

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ À

L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ÉTUDES RÉGIONALES

PAR

FRANÇOIS BOUCHARD

Licencié en droit

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE AU SAGUENAY:
LA LOI 90, UN INSTRUMENT INEFFICACE?

Août 1990



Mise en garde/Advice

Afin de rendre accessible au plus grand nombre le résultat des travaux de recherche menés par ses étudiants gradués et dans l'esprit des règles qui régissent le dépôt et la diffusion des mémoires et thèses produits dans cette Institution, **l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** est fière de rendre accessible une version complète et gratuite de cette œuvre.

Motivated by a desire to make the results of its graduate students' research accessible to all, and in accordance with the rules governing the acceptance and diffusion of dissertations and theses in this Institution, the **Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** is proud to make a complete version of this work available at no cost to the reader.

L'auteur conserve néanmoins la propriété du droit d'auteur qui protège ce mémoire ou cette thèse. Ni le mémoire ou la thèse ni des extraits substantiels de ceux-ci ne peuvent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

The author retains ownership of the copyright of this dissertation or thesis. Neither the dissertation or thesis, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

A mon épouse Marie

*Tu as été une complice
exceptionnelle*

REMERCIEMENTS

Ce mémoire ne se serait pas réalisé sans l'appui constant de mon entourage.

Je tiens d'abord à remercier mes associés de cabinet qui m'ont toujours encouragé dans la poursuite de mes études de maîtrise.

De plus, j'adresse mes remerciements particuliers à mon directeur, Monsieur Juan-Luis Klein, qui a su, par ses conseils et son appui constant, permettre la concrétisation de ce travail.

Enfin, je ne peux terminer sans souligner la collaboration étroite de Madame Jacynthe Gaudreault dans la réalisation matérielle de ce mémoire.

RÉSUMÉ

À la fin des années '70, le Québec est aux prises avec un grave problème de déstructuration du milieu agricole. Une urbanisation croissante ne cesse de faire pression sur les meilleures terres agricoles situées pour la plupart en bordure des grandes agglomérations urbaines. L'urbanisation se fait de façon anarchique, sans tenir compte de la qualité des sols. L'intervention de l'État s'impose.

Le 22 décembre 1978, l'Assemblée nationale du Québec adopte une loi (connue comme loi 90) devant protéger les terres agricoles de la province. Cette loi existe depuis plus de dix ans. Nous nous sommes demandé si elle a effectivement permis de mettre fin à l'hémorragie des bons sols et d'assurer la conservation des milieux agricoles.

Nous avons étudié l'efficacité de cet outil légal dont s'est doté le Québec en prenant le cas de la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Nous avons évalué les résultats de son application dans la Conurbation du Haut-Saguenay (Jonquière, Chicoutimi, La Baie), centre urbain en bordure duquel sont concentrées les meilleures terres agricoles du Saguenay. La recherche empirique porte sur 570 dossiers de demande de dézonage agricole dans la zone étudiée. L'analyse a permis de constater l'inefficacité de la loi étudiée en ce qui concerne les objectifs poursuivis et de connaître et cartographier les points chauds de la pression urbaine sur les meilleurs sols agricoles du Saguenay.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	III
TABLE DES MATIÈRES	IV
LISTE DES TABLEAUX	VII
LISTE DES CARTES	XI
LISTE DES ANNEXES	XII
INTRODUCTION	1
NOTES ET RÉFÉRENCES	11
CHAPITRE I	
LA DILAPIDATION DU TERRITOIRE AGRICOLE: AUX GRANDS MAUX LES GRANDS REMÈDES	13
1.1 - La déstructuration et l'urbanisation du milieu agricole, un faux problème	13
1.2 - En quoi est-il important de protéger les sols aptes à l'agriculture	19
1.3 - "Loi sur la protection du territoire agricole", un titre révélateur des intentions de l'État?	22
1.3.1 - Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec	24
1.3.2 - Le discours étatique tenu lors de l'adoption du projet de loi 90	28
1.4 - Le projet de loi 90, une coquille vide?	39
NOTES ET RÉFÉRENCES	47

CHAPITRE II

LES DÉROGATIONS AU ZONAGE: UN POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE	49
2.1 - La délimitation du territoire agricole protégé	51
2.2 - Processus de présentation d'une demande de dézonage	58
NOTES ET RÉFÉRENCES	78

CHAPITRE III

CONURBATION DU HAUT-SAGUENAY: TERRE À POTENTIEL AGRICOLE, TERRE À PROTÉGER	81
3.1 - La Conurbation du Haut-Saguenay: un choix logique	82
3.2 - L'efficacité de la loi 90: méthodologie employée	85
3.3 - Le territoire agricole de la Conurbation: un objet de convoitise	90
3.3.1 - Profil des demandes de dézonage	92
3.3.2 - Analyse des variables d'identification	94
NOTES ET RÉFÉRENCES	116

CHAPITRE IV

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE: UN OBJECTIF NON RÉALISÉ .	120
4.1 - Le territoire agricole de la Conurbation: un fromage de gruyère	121
4.1.1 - Position des intervenants (municipalité et ana- lyste)	122
4.1.2 - Position de la commission	126
4.2 - Des étrangers dans le jardin ou l'impact des décisions de la commission sur l'agriculture en place	129

4.2.1 - L'intensité de la pression urbaine sur le mi-lieu agricole	129
4.2.2 - L'attitude de la commission à l'égard du mi-lieu agricole	135
4.3 - Atteinte au grenier de la Conurbation ou l'impact des décisions de la commission sur les terres à bon potentiel agricole	139
4.3.1 - L'intensité de la pression urbaine sur les sols à bon potentiel	141
4.3.2 - L'attitude de la commission à l'égard des terres à bon potentiel agricole	145
4.4 - La Commission de protection du territoire agricole: une commission d'aménagement du territoire?	150
NOTES ET RÉFÉRENCES	159
CONCLUSION	162
NOTES ET RÉFÉRENCES	169
BIBLIOGRAPHIE	170
ANNEXE I	181
ANNEXE II	187

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I:	Degré d'autosuffisance du Québec pour les principaux produits de consommation alimentaire 1976-1977	21
Tableau II:	Les régions agricoles désignées par le gouvernement du Québec	55
Tableau III:	Données statistiques des régions agricoles	57
Tableau IV:	Population dans la Conurbation du Haut-Saguenay	83
Tableau V:	Etendue de la zone agricole dans le Haut-Saguenay	86
Tableau VI:	Répartition des dossiers de demande de dézonage dans les villes de la Conurbation du Haut-Saguenay	88
Tableau VII:	Superficie visée par les demandes de dézonage dans la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987)	91
Tableau VIII:	Lieu de résidence des propriétaires et des demandeurs	95
Tableau IX:	Occupation principale des propriétaires et des demandeurs	96
Tableau X:	Nature des demandes de dézonage soumises à la commission	99
Tableau XI:	Utilisation des terrains visés par les demandes de dézonage au moment de leur dépôt	100

Tableau XII:	Usage projeté par les demandeurs lors du dépôt des demandes de dézonage étudiées	101
Tableau XIII:	Services publics desservant les terrains visés par les demandes	106
Tableau XIV:	Milieu environnant des terrains visés par les demandes	108
Tableau XV:	Potentiel agricole des terrains visés par les demandes de dézonage étudiées	109
Tableau XVI:	Position prise par les municipalités de la Conurbation du Haut-Saguenay dans les dossiers de demande de dézonage	123
Tableau XVII:	Position prise par les analystes dans les dossiers de demande de dézonage	124
Tableau XVIII:	Position prise par les analystes par rapport à celle des villes dans les dossiers de demande de dézonage	125
Tableau XIX:	Position prise par la Commission de protection du territoire agricole du Québec dans les dossiers de demande de dézonage	126
Tableau XX:	Décisions rendues par la C.P.T.A.Q. par rapport à la prise de position des municipalités dans les dossiers de demande de dézonage	128
Tableau XXI:	Décisions rendues par la C.P.T.A.Q. par rapport à la prise de position des analystes dans les dossiers de demande de dézonage	128
Tableau XXII:	Tableau-synthèse de la position adoptée par chacun des intervenants et la commission dans les dossiers de demande de dézonage	130

Tableau XXIII:	Répartition des dossiers de demande de dézonage touchant des sols complètement cultivés dans les villes de la Conurbation du Haut-Saguenay	131
Tableau XXIV:	Position prise par les intervenants et la C.P.T.A.Q. sur les demandes de dézonage portant sur des terres complètement cultivées	136
Tableau XXV:	Décisions rendues par la C.P.T.A.Q., position adoptée par les municipalités et attitude des analystes face aux demandes de dézonage portant sur des terres cultivées	138
Tableau XXVI:	Tableau-synthèse de la position adoptée par chacun des intervenants dans les dossiers où le sol était complètement en culture au moment du dépôt de la demande	140
Tableau XXVII:	Répartition des dossiers de demande de dézonage touchant les sols à bon potentiel dans les villes de la Conurbation du Haut-Saguenay ..	142
Tableau XXVIII:	Position prise par les intervenants et la C.P.T.A.Q. sur les demandes de dézonage portant sur les terres à bon potentiel agricole ...	146
Tableau XXIX:	Décisions rendues par la C.P.T.A.Q., position adoptée par les municipalités et attitude des analystes face aux demandes de dézonage portant sur les terres à bon potentiel agricole ...	148
Tableau XXX:	Tableau-synthèse de la position adoptée par chacun des intervenants et la C.P.T.A.Q. dans les dossiers de demande de dézonage affectant les sols à bon potentiel	149
Tableau XXXI:	Évaluation de l'impact des décisions de la commission sur le milieu agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay	151

Tableau XXXII: Fréquence des motifs utilisés par la commis- sion dans les jugements rendus sur les de- mandes de dézonage	154
---	-----

LISTE DES CARTES

Carte 1	:	Régions agricoles désignées du Québec	37
Carte 2	:	Localisation de la Conurbation du Haut-Saguenay ...	84
Carte 3	:	Demandes de dézonage par lot selon le potentiel agricole (Jonquière) 1980-1987	113
Carte 4	:	Demandes de dézonage acceptées par la C.P.T.A.Q. (Jonquière) 1980-1987	113
Carte 5	:	Demandes de dézonage par lot selon le potentiel agricole (Chicoutimi) 1980-1986	114
Carte 6	:	Demandes de dézonage acceptées par la C.P.T.A.Q. (Chicoutimi) 1980-1986	114
Carte 7	:	Demandes de dézonage par lot selon le potentiel agricole (La Baie) 1980-1987	115
Carte 8	:	Demandes de dézonage acceptées par la C.P.T.A.Q. (La Baie) 1980-1987	115

LISTE DES ANNEXES

Annexe I : Modèle d'un formulaire d'une demande d'autorisation	181
Annexe II : Grille d'analyse des dossiers de la Commission de protection du territoire agricole	187

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Ce mémoire est une recherche évaluative de l'efficacité de la loi 90 (1) comme outil de protection du territoire agricole du Québec.

