par des non-résidents. D'abord, le tableau 9 montre que la grande majorité des demandes en vertu de la LATANR concernaient des personnes physiques. La plupart de ces non-résidents avaient l'intention de devenir des résidents québécois, alors que les autres étaient souvent motivés par un projet de retraite à long terme ou par la conservation d'une terre appartenant déjà à leur famille.

Comme une autorisation est donnée aux personnes physiques attestant qu'elles ont l'intention de s'établir au Québec, un suivi des conditions, quatre ans après l'acquisition, permet à la Commission de s'assurer que le demandeur est bien devenu un résident québécois.

Quant aux demandes faites par des personnes morales, il faut être plus vigilant au sujet des intentions qui motivent l'acquisition de la terre. Le tableau 9 montre qu'une bonne partie de ces demandes sont déposées, car il s'agit de terres qui ne sont pas propices à la culture du sol ou à l'élevage d'animaux. Également, un certain nombre des demandes faites par des personnes morales ont déjà fait l'objet d'une autorisation pour l'acquisition par un non-résident. Les raisons d'acquisition,



sans être exhaustives, peuvent concerner l'achat d'une entreprise québécoise par une entreprise étrangère ou bien une réorganisation structurelle de cette même entreprise. La Commission veut éviter les acquisitions de terres par des promoteurs à des fins spéculatives ou des acquisitions de terres par des investisseurs gestionnaires de fonds dans le but que la terre devienne un actif financier dans un portefeuille de placement. Notons ici que la Commission détient un pouvoir discrétionnaire dans l'analyse de l'ensemble des critères pour refuser une demande.

Tableau 9

Nombre de décisions selon les types de personnes et de demandes pour la période de 2014 à 2019

Type de demande	Nombre de décisions visant une personne physique	Nombre de décisions visant une personne morale
Demandes faites par des personnes physiques non résidentes ayant l'intention de s'établir au Québec (article 15.2)	106	0
Demandes faites par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (article 15.3)	24	40
Demandes faites par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes dont la terre agricole n'est pas propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux (article 15.1)	3	13

D'après l'information fournie par les non-résidents (personne morale ou personne physique n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec) dans leur formulaire, la majorité d'entre eux proviennent du Canada et les autres, des États-Unis (tableau 10). Ce tableau montre également que 35 personnes morales ont fait une demande en vertu de la LATANR, même si elles ont leur adresse au Québec. Ces personnes morales ont établi leur siège social au Québec, mais ne sont pas considérées comme résidentes du Québec. Dans leur situation, 50 % des actions de leur capital-actions, et ayant plein droit de vote, sont la propriété d'une ou de plusieurs personnes qui ne résident pas au Québec, ou bien la majorité de leurs administrateurs ou de leurs membres (pour une personne morale sans capital-actions) ne réside pas au Québec.

Tableau 10

Nombre de décisions visant des personnes morales ou des personnes physiques n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (articles 15.1 et 15.3) selon le type de personnes et leur pays d'origine pour la période de 2014 et 2019

Pays ou provinces	Nombre de décisions visant une personne physique	Nombre de décisions visant une personne morale
États-Unis	10	1
Canada (Ont.)	14	11
Canada (Qc)	0	35
Canada (C.-B.)	1	1
Canada (Alb.)	1	1
Canada (Man.)	0	3
Canada (N.-B.)	1	0
Canada (N.-É.)	0	1

### Où ces terres agricoles sont-elles achetées?

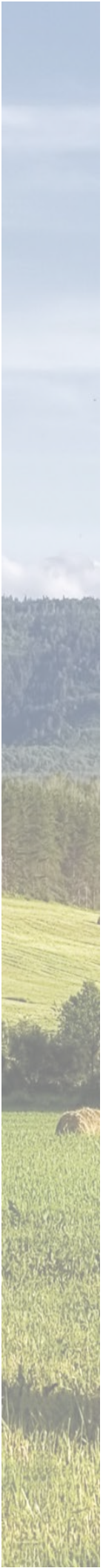
Sur le territoire québécois, existe-t-il des régions qui sont plus susceptibles d'être accaparées par des investisseurs étrangers? La répartition géographique des demandes visant des personnes morales ou des personnes physiques n'ayant pas l'intention de s'établir au Québec (article 15.1 et 15.3) montre que les régions de la Capitale-Nationale et du Centre-du-Québec ont vu le plus de superficies octroyées à des non-résidents au cours des années 2014 à 2019 (tableau 11). En analysant les trois décisions relatives à la Capitale-Nationale, on comprend que la très grande majorité des superficies demandées visait un projet de succession testamentaire d'une seigneurie dans Charlevoix, ce qui constitue une situation plutôt exceptionnelle.