À l'aube des années quatre-vingt, le Québec est aux prises avec un grave problème de déstructuration du milieu agricole. Le sol consacré à l'agriculture est affecté par une diminution constante et progressive. En quinze ans, soit de 1961 à 1976, la superficie totale du sol défriché des fermes (surface agricole utile) avait diminué de 25% (de 3 182 519 hectares à 2 396 799 hectares) (2). De plus, il faut noter que les 2 396 799 hectares défrichés en 1976 ne sont pas tous nécessairement des sols à potentiel agricole élevé. Compte tenu des trois principaux éléments nécessaires à l'agriculture, soit le sol, le climat et la topographie, le Québec disposait alors d'une superficie d'à peine 610 000 hectares de sol à très bon potentiel agricole défriché (3).

Comme bien d'autres pays dans le monde, il s'avère que les meilleurs sols agricoles du Québec sont situés à proximité des principales agglomérations urbaines, là où la spéculation et la déstructuration est omniprésente.

C'est en réponse au processus de déstructuration du milieu agricole que l'État juge opportun de mettre fin à l'hémorragie et de contrer la perte continue de sol arable par une planification territoriale visant l'ensemble du Québec. L'on crée alors un zonage agricole national par l'adoption, en 1978, de la Loi sur la protection des terres agricoles (L.R.Q., c. P-41.1.), plus couramment appelée loi 90. À l'intérieur des secteurs zonés agricoles, cette loi obligeait tous ceux qui voulaient faire un usage non agricole ou modifier de quelque autre manière le statu quo agricole soit par lotissement et/ou aliénation, à faire une demande à une seule et même instance: la Commission de protection du territoire agricole du Québec (C.P.T.A.Q.).

Les termes employés par le "père" de cette loi pour expliquer ses objectifs sont significatifs:

Lorsque nos ancêtres se sont établis dans la Nouvelle-France, ils ont choisi de s'installer sur les meilleures terres qui s'offraient à eux, à proximité des voies de communication de l'époque, les cours d'eau. Ils ont choisi les meilleures terres qu'ils ont défrichées pour en tirer leur pain quotidien, l'agriculture constituait une des principales activités économiques. C'est elle qui a généré la plupart des activités commerciales et industrielles. Le développement des villes à proximité des meilleures zones agricoles était donc inévitable.

C'est pourquoi, depuis longtemps, le territoire agricole du Québec moderne s'amenuise progressivement à cause de la demande croissante et des changements provoqués par d'autres secteurs d'activités économiques, tels que le secteur résidentiel, le secteur industriel et commercial, l'infrastructure de communication (routes, chemins de fer, aéroports), le secteur des loisirs et de la récréation (Débats, 1978: 3 370).

L'État a donc jugé important de protéger les sols arables du Québec parce que:

- 1) sans l'adoption de mesures de protection des meilleures terres agricoles, le secteur agro-alimentaire québécois allait en venir inexorablement à végéter faute de terres aptes à l'agriculture;
- 2) sans l'adoption de mesures de protection efficaces, c'est vers une dépendance alimentaire de plus en plus poussée que se dirigeaient les 6 000 000 de Québécois;
- 3) cette dépendance ne s'appliquait pas uniquement à la disponibilité des produits alimentaires mais aussi à leur prix (Débats, 1978: 3 370).

On ajoutait de plus que la déstructuration des fermes aux environs des grands centres urbains empêchait un approvisionnement constant aux entreprises agro-alimentaires de transformation et constituait une perte pour l'une des plus grosses industries du Québec, tant en terme d'emploi qu'en terme de valeur brute de production.

D'ailleurs, l'utilisation de sols arables à des fins non agricoles en condamne pour des décennies leur potentiel agricole (4):

Le sol est une ressource non renouvelable. Son usage est limité. Une fois que le sol a été utilisé, sa reconversion à un usage agricole est fort dispendieuse. Une fois qu'un aéroport de 24 milles carrés a été construit, il ne peut plus être déménagé. Un usage quelconque du sol requiert des coûts importants pour sa réalisation. Les voisins, l'environnement ou les générations futures supportent la plupart du temps les coûts de cette transformation du sol et, en contrepartie, n'en reçoivent que fort peu les bénéfices. Les politiques de zonage affectent non seulement le sol, mais aussi les récoltes et les arbres y croissant, la vie animale nourrie et protégée par cette terre, ainsi que la nature commerciale, industrielle, résidentielle, récréative ou autres des infrastructures construites sur cette dernière (Notre traduction) (Fellmeth, 1973: XV).

Si le problème est important à l'échelle provinciale, il l'est tout autant, sinon plus, à l'échelle régionale, et plus spécialement au Saguenay, compte tenu de son isolement des grands centres du Québec (5).

Face à un problème d'urbanisation accentuée, les premiers sols à être requis à des fins non agricoles sont ceux situés dans la frange péri-urbaine, c'est-à-dire dans cette partie de territoire située en périphérie des centres urbains.

La région du Saguenay est ainsi faite que les principaux centres urbains sont sis à l'intérieur des meilleures terres agricoles. Les villes de Jonquière, Chicoutimi et La Baie, communément désignées la Conurbation du Haut-Saguenay (6), qui constituent une agglomération de plus de 140 000 habitants, sont au milieu du bassin agricole le plus fertile

du Saguenay. Il est alors inévitable qu'un conflit s'établisse entre l'agriculture et le développement urbain.

Au Saguenay, la loi 90 a été effective à partir du 13 juin 1980 (7). Après une décennie d'application de cette loi, nous sommes en droit de nous demander, et c'est le but premier de ce mémoire, si cette législation qui cherchait à protéger les terres agricoles du Québec de l'empiètement urbain a été efficace au Saguenay, plus précisément dans la Conurbation du Haut-Saguenay.

Toutefois, malgré le titre que porte cette législation, "Loi sur la protection du territoire agricole", plusieurs éléments soulèvent des interrogations sur cette politique gouvernementale tendant à arrêter l'empiètement urbain sur le monde rural. Sachant que le phénomène moderne d'urbanisation n'est que la projection spatiale du mode de production capitaliste, l'hypothèse la plus plausible est que l'État cherche plutôt à gérer les tensions provoquées par l'accumulation du capital. Il nous apparaît donc pertinent, afin de savoir si la loi 90 a été vraiment efficace, de vérifier au préalable les réels objectifs de l'État lors de l'adoption de la loi.

À ces fins, il nous apparaît approprié de connaître la position adoptée par les divers intéressés dans la lutte que se livre le monde rural et urbain. En effet, l'efficacité d'une loi dépend aussi du rôle

joué par les divers intervenants dans l'application de la loi.

Aussi, notre mémoire a-t-il trois objectifs principaux:

- 1) cerner la volonté politique gouvernementale lors de l'adoption de la loi de protection de l'espace agricole;
- 2) voir dans quelle mesure l'État a effectivement réussi à protéger les terres agricoles du Québec;
- 3) connaître la position adoptée par les divers intéressés impliqués dans le problème de l'urbanisation du milieu agricole;

Le problème de la disparition graduelle et continue du sol arable au Québec a été traité pour la première fois, en 1969, par la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec, communément appelée Commission April, en l'honneur de son président, l'agronome Nolasque April. C'est d'ailleurs sur la base du rapport de cette commission que l'État a légiféré durant les années 1970 dans le domaine agricole, et spécialement lors de l'adoption de la loi 90. Nous avons donc fait l'étude de ce rapport ainsi que des législations antérieures à la loi 90 afin de mieux discerner l'objectif gouvernemental aboutissant au dépôt de cette loi.

Ensuite, nous avons fait l'étude du Document de consultation sur la protection du territoire agricole québécois présenté par le ministre de l'Agriculture de l'époque, M. Jean Garon, de la transcription des débats de l'Assemblée nationale qui ont porté sur le projet de loi 90 et de la loi elle-même. À partir de ces documents, nous avons essayé de saisir les buts recherchés par l'État par l'adoption de la loi.

Puis, dans la poursuite de l'objectif principal du mémoire, soit l'efficacité de la loi 90, nous avons procédé à l'examen des dossiers et des jugements rendus par la Commission de la protection du territoire agricole du Québec pour la Conurbation du Haut-Saguenay, soit Chicoutimi, Jonquière et La Baie. Nous avons fait l'examen de tous les dossiers présentés à la C.P.T.A.Q. entre 1980, début des activités de cet organisme dans la zone étudiée, et la fin d'août 1987 (8). Cela constitue un corpus de 570 dossiers. L'analyse de ces documents constitue le coeur du mémoire.

L'étude de ces dossiers s'est faite à l'aide d'une grille d'évaluation bâtie afin d'apprécier et de comparer de façon objective chaque information. La compilation de toutes ces informations fut faite à l'aide d'un micro-ordinateur MacIntosh SE et du logiciel de base de données Filemaker Plus.

Nous avons donc pu dresser un portrait global du traitement ré-

servé par la Commission de protection du territoire agricole du Québec aux demandes de dézonage qui lui ont été soumises durant les six premières années et demie d'application de la loi dans la Conurbation du Haut-Saguenay. De plus, ces instruments de recherche nous ont permis de connaître la position des divers intervenants interpellés par la loi (demandeurs, propriétaires, municipalités, analystes de la commission et commissaires) ainsi que les raisons invoquées pour les justifier.

Nous sommes ainsi parvenu à connaître la quantité de sols agricoles perdus durant toutes ces années suite à des demandes de dézonage autorisées ainsi que les causes invoquées pour justifier ce dézonage. Nous savons aussi si celui-ci s'effectue au détriment des sols déjà en culture ou de qualité agricole supérieure.

De plus, la cartographie des demandes nous a aussi permis d'identifier les "points chauds" près des grands centres urbains du Saguenay, où la pression urbaine se fait plus intense, et les secteurs agricoles de la Conurbation du Haut-Saguenay qui ont été modifiés suite aux permissions de dézonage accordées par la commission.

Puisqu'il s'agit d'une loi assez récente, il existe peu d'études approfondies sur lesquelles nous puissions nous appuyer. Le seul ouvrage majeur sur le sujet provient de l'Institut national de la recherche scientifique (IRNS - Urbanisation) et il est intitulé "Le zonage agrico-

le, un bilan positif - les effets de la loi 90 sur la région sud de Montréal", de Jean-Claude Thibodeau, Marcel Gaudreault et Jeannine Bergeron. Comme son titre l'indique, les auteurs considèrent que pour la région sud de Montréal, à la date de publication de cette étude, le zonage agricole prévu à la loi 90 constitue un bilan positif.

La méthode employée par ces auteurs est toutefois complètement différente de la nôtre. En effet, l'analyse faite par Thibodeau, Gaudreault et Bergeron est basée sur des statistiques ou entrevues réalisées auprès des divers intervenants du milieu agricole (agriculteurs, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Office du crédit agricole). Toutefois, dans l'analyse de l'impact de cette loi sur le milieu, aucune étude n'a été faite des dossiers traités par la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Nous considérons que les dossiers des demandes de dézonage soumis à la Commission de protection du territoire agricole constituent la meilleure source pour juger de l'efficacité de cette loi. N'oublions pas que toutes les demandes d'usage non agricole, de lotissement et d'aliénation dans les zones agricoles doivent être portées devant cette commission. Toutefois, l'efficacité de cet outil dépend de deux conditions:

- 1) l'étude doit porter sur toutes les demandes de dézonage déposées à la commission pour le secteur étudié;

- 2) une compilation rigoureuse et objective des informations contenues dans les demandes de dézonage et dans les décisions rendues doit être faite.

Nous croyons avoir rempli ces deux conditions.

NOTES ET REFERENCES

- (1) "Loi 90" est l'expression communément employée pour référer à la Loi sur la protection du territoire agricole du Québec, (L.R.Q., c. P-41.1). Le chiffre "90" rappelle le numéro qui était donné au projet de loi lors de son étude en 1978 à l'Assemblée nationale.
- (2) Recensement du Canada, Statistiques Canada.
- (3) À cet effet, voir le Document de consultation sur la protection du territoire agricole québécois publié le 7 juillet 1978 par le ministère de l'Agriculture du Québec, pages 3-4.
- (4) Cet extrait est tiré de Fellmeth, R.C. Project Director, The Politics of land, Ralph Nader's Study Group Report on Land Use in California, New York: Grossman, 1973, et se lisant en version originale comme suit:

Land is a unique resource. Its supply is limited. Once land has been developed, reconversion to agricultural use is costly; once a twenty-square-mile airport has been constructed, it cannot be moved. Land use entails high external costs. Neighbouring landholders, the environment, or future generations often bear the costs of a given land use while receiving little or none of the benefits. Land-use policies affect not just the land, but crops and timber growing on it, and the nature of commercial, industrial, residential, recreational, and other facilities constructed on it.
- (5) À l'appui de cette affirmation, nous vous référons aux études suivantes:

GAUTHIER, Majella J., "L'espace périurbain de Chicoutimi - province de Québec - l'utilisation du sol en 1971", Protée, 1975, vol. 4, no 1, pages 38-44;

GAUTHIER, Majella J., "Les changements récents dans les exploitations agricoles au Saguenay—Lac-St-Jean: quelques notes à partir des premiers chiffres du recensement 1976", Protée, 1979, vol. 9, no 1, pages 125-138;

GAUTHIER, Majella J., "De la nécessité de conserver les terres arables du Saguenay—Lac-St-Jean: le cas des friches urbaines de Jonquière et de Chicoutimi", Mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur la protection du territoire agricole du Québec, 1978, 15 pages.

- (6) La Conurbation du Haut-Saguenay est une appellation couramment utilisée pour désigner les villes de Jonquière, Chicoutimi, La Baie et originant d'une suite d'articles et d'ouvrages convergents de M. Louis-Marie Bouchard montrant que ces villes du Haut-Saguenay formaient une conurbation:

- "La Conurbation du Haut-Saguenay, quelques aspects spatiaux", Protée, 1971, vol. 1, no 2, pages 9-25;
- "Les structures spatiales et l'interdépendance des villes dans la Conurbation du Saguenay", Cahiers de géographie de Québec, 1972, vol. 16, no 37, pages 77-97;
- "Les villes du Saguenay, étude géographique", Montréal, Le-m ac, 1973, 212 pages.

- (7) Le gouvernement du Québec a adopté le décret no 1694-80 en date du 11 juin 1980. Ce décret est entré en vigueur le 13 juin 1980 et identifie comme région agricole désignée, entre autres, le territoire de la Conurbation du Haut-Saguenay, soit des villes de Jonquière, Chicoutimi et La Baie.

- (8) Nous avons fait notre cueillette de données à la Ville de Chicoutimi en août 1986 et donc compilé pour cette ville les informations pour les années 1980 à août 1986.

Quant aux villes de Jonquière et La Baie, la cueillette des informations s'est faite par la suite, soit pour la période de 1980 à août 1987.

CHAPITRE I

LA DILAPIDATION DU TERRITOIRE AGRICOLE : AUX GRANDS MAUX, LES GRANDS REMÈDES

CHAPITRE I

LA DILAPIDATION DU TERRITOIRE AGRICOLE: AUX GRANDS MAUX, LES GRANDS REMÈDES

Ce chapitre traite des difficultés provoquées par le développement urbain anarchique sur le milieu agricole québécois et de la réflexion politique qui s'ensuit. À la fin des années '70, l'État adoptait au Québec le projet de loi 90 afin de protéger les meilleurs sols agricoles. Avant même de se demander si, dans son application en région, la loi fut efficace, nous croyons nécessaire de nous questionner sur l'importance du problème de la pression urbaine sur le milieu agricole au Québec et de la protection du territoire agricole. Aussi, afin de mieux juger de la valeur du moyen employé, soit la loi 90, nous recherchons les réelles intentions de l'État à l'intérieur du débat ayant précédé l'adoption du projet de loi ainsi qu'à la lecture du projet de loi lui-même.

1.1 La déstructuration et l'urbanisation du milieu agricole, un faux problème?

Jadis, dans les régions de colonisation du Québec, nous retrouvions, pendant un certain temps, des activités agricoles artisanales. Mais, ces unités productives ne se situaient pas nécessairement sur les

meilleures terres agricoles disponibles.

Avec l'industrialisation, les colons, fermiers pour les besoins de leur survie, modifient leur mode de vie. Dès lors, la population agricole entre dans une phase de diminution. Cette diminution du nombre d'exploitants agricoles s'accompagne de la disparition graduelle des terres cultivées. L'hémorragie des terres agricoles n'a pas cessé de s'aggraver au cours des années. En effet, en 15 ans, soit de 1961 à 1976, la superficie totale des fermes du Québec baisse de 30% (de 5 745 925 hectares à 4 008 945 hectares), la surface agricole utile a décru de 25% (de 3 182 519 hectares à 2 396 799 hectares) et les terres cultivées ont été réduites de 12% (2 109 748 hectares à 1 847 507 hectares). Durant la même période, le nombre de fermes diminuait de 46% (95 777 à 51 587) (1).

Au Saguenay—Lac-St-Jean, la situation est similaire. La superficie occupée par les fermes a diminué de 35% (de 312 048 hectares à 205 375 hectares), la surface agricole utile a décru de 25% (de 176 059 hectares à 132 068 hectares) et les terres cultivées ont été réduites de 13% (de 110 019 hectares à 95 652 hectares). Le nombre de fermes quant à lui diminuait de 58% (de 4 349 à 1 833).

Compte tenu qu'il fut une époque où la population était dirigée vers la colonisation et la culture de terres présentant parfois peu d'avantages réels pour l'agriculture, il n'est pas étonnant de constater

des réductions importantes au fur et à mesure de l'industrialisation en ce qui a trait à l'exploitation agricole québécoise, comme l'établissait un groupe de professeurs de géographie de l'Université du Québec à Chicoutimi en septembre 1978 dans un mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur la protection du territoire agricole tenu par le gouvernement:

(...) Il est évident que ces réductions ont davantage frappé les terroirs marginaux là où l'agriculture s'est installée sur des sols présentant peu d'avantages pour l'agriculture - d'ailleurs le plan agro-forestier s'est avéré une mesure très utile dans ce domaine. Cependant, que penser des nombreux hectares délaissés autour des villes ou des agglomérations urbaines comme Roberval, Alma, La Baie et surtout du bloc Jonquière-Chicoutimi? Est-ce vraiment des rajustements de l'écoumène agricole à ses limites optimales ou plutôt un gain de la ville sur des terres fertiles - celles classées parmi les meilleures de la région? Une publication du ministère des Pêches et de l'Environnement du Canada signale, que pour la zone urbaine de Jonquière-Chicoutimi, 66% des 736 has des terres devenues urbaines de 1966 à 1971 étaient auparavant utilisées pour l'agriculture (terres cultivées et pâturages). De plus, l'étude mentionne que 50% des terres conquises possédaient de grandes aptitudes pour l'agriculture (sols de classes 2 et 3).

D'autre part, la vaste analyse spatiale que les géographes de l'Université du Québec feront paraître au début de 1979, l'"Atlas régional du Saguenay—Lac-Saint-Jean", démontre avec vigueur que le phénomène de périurbanisation est important au Lac-Saint-Jean et l'est encore plus dans le Haut-Saguenay. Par exemple, au sud de Chicoutimi, on dénombrait en 1971 une multitude de terres abandonnées dont la superficie s'élevait à 1 160 has et dont la plus grande partie coïncidait avec les terres à fort potentiel agricole. Or, une analyse tout à fait récente que nous avons effectuée sur les friches urbaines du Haut-Saguenay démontre que le taux d'infiltration urbaine dans la campagne au sud des villes de Jonquière et de Chicoutimi est, toute proportion gardée, aussi important et complexe qu'autour des grandes agglomérations dont l'extension est incontrôlée (Gauthier, 1978: 1, 2).

Et c'est là que le bât blesse. Cette déstructuration agricole atteint non seulement les terres à faible potentiel agricole mais aussi les meilleurs sols agricoles du Saguenay, la cause étant principalement l'explosion urbaine.