Quant au Centre-du-Québec, ce sont deux projets d'acquisition par deux compagnies, l'une dans la production de canneberges, et l'autre dans l'extraction de tourbe, qui sont responsables de la totalité des acquisitions. Rappelons que le Centre-du-Québec a fait l'objet d'une importante acquisition en 2009 par la Financière Manuvie. Dans cette transaction, l'entreprise Canneberges Bécancour, qui était alors le 5<sup>e</sup> plus important producteur de canneberges au Québec, est devenue le premier actif canadien de la Financière Manuvie à être placé dans le portefeuille de la compagnie milliardaire américaine Hancock Agricultural Investment Group, spécialisée dans la gestion de terres agricoles<sup>10</sup>.

Au Saguenay–Lac-Saint-Jean, une grande quantité de superficies ont fait l'objet de demandes d'acquisition par des non-résidents, mais très peu ont finalement été accordées. Dans cette région,

<sup>10</sup> Poisson Y. (2009). *La Financière Manuvie achète Canneberges Bécancour*. La tribune, 29 août 2009

<https://www.latribune.ca/archives/la-financiere-manuvie-achete-canneberges-becancour-c5ad0035d2ebfce7d50739e8964bc17e>



des sociétés d'investissement québécoises ont acquis plusieurs milliers d'hectares en 2013 et en 2014, ce qui aurait créé une pression à la hausse sur les prix des terres agricoles<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (2018). *Analyse du modèle d'affaires de Pangea*, rapport, 26 pages.

Tableau 11

Nombre de décisions et superficies autorisées par région selon le type de demande (articles 15.1, 15.2 et 15.3) de 2014 à 2019

Région	Décision 15.1 et 15.3			Décision 15.2	
	Nombre de décisions	Superficies visées (ha)	Superficies autorisées (ha)	Nombre de décisions	Superficies autorisées (ha)
Bas-Saint-Laurent	4	136	78	3	126
Saguenay–Lac-Saint-Jean	8	2080	564	1	134
Capitale-Nationale	3	1121	1121	2	180
Mauricie	1	21	21	2	97
Estrie	13	504	439	16	779
Outaouais	11	839	166	50	3066
Abitibi-Témiscamingue	4	350	149	6	963
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	4	149	89	3	319
Chaudière-Appalaches	5	504	439	6	180
Lanaudière	3	68	68	0	0
Laurentides	2	42	21	1	37
Montérégie	17	661	483	15	485
Centre-du-Québec	5	1470	1470	1	10

La répartition géographique des demandes visant des personnes physiques ayant l'intention de s'établir au Québec (article 15.2) montre une tout autre dynamique sur le territoire québécois. Il semblerait que la région de l'Outaouais est de loin la plus sollicitée pour des demandes de non-résident ayant l'intention de s'établir au Québec. Il ne faut pas s'étonner que ces non-résidents proviennent principalement de l'Ontario. Le suivi des conditions assujetties aux décisions prendra toute son importance au cours des prochaines années, particulièrement dans cette région, de façon à ce que la Commission s'assure que ces demandeurs seront devenus des résidents québécois.

La LATANR cherche également à diminuer l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents ayant un but de spéculation foncière. Les terres agricoles qui sont le plus susceptibles de faire l'objet de spéculations foncières sont celles qui sont situées en périphérie des centres urbains (communauté métropolitaine, pourtour de la communauté métropolitaine, région métropolitaine de recensement, agglomération de recensement). Le tableau 12 montre qu'il y a eu, au cours des dernières années, moins de demandes dans les régions dites urbaines par rapport aux régions dites

rurales, puisque 12 % des terres qui ont été acquises par des non-résidents sont en périphérie d'un centre urbain. De plus, si l'on compare les superficies autorisées des régions urbaines par rapport à celles des régions rurales, il semble que 78 % des superficies demandées en région rurale ont été autorisées, contre seulement 27 % en région urbaine.