La littérature scientifique a bien établi que les facteurs déterminants de l'explosion urbaine sont principalement la socialisation du procès de production dans la grande industrie, et la tendance à la concentration des capitaux privés afin de diminuer les frais inhérents à la circulation du capital et d'intensifier la consommation de biens et services (Castells, 1977; Lipietz, 1977; Logan et Molotch, 1987):

Ainsi, peut-on dire que l'intervention du capital accentue les tendances à l'agglomération amorcées avec la production marchande. D'une part elle commande l'intégration spatiale des moyens de production dans la grande industrie; d'autre part elle favorise la concentration des capitaux privés sur un espace étroit afin de disposer de facteurs de production abondants et d'une clientèle facilement accessible pour l'écoulement des marchandises (...)
(Lamarche, 1972: 64).

Différents types de sociétés se sont succédées au cours des derniers siècles de notre histoire. Initialement, il y a eu ce qui est permis d'appeler le système fermé où le producteur était dispersé en fonction des ressources. Ce producteur se suffisait alors à lui-même. Il possédait la terre pour ce qu'elle lui rapportait.

Par la suite, vient le système marchand où le producteur s'ins-

tallait non seulement en fonction de l'emplacement des ressources mais aussi selon l'emplacement géographique des autres producteurs. La spécialisation de sa production exigeait une circulation nécessaire des biens. Dès ce moment, la rentabilité d'un emplacement ne s'appréciait plus seulement en fonction de ce qu'il produisait mais aussi en fonction de sa situation géographique.

Enfin, l'on fit place à l'intrusion du capital social, c'est-à-dire le mode de production capitaliste en vertu duquel le producteur est désapproprié de ses moyens de production. Dans un tel contexte, il y a concentration des capitaux et des travailleurs à l'intérieur d'un espace étroit, et du même coup, supplantation de la rente naturelle d'une propriété dans ou autour de cet espace par la rente de localisation.

Ces étapes peuvent être appréciées dans l'histoire de l'économie régionale saguenéenne (Houde, 1975: 76):

- 1) De 1840 à la fin du 19^e siècle, c'est le début de la structuration de l'économie régionale basée sur l'agro-forestier. Il s'agit là d'une agriculture de subsistance à la remorque d'un commerce d'exploitation de bois scié.
- 2) À compter de la fin du XIX^e siècle, il y a amorce d'une transition vers une économie industrielle et urbaine par l'arrivée d'un secteur

pâte et papier. Ce début d'industrialisation renforce l'emprise extérieure sur les structures économiques de la région et accentue les liens de dépendance avec les métropoles.

- 3) Finalement, au cours des années vingt, l'implantation de la grande entreprise (aluminerie) augmente les effets de dépendance et établit les traits actuels des concentrations industrielles et du tissu urbain.

Tour à tour, au cours des trois phases, la propriété est soumise aux influences de divers agents fonciers provenant au tout début du capital commercial et de la petite bourgeoisie régionale et extrarégionale, pour, par la suite, être remplacée par le capital financier et industriel:

Depuis environ le tournant du siècle, sous la poussée conjuguée de l'industrialisation et de l'urbanisation, le paysage rural est en évolution constante. L'intervention du capital financier et du capital industriel ont tracé les premiers schémas d'intégration de la campagne à la ville. Presque partout, aujourd'hui, le paysage rural régional porte la marque d'une entreprise citadine envahissante. Alors que le secteur péri-urbain du Haut-Saguenay et de l'Est du Lac-Saint-Jean ne cesse de croître, le tissu agraire éclate ici et là. C'est l'aboutissement de l'action du capital foncier qui, essentiellement planificateur, unifie l'espace foncier régional et trace des schémas d'aménagement du territoire en s'épaulant de l'action des pouvoirs publics (...) (Houde, 1975: 77).

1.2 En quoi est-il important de protéger les sols aptes à l'agriculture?

Au Québec, seul 2% du sol est apte à l'agriculture, soit 2 720 000 hectares, et seul 0,44% du sol est à très bon potentiel, soit 600 000 hectares. De ce nombre, seulement 19 541 hectares appartiennent à la classe 1, selon l'inventaire des terres du Canada (Doc. cons., 1978: 25).

De plus, en ce qui concerne l'évolution des superficies cultivées entre 1961 et 1976, la baisse au Québec a été de 12,4% tandis qu'en Ontario, on constate une augmentation de 8,5% et au niveau canadien, on remarque un accroissement de 12.2%. Durant la même période, la population du Québec s'est accrue de 18,7% (2).

Le phénomène de déstructuration des fermes par l'abandon de la culture, d'urbanisation, de spéculation foncière se manifeste dans les basses terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais surtout dans la plaine de Montréal, et au Saguenay, autour de la Conurbation du Haut-Saguenay. Le phénomène a donc lieu sur les meilleures terres quant à leur potentiel agricole (Glenn, 1980: 211).

Devant ce problème, les principales instances décisionnelles devraient donc choisir entre le maintien de l'activité agricole et leur

utilisation à des fins de loisirs, résidentielles, commerciales, industrielles ou autres.

Selon nous, le principal danger de laisser faire les choses réside dans la dépendance alimentaire d'un peuple. À l'aube des années quatre-vingt, le degré d'autosuffisance est très fluctuant d'un produit de consommation principal à l'autre (Tableau I). Si l'on considère la consommation totale par rapport à la production agricole, en 1977 l'agriculture québécoise assurait au Québec un degré d'autosuffisance en denrées alimentaires de l'ordre de 60% (Doc. cons., 1978: 8).

Au cours des années soixante-dix, le Québec, comme d'autres sociétés, a vécu les dangers de la dépendance des producteurs de denrées alimentaires. Il ne faut pas oublier non plus le chantage fait par les exportateurs de pétrole. Tous les éléments ont rappelé à une échelle mondiale le danger de la dépendance alimentaire, secteur de l'économie on ne peut plus vital pour l'ensemble d'une population.

De plus, il est bon de rappeler certains chiffres révélateurs quant à la superficie moyenne pour nourrir un être humain:

Selon l'Organisation mondiale de l'agriculture et de l'alimentation, la superficie moyenne pour nourrir un être humain est de deux acres. La moyenne mondiale est actuellement d'un acre de terre cultivée par habitant. La moyenne correspondante dans l'ensemble du Canada est approximativement de 4.7 acres par habitant; mais le Québec se retrouve loin derrière avec 0,89 acre de sol cultivé

TABLEAU I

Degré d'autosuffisance du Québec pour les principaux produits
de consommation alimentaire 1976-1977

Lait et produits laitiers (1977)		131,8 %
Bétail et viande (1977)		48,9 %
. boeuf	19,5 %	
. porc	111,9 %	
. agneaux et moutons	6,3 %	
Aviculture (1977)		
- chair à volaille		106,7 %
- oeufs		81,3 %
Fruits et légumes (1976)		
- Fruits		11,3 %
- Légumes et pommes de terre		46,5 %
. pommes de terre	51,6 %	
. légumes	41,8 %	
Céréales et fourragères (1976)		35,4 %
. blé	24,5 %	
. avoine	64,9 %	
. orge	8,4 %	
. maïs-grain	32,2 %	

Source: Document de consultation, Agriculture-Québec, 1978

par habitant, dont seulement 0,24 acre de sols à potentiel
agricole élevé (Doc. cons., 1978: 7).

Sans espérer produire toute la gamme de produits agricoles que
les Québécois consomment, il est permis de penser à diversifier la pro-

duction du Québec, en accord toujours avec son climat, et à équilibrer les importations avec les exportations. Ces objectifs peuvent permettre ainsi d'être moins soumis à la hausse des prix des aliments.

Enfin, faut-il rappeler qu'un sol organique est une ressource qui ne se renouvelle pas.

1.3 "Loi sur la protection du territoire agricole", un titre révélateur des intentions de l'Etat?

Compte tenu de l'importance du problème de déstructuration du milieu agricole, en 1965 le gouvernement décide de créer une Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec. Cette Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec termina son mandat le 30 avril 1968. C'est dans le cadre d'un rapport complémentaire sur la consolidation des fermes au Québec que le président de cette commission, Nolasque April, agronome, souligna l'importance de procéder au zonage des meilleures terres agricoles du Québec.

C'est d'ailleurs sur la base de ce rapport, ainsi que de la volonté exprimée par les divers intervenants agricoles au Québec, que le gouvernement décidait, en 1978, de proposer l'adoption du projet de loi numéro 90 sur la protection du territoire agricole.

La seule lecture du projet de loi 90 ne nous permet pas de cerner complètement les objectifs du gouvernement lors de l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole. En effet, nous savons en le lisant que le gouvernement cherche à protéger le territoire agricole du Québec sous certaines conditions. Toutefois, nous y retrouvons peu d'indicateurs sur les intentions réelles du gouvernement. Quel intérêt poursuit le gouvernement? Jusqu'où est-il prêt à se rendre dans la protection du territoire agricole face au développement urbain? L'État veut-il vraiment interdire toute extension du milieu urbain sur le milieu rural ou cherche-t-il plutôt à tempérer les tensions provoquées par l'accumulation du capital?

Les réponses à ces questions se retrouvent principalement dans les documents qui ont servi à la préparation du projet de loi et dans les discussions qui ont précédé ce dernier, puis dans le projet de loi lui-même. Mieux situer cette volonté politique gouvernementale devrait nous permettre par la suite de savoir si le moyen employé, le projet de loi 90, a répondu aux attentes du gouvernement dans la protection du territoire agricole québécois.

Nous examinerons donc, en premier lieu, le contenu du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec. Par la suite, nous ferons un bref survol du discours gouvernemental tenu lors de l'adoption du projet de loi numéro 90. Enfin, nous examinerons le projet

de loi.

1.3.1 Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec

Lorsque le 16 novembre 1978, le ministre de l'Agriculture, Jean Garon, fait la présentation du projet de loi numéro 90 à l'Assemblée nationale, il débute son exposé en soulignant deux des principaux facteurs qui avaient motivé l'urgence de l'adoption de ce projet de loi dont l'un fut le rapport sur "la consolidation des fermes au Québec" soumis par la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec en 1969:

M. le Président, je m'empresse de vous rappeler que le projet de loi sur la protection du territoire agricole est d'abord et avant tout le fruit des revendications répétées des agriculteurs du Québec depuis 10 ans. Depuis 10 ans, dans chacun de leur congrès, les producteurs agricoles ont revendiqué l'adoption d'une mesure législative sur la protection de nos meilleures terres agricoles du Québec. Il y a une dizaine d'années également, la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec, présidée par M. Nolasque April, après avoir mûrement réfléchi sur les moyens à prendre pour développer et rentabiliser l'agriculture québécoise, concluait qu'il était urgent de protéger les terres agricoles au Québec. C'était il y a 10 ans. Je vous le répète, M. le président, 10 ans (Débats, 1978: 1769, 3770).

À la fin des années '60, le rapport April constatait la disparition du mode d'exploitation artisanale de l'agriculture et du même coup, la déstructuration rapide du milieu agricole. Toutefois, la commission ne priorisait pas l'arrêt de cette hémorragie. Au contraire, el-

le proposait de planifier l'agriculture en fonction de la rentabilité d'une économie agricole. Il s'agissait de s'assurer que les agriculteurs restants puissent vivre décemment. Afin d'atteindre l'objectif de rentabilité, le président de la commission prônait la consolidation des fermes, soit en augmentant la productivité de celles-ci par une meilleure technique, gestion ou mise en marché, ce qu'il dénommait la consolidation verticale, soit par l'agrandissement du terrain exploité, ce qu'il appelait la consolidation horizontale.

On admettait tout de même qu'il n'était pas donné à tous les agriculteurs d'avoir les moyens d'investir dans la consolidation. On assumait donc le fait que l'industrialisation de l'agriculture puisse faire disparaître des fermes encore durant un certain temps.

Ce rapport abordait l'agriculture non plus comme un mode de vie en soi mais comme un mode de production au même titre que n'importe quelle autre activité productive. Voici les termes employés par le président de cette commission:

Ce sont toutefois des considérations d'ordre strictement économique qui devront permettre de tirer des conclusions. En effet, il ne s'agit pas de permettre au plus grand nombre d'agriculteurs de subsister, ni de subsister plus longtemps, mais d'assurer à ceux qui resteront en agriculture un niveau de vie comparable à celui des autres classes de la société. En même temps que l'on songe à la restructuration foncière, il faut également penser à l'aménagement régional et à la mise en valeur des fermes (April, 1969: 8).

Pour son auteur, il fallait rentabiliser l'agriculture de façon telle qu'elle devienne aussi alléchante, sinon plus, que tout autre secteur d'activité de l'économie québécoise.

Déjà à cette époque, la commission fait remarquer le phénomène de monopolisation des fermes au Québec. Il y a de moins en moins de fermes au total mais de plus en plus de fermes à forts revenus. La disparition des fermes permet à d'autres de pouvoir s'agrandir. L'auteur fait d'ailleurs remarquer que dans les régions plus défavorisées, comme au Saguenay—Lac-Saint-Jean, la tendance était à la consolidation horizontale.

Après avoir relevé les différents éléments formant la déstructuration agricole au Québec, baisse du nombre de fermes, augmentation lente du revenu des fermes, diminution de la surface agricole exploitée, augmentation de la pratique de l'agriculture à temps partiel, etc., la commission fait une première recommandation: un zonage agricole s'étendant à la grandeur du Québec.

Le zonage agricole est vu comme essentiel pour que la consolidation horizontale, soit l'agrandissement des fermes, se fasse sur des sols à bons potentiels, et pour que la consolidation verticale, par l'injection de fonds publics, privilégie les fermes exploitant les meilleurs sols. Voici les termes employés par son auteur:

La planification agricole doit en arriver le plus rapidement possible à une utilisation rationnelle du sol, c'est-à-dire à une utilisation conforme à sa vocation. Procéder autrement, c'est s'acheminer vers un gaspillage inacceptable des fonds publics. Cette utilisation rationnelle comporte des données physiques, chimiques, géographiques, économiques et sociologiques qu'il faut interpréter globalement. Il importe:

PREMIÈRE RECOMMANDATION: QUE L'ON ZONE LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE LE TERRITOIRE AGRICOLE DU QUEBEC CONFORMÉMENT A SON POTENTIEL ET QUE L'ENSEMBLE DES POLITIQUES DE NATURE STRICTEMENT AGRICOLE NE S'APPLIQUENT QU'A L'INTERIEUR DUDIT TERRITOIRE (April, 1969: 37, 38).

Bref, le rapport April recommande, dans la poursuite d'un objectif de rentabilisation de l'agriculture, d'effectuer un zonage agricole pour mieux diriger les subventions publiques vers l'exploitation des meilleurs sols agricoles du Québec.

Ce rapport de la Commission April n'invoque donc pas le zonage agricole afin de contrer la pénétration du mode de production capitaliste sur le territoire agricole mais plutôt afin d'intégrer l'agriculture à l'intérieur du mode de production industriel, et donc en faire une véritable industrie. Faut-il se rappeler qu'en 1978, le gouvernement du Québec cautionne ledit rapport.

Malgré cette recommandation faite en 1969, le gouvernement attend jusqu'en 1978 avant d'effectuer ledit zonage agricole. Ceci n'a pas empêché le gouvernement durant toutes ces années d'axer effectivement ses efforts sur la consolidation verticale et ce, par l'adoption de plusieurs

lois (3).

1.3.2 Le discours étatique tenu lors de l'adoption du projet de loi 90

Malgré l'absence de zonage agricole national, l'application des plans conjoints prévus aux divers programmes subventionnés par l'État durant les années 1970 ont permis, faut-il l'admettre, au secteur agro-alimentaire du Québec d'avoir les allures d'une véritable industrie. Toutefois, cela n'a pas eu pour effet d'arrêter l'hémorragie des terres agricoles causée par le développement urbain. Comme mentionné précédemment, de 1961 à 1976, la superficie cultivée diminue de 12%. Aussi, le gouvernement en place fait face à un grave problème. Ou bien il laisse aller les choses et met gravement en péril l'industrie alimentaire québécoise, ou bien il décide d'intervenir afin d'arrêter l'hémorragie des sols agricoles.

Le phénomène d'urbanisation des meilleurs sols agricoles atteint un point critique tel que, selon une étude commanditée par l'Office de planification et de développement du Québec, dans la seule région sud de Montréal, le phénomène affecte dix fois plus de terres agricoles que celles effectivement requises par l'urbanisation (Doc. cons. 1978: 5). Le bassin agricole le plus fertile du Québec semblait voué à disparaître sous l'effet du développement urbain de plus en plus omniprésent. Une

lutte s'engage donc entre l'agriculture et le développement urbain pour l'utilisation du sol.

Est-il nécessaire de mentionner que ce n'est pas dans l'intérêt de tous d'arrêter la spéculation? En effet, plus une terre sert au développement urbain, plus il y a de taxes dans les coffres des corporations municipales. Il est donc inutile de penser qu'une corporation municipale puisse protéger par un zonage rigide les sols agricoles de son territoire. De plus, le développement urbain, même anarchique, crée des emplois. Qui dit construction, dit emploi, dit imposition, donc argent dans les coffres de l'État.

C'est pourtant une façon de voir les choses à court terme. Un tel développement n'est pas sans laisser des effets négatifs importants. L'un de ces effets est le coût énorme entraîné par un développement urbain éparpillé.

De plus, il faut se rappeler qu'au cours des années '70, on a vécu sur la scène mondiale plusieurs événements reliés au secteur de l'alimentation, et qui laissaient fort à réfléchir: grave crise alimentaire dans divers pays du Tiers-Monde, hausses importantes des prix du sucre et du pétrole établis par les pays exportateurs. Ces faits d'actualité ont rappelé l'importance de l'autosuffisance alimentaire, tant au niveau des denrées que des prix (Doc. cons., 1978: 6, 7).

Cependant, ni la perte dramatique des meilleurs sols agricoles du Québec, ni le danger de dépendance alimentaire n'ont été l'objet de préoccupations prioritaires de la Commission April. Si l'État avait hésité pendant les dix dernières années à protéger le territoire agricole du Québec par un zonage agricole national, il en fit en 1978 l'une de ses priorités. L'évidence de la déstructuration des meilleurs sols agricoles du Québec et les événements mondiaux ont convaincu l'État qu'il devait agir vite et efficacement.

Pendant dix ans, les gouvernements s'étaient demandés si en adoptant un zonage agricole, ils indemniserait les propriétaires fonciers qui avaient payé le sol en fonction d'un prix fondé sur les possibilités de développement et qui perdaient par l'application forcée d'un zonage agricole national la plus-value escomptée. "On se trouvait à exproprier leur droit à une utilisation autre que l'agriculture" (Sylvestre, 1984: 19). Les événements ont donc provoqué les choses et le gouvernement fit un choix politique et économique clair et non ambigu en décidant de n'indemniser personne:

Le principe de l'absence d'indemnité directe est également basé sur le fait que le territoire agricole sera protégé avant tout dans l'intérêt de l'agriculteur d'abord, mais aussi de l'agriculture et de la collectivité. Il s'agit d'une mesure d'intérêt collectif. (Doc. cons., 1978: 35).

Une telle décision nous apparaît être l'une des charnières de

la loi. Selon un principe sacré dans les sociétés occidentales, le propriétaire d'un terrain a le libre exercice de son droit de propriété. Ce principe est d'ailleurs reconnu à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., c. C-12). Avec les années, ce principe de liberté individuelle fut atténué par celui de l'intérêt collectif, et l'État a donc permis qu'on y déroge par règlement ou législation et ce, tel qu'édicte dans la charte.

Toutefois, une dérogation législative pouvant affecter ce principe de liberté individuelle et édictée en vue de l'intérêt collectif ne se fait normalement sans une juste et valable indemnisation, tel que mentionné à l'article 407 du Code Civil du Bas-Canada (4). Le gouvernement s'est bien défendu alors qu'il ne s'agissait pas d'une "expropriation déguisée", ni d'une mesure discriminatoire (Doc. cons. 1978: 35). Peu importe qu'il ait eu tort ou non dans ses prétentions, il demeure qu'il s'attaque à l'un des principes sacrés du système capitaliste. Le gouvernement sait qu'un zonage agricole est nécessaire mais n'accepte pas de respecter les règles du système et d'en assumer la facture. Afin de diminuer l'impact de cette décision, le gouvernement a jugé nécessaire d'insérer dans son projet de loi un régime exceptionnel de droits acquis.

Le 9 novembre 1978, par le biais du ministre de l'Agriculture de l'époque, Jean Garon, le gouvernement dépose à l'Assemblée nationale le projet de loi 90 sur la protection du territoire agricole du Québec. La lecture de la transcription des débats de l'Assemblée nationale nous

permet de mieux cerner les objectifs du gouvernement en ce qui a trait à ce projet de loi.