Tableau 12

Nombre de décisions et superficies autorisées dans les milieux agricoles en périphérie des centres urbains pour les demandes en vertu des articles 15.1 et 15.3 de 2014 à 2019

Région urbaine	Nombre de décisions	Superficies visées (ha)	Superficies autorisées (ha)
Communauté métropolitaine	0	0	0
Pourtour de la communauté métropolitaine	3	199	199
Région métropolitaine de recensement	11	1802	286
Agglomération de recensement	4	151	102
Rural	62	5464	4256

## L'ACQUISITION DE TERRES AGRICOLES PAR DES NON-RÉSIDENTS AILLEURS AU CANADA

### Cadres législatifs ailleurs au Canada

Les provinces de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta disposent d'un cadre législatif semblable à celui du Québec qui vise à interdire ou à limiter l'acquisition de terres agricoles par des étrangers, des non-résidents ou des sociétés<sup>12</sup>. La section suivante en présente un aperçu.

#### Île-du-Prince-Édouard

L'Île-du-Prince-Édouard encadre l'acquisition des terres agricoles avec le *Lands Protection Act*<sup>13</sup>. Cette loi établit une limite maximale de terres agricoles que peut détenir une personne à 1 000 acres (environ 405 hectares), et à 3 000 acres (environ 1 214 hectares) pour une société<sup>14</sup>.

La Loi considère qu'une personne est résidente si elle a la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent et qu'elle a résidé et maintenu sa résidence principale dans la province pour au

<sup>12</sup> Heminthavong, K. et Lavoie, A. (2015). *L'accaparement des terres agricoles au Canada* (publication n° 2014-101-F). Bibliothèque du Parlement. Canada 12 pages, <https://bdp.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2014-101-f.pdf>

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>14</sup> *Lands Protection Act*, RSPEI 1988, c L-5, art. 2. <https://canlii.ca/t/54vnt>

moins 365 jours durant les 24 mois précédant la date d'acquisition de la terre agricole<sup>15</sup>. Les personnes non résidentes et les sociétés doivent faire une demande si une acquisition a pour effet de les rendre détentrices de plus de cinq acres (environ deux hectares) de terres agricoles<sup>16</sup>. Par ailleurs, la Loi considère qu'une personne ou une société détient une terre agricole si elle l'exploite en location<sup>17</sup>. Elle prévoit néanmoins une exemption pour les acquisitions de terres résultant d'un don, d'un legs ou de la succession d'un conjoint, d'un frère ou d'une sœur ou d'un descendant ou ascendant en ligne directe<sup>18</sup>.

La Loi est appliquée par la *Island Regulatory and Appeals Commission*<sup>19</sup>. La Commission reçoit les demandes et fait des recommandations, en se basant sur plusieurs critères, au lieutenant-gouverneur en conseil qui est chargé de rendre les décisions<sup>20</sup>.

## **Manitoba**

Au Manitoba, l'acquisition de terres agricoles est encadrée par la *Loi sur la propriété agricole (The Farm Lands Ownership Act)* et le *Règlement sur la propriété agricole*<sup>21</sup>.

De manière générale, la Loi permet aux personnes physiques qui sont citoyennes ou résidentes permanentes du Canada ainsi qu'aux organismes appartenant à des citoyens ou à des résidents permanents canadiens, ou dont les bénéficiaires sont des citoyens ou des résidents permanents canadiens, de détenir des terres agricoles<sup>22</sup>. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux corporations dont les actions sont cotées en bourse<sup>23</sup>.

Les personnes physiques et les organismes qui ne répondent pas à cette règle ne sont pas autorisés à détenir plus de 40 acres (environ 16,2 hectares) de terres agricoles<sup>24</sup>. Par ailleurs, le bail de location est considéré comme une forme d'acquisition<sup>25</sup>, alors que le transfert de propriété est autorisé sous certaines conditions<sup>26</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, art. 1 (1.01).

<sup>16</sup> *Ibid.*, art. 4-5.

<sup>17</sup> *Ibid.*, art. 1 (3).

<sup>18</sup> Heminthavong, K. et Lavoie, A, *op. cit.*, p. 7.

<sup>19</sup> Prince Edward Island Regulatory & Appeals Commission. (2019). *The Prince Edward Island Lands Protection Act, Frequently Asked Question*.  
<http://www.irac.pe.ca/document.aspx?file=faq/documents/lpafaq.asp>

<sup>20</sup> *Lands Protection Act, op. cit.*, art. 8 (3).

<sup>21</sup> Heminthavong, K. et Lavoie, A, *op. cit.*, p. 8.

<sup>22</sup> *Loi sur la propriété agricole*, C.P.L.M., c. F35, art. 2. <https://canlii.ca/t/d5wx>

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 1 (1).

<sup>24</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>25</sup> *Ibid.*, art. 1 (1) (définition de « droit réel agricole »).