De la présentation du projet de loi faite par le ministre Jean Garon, nous pouvons cerner quatre points importants:

- 1) l'objet du projet de loi;
- 2) la cause du projet de loi;
- 3) l'outil employé afin de réaliser l'objet de la loi;
- 4) la portée du projet de loi par rapport au territoire québécois.

Le gouvernement du Québec s'est d'abord fixé comme objectif d'assurer la protection du territoire agricole québécois (Débats, 1978: 3608). Le projet de loi ne fait pas de distinction quant à la qualité des sols protégés. Toutefois, l'objet de la loi doit se limiter, selon les propos mêmes du ministre, aux meilleures terres agricoles du Québec qui ne constituent que 0,44% de la superficie totale du Québec (Débats, 1978: 3769, 3770, 3780).

Pour atteindre cet objectif de protéger les meilleures terres agricoles, le gouvernement a décidé de procéder à l'identification de ré-

gions agricoles du Québec, et à l'intérieur de ces régions, à l'identification des secteurs agricoles viables. Donc, le gouvernement n'a pas inclus dans les régions agricoles uniquement les sols de bons potentiels, soit ceux classés 1, 2 et 3 selon l'inventaire des terres du Canada, mais aussi certains sols de moins bonne qualité mais qui constituaient avec les sols à bons potentiels des secteurs agricoles viables. L'objectif dans la formation de ces zones était de conserver une continuité du territoire agricole à bon potentiel (Débats, 1978: 3774). L'État cherche donc à protéger les meilleurs sols agricoles du Québec en assurant l'intégrité de l'homogénéité du territoire à bon potentiel.

Cet objectif d'assurer la protection du territoire agricole québécois fut établi afin d'assurer la vitalité économique du secteur alimentaire au Québec, et du même coup, d'éviter la dépendance alimentaire du Québec:

Le projet de loi que le gouvernement propose est essentiellement une mesure à caractère économique. Une mesure à caractère économique parce qu'il ne s'agit pas de protéger des terres pour protéger des terres, comme une fin en soi, mais comme une mesure essentielle au développement économique du secteur agricole et alimentaire au Québec. C'est pour cela qu'il faut protéger les terres. Non pas pour les regarder pousser en branches, pour les regarder pousser en friches, mais pour les développer. C'est pour cela qu'il faut les protéger. Et c'est essentiel parce que tout le secteur alimentaire est concerné. Le secteur alimentaire est très important.

Je regardais récemment les statistiques du ministère de l'Industrie et du Commerce où on démontre que le secteur manufacturier au Québec a connu une augmentation de 19.1% cette année. Cela a été le premier grand secteur manufac-

turier au point de vue augmentation comme cela. Et il est important de développer ce secteur encore davantage puisque nous importons beaucoup de nourriture au Québec. Cette mesure vise non seulement à développer le nombre d'emplois, mais à assurer le maintien de 200 000 emplois reliés à la production et à la transformation des produits agro-alimentaires au Québec. **Sans l'adoption de mesures de protection des meilleures terres agricoles, le secteur agro-alimentaire québécois va en venir, inexorablement, à végéter parce qu'il n'y aura pas de terres pour l'agriculture. Sans l'adoption de mesures de protection efficaces, c'est vers une dépendance alimentaire de plus en plus poussée que se dirigeront les 6 millions de Québécois.**

Cette dépendance ne s'applique pas uniquement à la disponibilité des produits alimentaires, mais aussi à leur prix. Regardons le prix des produits alimentaires, qui a augmenté au cours des dernières années. On remarqua que ceux qui ont connu les plus fortes augmentations sont les produits alimentaires qui sont importés (Débats, 1978: 3770) [Le souligné est de nous].

Ces propos du ministre Garon nous indiquent que le but premier de la protection du territoire agricole est l'industrialisation accrue de l'agriculture au même titre que tout autre secteur de l'économie. Le projet de loi ne se porte pas à la défense d'un mode de vie rural ou d'un mode d'exploitation artisanale. Il vise une meilleure rentabilité de l'agriculture, tel que l'avait proposée la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec en 1969.

Le gouvernement juge alors nécessaire, afin de permettre à cette industrie de croître, de protéger d'abord la ressource, c'est-à-dire le sol agricole, cherchant ainsi à contrôler le développement urbain.

Le gouvernement cherche donc un outil afin de maintenir, de faciliter et d'améliorer les opérations des exploitations agricoles existantes à l'intérieur des territoires agricoles viables, afin d'empêcher leur déstructuration par des activités autres qu'agricoles, et d'éviter ainsi la réduction du potentiel de production agricole (Débats, 1978: 3773). Cet outil fut le zonage des meilleurs sols agricoles du Québec afin de contrôler tout usage non agricole à l'intérieur de ces zones:

Mais on a regardé presque tous les pays du monde occidental et il n'y a qu'une seule technique qui est efficace, c'est le zonage. Les autres, les taxes, les spéculateurs achètent le prix: le consommateur, tout ce qu'il fait, il paie le terrain plus cher, parce que celui qui veut faire une piastre sur le terrain le revend plus cher pour payer les impôts que le gouvernement lui charge. Cela ne donne rien. (...)

(...) La technique de protection prévue par le projet de loi permet d'interdire toute utilisation du sol inconciliable avec l'agriculture à l'intérieur de ce qui paraît être un territoire viable pour l'agriculture (Propos du ministre Jean Garon, Débats, 1978: 3773, 3774).

Ce zonage agricole devenait nécessaire dans la mesure où les meilleures terres agricoles étaient situées pour la plupart en périphérie des grandes agglomérations urbaines. Donc, en plus de cette volonté de conserver et améliorer l'agriculture dans des secteurs agricoles viables, il fallait orienter le développement urbain vers des terres impropres à l'agriculture:

(...) La zone permanente (zone agricole d'une municipalité), elle est permanente, mais cela ne veut pas dire qu'elle est permanente éternellement. Elle peut se modifier, mais une fois qu'elle est établie de façon permanen-







te avec la municipalité et la commission, le développement devra se faire dans des sols, dans des terres qui ne sont pas bonnes pour l'agriculture. Dans un village, par exemple, d'un côté du village il y a du sol 1 et, de l'autre côté, il y a du sol 7. Eh bien! le développement devrait aller du côté du sol 7 (Débats, 1978: 3774).

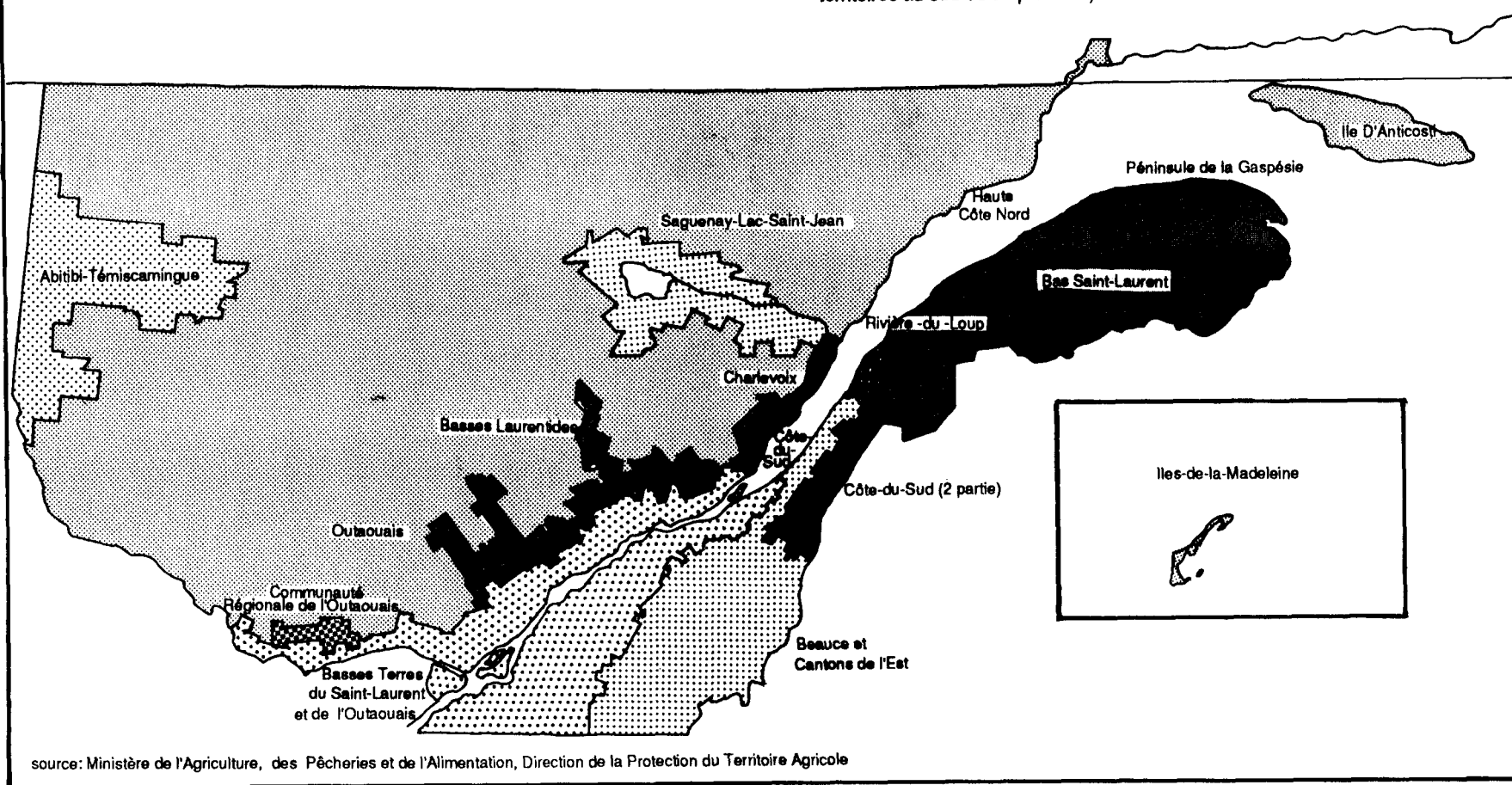
Au lieu d'appliquer immédiatement sur l'ensemble du Québec un zonage agricole protégeant tous les secteurs agricoles viables, le gouvernement limita d'abord, lors de la présentation de son projet de loi, son intervention à certaines parties du Québec, qui, selon les dires mêmes du ministre Garon, couvraient "les meilleurs potentiels agricoles, et où les dangers de déstructuration du territoire agricole étaient les plus élevés" (Débats, 1978: 3778). Cette première région agricole désignée était formée principalement des basses terres de la Vallée du Saint-Laurent, jusqu'à l'est de Montmagny sur la rive sud et de Saint-Joachim sur la rive nord, et de la Vallée de l'Outaouais (Carte 1).

Ce n'est que le 11 juin 1980 que le gouvernement du Québec inclut dans une zone désignée la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean (5). D'ailleurs, l'un des propos tenus par le député Claude Dubois lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale fut justement de critiquer cette décision du gouvernement de ne pas établir dès le dépôt du projet de loi des zones agricoles au Saguenay—Lac-Saint-Jean.

J'ai pu remarquer que l'on a omis, dans les aires retenues pour fins de contrôle, une région particulièrement vulnérable à l'urbanisation sauvage. Il s'agit de la région du

RÉGIONS AGRICOLES DESIGNÉES PROVINCE DE QUÉBEC

-  Premier décret 9 novembre 1978 (Basses terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais)
-  Deuxième décret 5 avril 1980 (Communauté Régionale de l'Outaouais, Saint-Louis de Gonzague-du-Cap-Tourmente)
-  Troisième décret 13 juin 1980 (Beauce et Canton de l'Est, Saguenay et Lac Saint-Jean, Abitibi et Témiscamingue, Côte-du-Sud)
-  Quatrième décret 24 octobre 1980 (Partie nord-ouest du Comté de Rivière-du-Loup)
-  Cinquième décret 19 juin 1981 (Péninsule de la Gaspésie, Bas Saint-Laurent, Côte-du-Sud (2 partie), Charlevoix, Basses Laurentides)
-  Sixième décret (Outaouais, Haute-Côte-Nord, Îles-de-la-Madeleine et les autres territoires au sud du 50 parallèle)



source: Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Direction de la Protection du Territoire Agricole

Saguenay—Lac-Saint-Jean, un secteur agricole d'une grande valeur où il se pratique une urbanisation inconsidérée et vraiment néfaste pour une région qui a la possibilité, par la qualité de ses terres fertiles, d'améliorer son autosuffisance régionale et même de desservir en alimentation une bonne partie du Nord-Est québécois (Débats, 1978: 3793).

En résumé, le gouvernement du Québec, par l'adoption du projet de loi 90, voulait permettre au secteur alimentaire de conserver sa matière première, le sol, et de demeurer ainsi une activité importante dans l'économie québécoise et ce, en le protégeant du développement urbain anarchique résultant de l'industrialisation de tous les secteurs de l'économie, y compris le secteur alimentaire.

Il ne s'agit pas de contrer le développement industriel et urbain du Québec, mais bien de protéger le territoire agricole de façon à ce que cette activité socio-économique puisse atteindre son objectif principal, c'est-à-dire assurer la plus grande autosuffisance des Québécois dans le domaine agro-alimentaire (Doc. cons., 1978: V).

Le gouvernement, voulant toutefois limiter la radicalisation de son geste, affirme que la délimitation du zonage agricole ne saurait se faire sans l'établissement au préalable d'une zone tampon entre le milieu urbain et le milieu agricole, pour les besoins d'expansion de la zone urbaine.

(...) La configuration des zones tiendra compte de la qualité des sols agricoles à protéger, de la nécessité de maintenir une continuité territoriale dans la zone agricole, tout en considérant, par ailleurs, les besoins d'expansion de la zone urbaine et l'utilisation des équipe-

ments existants (Débats, 1978: 3777).

Les membres de l'opposition de l'époque, quant à eux, s'interrogeaient sur la nécessité d'exercer un tel contrôle sur les terres agricoles, argumentant que la source du problème provenait principalement du milieu urbain. De plus, l'opposition s'interrogeait sur l'opportunité d'affecter le développement urbain pour sauvegarder une agriculture non concurrentielle sur le marché. Un député de l'opposition, M. Raymond Mailloux, allait même jusqu'à ajouter et ce, dix ans avant la réalisation du libre échange, que

le gel d'une partie importante du sol québécois entraînera des perturbations pour des générations à venir. On ne peut permettre qu'à ceux qui s'expriment soi-disant au nom de la classe agricole de se prononcer, mais également à tous les autres qui, tout en étant solidaires des agriculteurs, ont à oeuvrer dans une économie industrialisée et urbanisée sur un continent aux vastes possibilités et où peut se faire le libre échange des biens et produits les plus variés (Débats, 1978: 4021).

1.4 Le projet de loi 90, une coquille vide?

L'analyse que nous avons faite du discours gouvernemental précédant l'adoption du projet de loi 90 nous a permis de constater que l'administration étatique a la nette volonté, pour des raisons économiques, de protéger les meilleurs sols agricoles du Québec sur la base de

secteurs agricoles viables. Toutefois, elle n'envisage pas pour réaliser cet objectif d'arrêter radicalement le développement urbain mais plutôt de l'orienter en vue de tempérer l'impact négatif que celui-ci a sur le milieu agricole.

Voyons maintenant si nous retrouvons effectivement cette volonté gouvernementale à l'intérieur même du texte de loi. L'État s'est-il pourvu d'un instrument ayant les leviers requis pour protéger le territoire agricole du Québec, et du même coup, orienter le développement urbain vers les espaces de moins bonne qualité agricole?

Le projet de loi 90, lorsqu'adopté par l'Assemblée nationale du Québec, devint le chapitre 10 des lois du Québec de 1978, ou autrement désigné aujourd'hui Loi sur la protection du territoire agricole, (L.R.Q., c. P-41.1). Certaines dispositions de cette loi nous permettent de mieux cerner jusqu'où le gouvernement est prêt à aller pour préserver le territoire agricole du Québec.

En tout premier lieu, il est intéressant de noter le titre même de cette loi: Loi sur la protection du territoire agricole. Or, nulle part dans cette loi n'est défini ce qu'est le territoire agricole. Un examen plus attentif de cette loi nous permet de constater que le territoire agricole dont il est fait mention se limite d'abord aux régions agricoles désignées ainsi décrites par le gouvernement du Québec. Aussi,

au fur et à mesure de leur création, il y a gel effectif de toute activité pouvant porter atteinte de quelque façon que ce soit à la valeur agricole des régions agricoles ainsi constituées (articles 26 et suivants). Par la suite, un mécanisme est prévu dans la loi afin de mieux définir, à l'intérieur même de ces régions agricoles désignées, les secteurs agricoles viables et ainsi limiter le statu quo à ces seuls secteurs. La technique employée par l'État a comme conséquence immédiate de suspendre ~~ipso facto~~ toutes activités non agricoles, y compris les projets gouvernementaux provinciaux (article 2) (6).

Les régions agricoles désignées étant maintenant protégées, le gouvernement aurait pu s'en tenir à cela si son intention avait été de rejeter à tout prix tout développement urbain sur ce qu'il appelait le territoire agricole du Québec. Tel n'est pas le cas. Le gouvernement décidait plutôt, au lieu d'empêcher tout développement urbain, qu'un certain contrôle devait être fait sur toute action pouvant de près ou de loin affecter l'homogénéité et le potentiel des secteurs agricoles viables.

Dans sa loi, le gouvernement canalise toute modification du statu quo vers un organisme nommé "Commission de protection du territoire agricole". Dorénavant, toute personne désirant affecter, soit par morcellement, aliénation, usage non conforme, la valeur agricole des terrains y situés doit obtenir l'autorisation préalable de cette commission

(articles 43 et 58). Cet organisme reçoit donc le contrôle presque absolu de l'outil qu'est la Loi sur la protection du territoire agricole. Dès lors, l'efficacité des mesures adoptées par l'État repose en grande partie sur l'attitude adoptée par la commission.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, cette commission peut s'adjoindre des experts et des enquêteurs (article 10), effectuer des enquêtes afin de rechercher les contrevenants à la loi et aux ordonnances qu'elle rend (article 19), émettre des ordonnances mandatoires à l'encontre des contrevenants (article 14), ainsi qu'avoir accès aux recours civils et pénaux afin d'obliger toute personne au respect de la loi (articles 82 et suivants). De plus, fait exceptionnel, cette loi prime sur toute autre loi générale ou spéciale du Québec.

La loi a donc "des dents". Toutefois, son efficacité dépend de deux choses: l'attitude adoptée par la Commission de protection du territoire agricole et la pression que le gouvernement peut exercer auprès de la commission.

D'abord, seule la commission est chargée d'assurer la protection du territoire agricole. Ses décisions, selon la loi adoptée en 1978, sont finales et sans appel (articles 3 et 64).

De plus, la loi n'a pas restreint les critères devant être con-

sidérés dans la prise de décisions des demandes de dézonage. La commission doit tenir compte d'un certain nombre de critères, mais peut en considérer d'autres (articles 12 et 65).

Enfin, il faut remarquer le libellé employé par la loi concernant le mandat conféré à la commission. Il y est fait mention qu'elle peut autoriser une demande de dézonage aux conditions qu'elle détermine; et non qu'elle ne peut autoriser une demande sauf si tel et tel critère est respecté de l'avis de la commission (article 45). Il semble y avoir là, selon nous, une expression d'ouverture signifiée par le gouvernement à la commission quant aux demandes de dézonage.

De son côté, le gouvernement s'est conservé de larges pouvoirs d'intervention auprès de la commission. En premier lieu, tous les commissaires sont nommés par le gouvernement pour une période de cinq ans (article 4). D'autre part, même si la loi s'applique au gouvernement, à ses ministères et à ses organismes, le gouvernement peut, de son propre chef, se suppléer à la commission et autoriser pour ses besoins une demande de dézonage (articles 2, 46 et 66) (7).

Cette loi va encore plus loin en indiquant que le gouvernement peut même, à sa convenance, soustraire une affaire pendante devant la Commission de la protection du territoire agricole pour en décider à sa place. Le cas "Bell Hélicoptère" montre l'étendue d'une telle disposi-

tion (8). Dans cette affaire, il s'agissait d'un investissement majeur de l'industrie privée et des gouvernements devant se faire dans une zone agricole. La commission jugea que ledit projet constituait un impact à ce point négatif pour l'agriculture qu'elle ne pouvait autoriser un tel projet à l'emplacement désiré. La compagnie présenta une demande de révision et c'est alors que le gouvernement est intervenu pour se saisir du dossier et permettre la réalisation du projet à l'endroit désiré par la compagnie (9). Il s'agit là d'une preuve que le gouvernement lui-même peut prioriser, dans certaines situations, le développement industriel, puis urbain au détriment de ce qu'il aura lui-même indiqué comme étant un territoire devant servir au développement de l'industrie agricole.