<sup>26</sup> Manitoba Agriculture, Food and Rural Development, (n. d.). *The Manitoba Farm Industry Board and The Farm Lands Ownership Act Fact Sheet*.

<https://www.gov.mb.ca/agriculture/land-management/pubs/farm-lands-ownership-act-factsheet.pdf>, art. 3 (14).

Des demandes d'exemption peuvent être présentées à la Commission agricole du Manitoba (*Manitoba Farm Industry Board*), qui est responsable de l'administration et de l'application de la Loi<sup>27</sup>. Les décisions sont rendues par la Commission et sont basées sur des principes directeurs<sup>28</sup>.

### **Saskatchewan**

En Saskatchewan, l'acquisition de terres agricoles est assujettie aux dispositions de la section VI de la *Saskatchewan Farm Security Act* et des *Saskatchewan Farm Security Regulations*<sup>29</sup>.

La Loi limite à dix acres (environ quatre hectares) la superficie totale de terres agricoles que peut détenir une personne qui n'est pas citoyenne ou résidente permanente du Canada<sup>30</sup>. Cette restriction s'applique également aux sociétés qui ne sont pas détenues en totalité par des citoyens ou des résidents permanents canadiens<sup>31</sup>. De plus, depuis 2015, la Loi interdit spécifiquement la détention de terres agricoles par des fonds de pension, des gestionnaires de fonds de pension et des fiducies (*trust*), et ce, peu importe qu'ils soient canadiens ou non<sup>32</sup>. Par ailleurs, la Loi considère qu'une personne ou une société détient une terre agricole si elle l'exploite en location<sup>33</sup>.

Des exemptions à cette règle sont néanmoins prévues à la Loi. Ainsi, le transfert de propriété fait aux membres de la famille de citoyens et de résidents canadiens est autorisé<sup>34</sup>. Les personnes intéressées peuvent également présenter une demande à la *Farm Land Security Board* pour détenir plus de dix acres de terres agricoles<sup>35</sup>. Cette organisation gouvernementale est chargée d'appliquer la Loi<sup>36</sup>. Elle reçoit entre autres les demandes et rend des décisions<sup>37</sup>.

---

<sup>27</sup> Manitoba Agriculture, Food and Rural Development, (n.d.). *The Manitoba Farm Industry Board and The Farm Lands Ownership Act Fact Sheet*. <https://www.gov.mb.ca/agriculture/land-management/pubs/farm-lands-ownership-act-factsheet.pdf>

<sup>28</sup> *Règlement sur la propriété agricole*, 204/87 R, art. 2. <https://canlii.ca/t/k7w7>

<sup>29</sup> *The Saskatchewan Farm Security Act*, SS 1988-89, c S-17.1, art. 80. <https://www.saskatchewan.ca/government/government-structure/boards-commissions-and-agencies/farm-land-security-board-and-farm-ownership>

<sup>30</sup> *The Saskatchewan Farm Security Act*, SS 1988-89, c S-17.1, art. 80. <https://canlii.ca/t/54bh9> (à lire en tenant compte de la définition de « resident person » de l'art. 2 (1) de *The Saskatchewan Farm Security Regulations*, RRS c S-17.1 Reg 1, <https://canlii.ca/t/54vkt>)

<sup>31</sup> *Ibid.*, art. 84 (1).

<sup>32</sup> *Ibid.*, art. 89.

<sup>33</sup> *Ibid.*, art. 76 (e).

<sup>34</sup> *Ibid.*, art 83 (1).

<sup>35</sup> *Ibid.*, art 91.

<sup>36</sup> Government of Saskatchewan. *op. cit.*

<sup>37</sup> *The Saskatchewan Farm Security Act*, *op. cit.*, art 91.

## Alberta

L'Alberta encadre l'acquisition de terres agricoles avec l'*Agricultural and Recreational Land Ownership Act* et le règlement *Foreign Ownership of Land Regulations*<sup>38</sup>.

Le Règlement limite à deux parcelles d'une superficie totale de 20 acres (environ huit hectares) les terres agricoles pouvant être détenues par des étrangers<sup>39</sup>. Cette règle s'applique aux personnes qui ne sont pas citoyennes ou résidentes permanentes du Canada, aux gouvernements et aux agences gouvernementales qui ne sont pas canadiens ainsi qu'aux sociétés qui n'appartiennent pas ou qui ne sont pas contrôlées par des citoyens ou des résidents permanents canadiens<sup>40</sup>.

Plusieurs exceptions à cette règle générale sont prévues au Règlement. D'abord, les transmissions pour cause de décès ne sont pas visées<sup>41</sup>. Ensuite, un étranger peut détenir une terre agricole par contrat de location sous certaines conditions<sup>42</sup>. De plus, le Règlement prévoit plusieurs exemptions selon la fin visée par l'acquisition<sup>43</sup>. Par exemple, les acquisitions visant l'aménagement d'un oléoduc, d'une sablière-gravière ou encore, d'un projet résidentiel sous certaines conditions sont autorisées. Finalement, les personnes intéressées peuvent faire une demande pour acquérir une terre agricole au-delà de la limite établie. Les demandes doivent être adressées à la *Foreign Ownership of Land Administration*, qui est chargée de superviser les transactions de terres agricoles faites par des étrangers<sup>44</sup>. Les décisions sont néanmoins rendues par le lieutenant-gouverneur en conseil<sup>45</sup>.

---

<sup>38</sup> Government of Alberta. (2021). *Foreign Ownership of Agricultural Land. Overview*. <https://www.alberta.ca/foreign-ownership-land.aspx#toc-0>

<sup>39</sup> *Foreign Ownership of Land Regulations*, Alta Reg 160/1979, art 5(1). <https://canlii.ca/t/54qbm>

<sup>40</sup> *Ibid.*, art 1 (définition de “foreign controlled corporation” et de “ineligible person”).

<sup>41</sup> *Ibid.*, art 4 (2).

<sup>42</sup> *Ibid.*, art 6.

<sup>43</sup> *Ibid.*, art 8 (1).

<sup>44</sup> Government of Alberta, *op. cit.*

<sup>45</sup> *Foreign Ownership of Land Regulations, op. cit.*, art 14 (1).



## Conclusion

En 2013, le gouvernement a modifié la LATANR en resserrant les paramètres visant l'acquisition d'une terre agricole par un non-résident. L'objectif de ces modifications était de rendre l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents plus difficile dans un contexte où leur accaparement soulevait des inquiétudes au sein de la société québécoise.

Dans un souci d'assurer la pérennité du territoire agricole, la Commission a pour objectif, dans son plan stratégique 2017-2021, de documenter les effets des nouvelles dispositions de la LATANR. Par ce travail, la Commission souhaitait savoir si les modifications législatives ont été efficaces pour contrôler l'acquisition de terres agricoles par des investisseurs non résidents.

### RÉSUMÉ DES EFFETS DES MODIFICATIONS DE LA LATANR

Pour ce faire, ce rapport a documenté dans un premier temps les modifications législatives, puis a évalué les effets de ces modifications sur l'organisation, sur ses décisions et sur le territoire agricole.

Les modifications législatives se résument à trois mesures restrictives : le resserrement de la définition de résident québécois, la mise en place d'un quota annuel d'acquisition de terres agricoles par des non-résidents et la redéfinition des critères d'analyse pour les demandes en vertu de l'article 15.3. Ces mesures ont nécessité des changements organisationnels quant au processus du traitement de ces demandes et à l'acquisition de connaissance dans un nouveau champ d'expertise. La Commission a su s'adapter rapidement en créant, notamment, une équipe qui se consacre à ces demandes.

En vue d'une appréciation de l'impact des nouvelles mesures, les décisions rendues avant et après les modifications législatives ont été comparées. Cette analyse comparative a révélé qu'après 2013, il y a eu presque deux fois moins de demandes d'acquisition de terres agricoles par des personnes morales non résidentes ou des personnes physiques non résidentes qui n'ont pas l'intention de s'établir au Québec. De plus, ces demandes, moins nombreuses, ont un taux d'autorisation beaucoup moins élevé. Le taux d'autorisation des superficies assujetties au quota de 1 000 hectares est passé de 81 % sous l'ancienne loi à 46 % depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Quant aux décisions visant des non-résidents ayant l'intention de s'établir au Québec (article 15.2), aucune différence notable n'est observée entre les deux périodes de comparaison. Toutefois, les exigences pour être résidents québécois sont maintenant plus restrictives et sont conditionnelles à l'acquisition de la terre. La Commission pourra voir au cours des prochaines années si ces conditions sont effectivement respectées ou si des procédures pour faire annuler les acquisitions doivent être exercées. À la lumière de ces résultats, il est donc possible d'affirmer que les mesures législatives apportées en 2013 ont amélioré le contrôle de l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents.

\*\*\*