Enfin, le gouvernement a déterminé que le siège social de la commission est à Québec, avec un bureau supplémentaire prévu à Montréal. Aussi, tous les dossiers régionaux sont dirigés vers les grands centres pour y être traités, non seulement par des fonctionnaires de l'endroit mais aussi par des commissaires y ayant leur résidence. Ce qui amena la critique suivante, lors de l'analyse du projet de loi 90, par le député Alain Marcoux du parti au pouvoir:

(...) il nous faut une administration décentralisée ou avec participation régionale. M. le Président, je ressens une certaine gêne devant la structure qu'on nous propose pour administrer cette nouvelle loi. La loi nous propose une structure très centralisée qui aura à prendre un très grand nombre de décisions concernant la très grande partie du territoire agricole. Pourquoi cette gêne? C'est que cette loi sera peut-être la plus importante de notre gouvernement et que, contrairement à la volonté gé-

nérale de ce même gouvernement, l'administration de cette loi au niveau décisionnel ne se fera ni dans la région, ni par les régions, ni avec la participation régionale (Débats, 1978: 4199).

À la lecture de la législation, nous pouvons voir que la loi a tous les outils requis pour protéger adéquatement le territoire agricole du Québec. Nous pouvons constater par ailleurs que le gouvernement a laissé une large discrétion à la Commission de protection du territoire agricole dans son rôle de protection des terres agricoles. Des indicateurs importants dans la législation montrent que le gouvernement veut se conserver toute la latitude requise afin de prioriser dans certaines circonstances un développement urbain et ce, même si cela se fait au détriment de la conservation des meilleurs sols agricoles du Québec. Cet examen des raisons et des buts visés par le projet de loi 90 nous permettra plus tard de mieux apprécier l'efficacité effective de cette loi.

Donc, par l'adoption du projet de loi 90, le gouvernement recherchait, en tout premier lieu, l'intensification de la rentabilité économique de l'activité agricole au Québec. Aussi, le gouvernement a-t-il décidé de concentrer cette industrie sur les meilleurs sols agricoles du Québec. La loi crée la Commission de protection du territoire agricole. Cet organisme doit évaluer chaque demande de développement urbain sur un milieu agricole. Nous pouvons ainsi constater que l'efficacité de cette législation est grandement dépendante de la rigueur utilisée par cette

commission dans l'étude de chaque demande de dézonage.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'évaluation de la commission peut être orientée par les intentions gouvernementales. Ainsi, non seulement la commission exerce-t-elle une large discrétion dans l'appréciation des demandes mais le gouvernement s'est aussi conféré un droit de veto important lui permettant de contrôler l'application de la loi et ce, sans avoir à revenir devant l'Assemblée nationale.

Il est important de remarquer toutefois que tant la Commission de protection du territoire agricole du Québec que le gouvernement du Québec ne peuvent avoir qu'une vision nationale des choses dans l'appréciation des demandes de dézonage qui sont soumises. Est-il nécessaire d'ajouter que ce fait peut grandement influencer le développement du territoire agricole régional comme il sera permis de le voir plus loin dans cette étude?

Enfin, nous avons pu constater que le gouvernement n'avait pas l'intention, par l'adoption de cette loi, d'arrêter tout développement urbain sur les meilleurs sols agricoles du Québec, mais essentiellement d'orienter le développement urbain et industriel afin d'éviter qu'il se fasse de façon "anarchique".

NOTES ET RÉFÉRENCES

- (1) Statistique-Canada: Recensement du Canada de 1981, Catalogue 96-906, Québec, Agriculture.
- (2) Recensement du Canada
- (3)
 - . Loi favorisant l'amélioration des fermes (1960-1961), 9-10 Elis. II, c. 55 (L.R.Q., c. A-18).
 - . Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles, S.Q., 1969, c. 44 (L.R.Q., c. M-36).
 - . Loi sur les agronomes, L.Q., 1973, c. 58 (L.R.Q., 1977, c. A-12).
 - . Loi sur la société québécoise d'initiatives agro-alimentaires, L.Q. 1975, c. 42 (L.R.Q., c. S-12).
 - . Loi sur le crédit à la production agricole, L.Q., 1972, c. 38 (L.R.Q., c. C-77).
 - . Loi sur le crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours des périodes critiques, L.Q. 1972, c. 39 (L.R.Q., c. C-79).
 - . Loi sur l'assurance-récolte, L.Q., 1974, c. 31 (L.R.Q., c. A-30).
 - . Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles, L.Q., 1975, c. 41 (L.R.Q., c. A-31).
 - . Loi sur la fiscalité municipale, L.Q., 1979, c. 72 (L.R.Q., c. F-2.1).
- (4) Si l'Assemblée nationale entend permettre l'expropriation sans indemnité, elle doit le prévoir expressément dans un texte de loi. Il faut voir sur ce point l'arrêt Cité de Lachine c. Industrial Glass Co. Ltd., [1977] R.P. 313 (C.A.), confirmé par la Cour Suprême, [1978] 1 R.C.S. 988. Certains auteurs (Codère, 1983: 145) se réfèrent au libellé de l'article 95 de la Loi sur la protection du territoire agricole afin de prétendre que le législateur a prévu selon toute apparence une expropriation sans indemnisation:

95. Aucun recours ne peut être exercé contre le gouvernement, la commission, une corporation municipale ou un de leurs membres ou fonctionnaires, du seul fait qu'un lot est compris dans une région agricole désignée, dans une aire retenue pour fins de contrôle ou dans une zone agricole

ou en a été exclu ou du seul fait qu'une autorisation ou un permis a jété accordé ou refusé en vertu de la présente loi."

Une telle expropriation sans indemnité constitue un fait rarissime dans l'histoire législative de l'Assemblée nationale. Malgré que celle-ci soit souveraine, nous n'avons pu retracer d'autres exemples d'expropriations déclarées par l'Assemblée nationale sans juste indemnisation.

- (5) Par l'adoption du décret no 1694-80, en date du 11 juin 1980, le gouvernement du Québec identifie comme faisant partie d'une région agricole désignée le territoire de certaines municipalités du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Il s'agit là du seul décret concernant le Saguenay—Lac-Saint-Jean.
- (6) M. le juge A. Birn a déterminé dans l'affaire Villiard c. C.P.T.A.Q., C.S. Richelieu, 1er juin 1982, no 765-05-000076-828, qu'une législation provinciale comme la Loi sur la protection du territoire agricole ne peut atteindre la Couronne aux droits du Canada.
- (7) À notre connaissance, le gouvernement s'est déjà prévalu de ce droit suite à une décision qui lui était défavorable dans l'affaire Ministère des Transports c. Corporation Municipale de Shawinigan-Sud et Al., dossier numéro 3234/4314D-017989, 6 août 1980. Par le décret 81-82 du 9 juin 1981, le gouvernement approuvait le tracé original du ministère qui avait été refusé par la commission et autorisait l'utilisation non agricole des terres affectées.
- (8) Textron Canada Ltée (filiale de Bell Hélicoptères) c. Société Immobilière du Canada (Mirabel) Ltée, dossier no 7325D/72752, 15 mars 1984. Il faut lire concernant cette affaire l'article de Me Jane Matthews Glenn, "La finalité des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec: quelques réflexions sur l'affaire Bell Hélicoptères" dans les Cahiers de droit de l'Université Laval, vol. 25, No 3, septembre 1984, pages 725-732.
- (9) C'est par le décret 745-84 du 28 mars 1984 que le gouvernement rendit sa décision.

CHAPITRE II

LES DÉROGATIONS AU ZONAGE: UN POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

CHAPITRE II

LES DÉROGATIONS AU ZONAGE: UN POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

Le chapitre précédent a permis de prendre conscience de l'importance de protéger le territoire agricole du Québec à la fin des années '70 et de la volonté gouvernementale d'agir efficacement.

Afin de protéger le territoire agricole du Québec, le gouvernement a utilisé le véhicule du zonage. Devait-il appliquer un zonage agricole immédiatement à l'ensemble du Québec, tel qu'on l'avait effectué en Colombie-Britannique quelques années auparavant (1), ou plutôt le faire progressivement au fur et à mesure de l'identification des régions présentant les meilleurs sols agricoles? Le gouvernement décida d'y aller par région et priorisa, quant à l'application de la loi en premier lieu, les régions couvrant les meilleurs potentiels agricoles et où les dangers de déstructuration du territoire étaient les plus élevés (Débats, 1978: 3778).

En déposant son projet de loi, le 9 novembre 1978, le gouvernement établit une "région agricole désignée" où le gel s'appliquait immédiatement afin d'éviter toute déstructuration accélérée ou spéculation. Aucune municipalité du Saguenay—Lac-Saint-Jean n'a été immédiatement incluse dans cette première région agricole désignée. La région n'a donc

pas été affectée directement par la loi dès le début de son application. Plus de deux ans se sont écoulés entre le dépôt de cette loi et son application au Saguenay—Lac-Saint-Jean. Nous faisons l'hypothèse que ce retard a eu des effets négatifs sur plusieurs bonnes terres agricoles régionales.

La délimitation du territoire agricole protégé par la loi s'est faite en trois étapes. Le présent chapitre explique comment le gouvernement a procédé à la délimitation du territoire agricole. Suite à l'imposition de cet interdit, le gouvernement allait-il garder le statu quo dans le territoire agricole protégé ou permettre, sous l'exercice d'un certain contrôle, un usage possible autre qu'agricole? Il est normal de penser que le gouvernement ne bloquerait pas indûment le développement dit économique. En effet, le gouvernement a établi un mécanisme permettant de contrôler les demandes de dézonage dans les zones protégées. Il ne s'agit pas d'une protection du territoire agricole à tout prix. Il s'agit pour le gouvernement de mieux contrôler l'activité autre qu'agricole sur les meilleurs sols agricoles du Québec.

Pour bien comprendre le problème, nous décrivons le processus devant être suivi afin de présenter une demande de dézonage. Puis, nous accèderons à la partie plus empirique du mémoire nous permettant d'évaluer l'efficacité de la loi pour protéger le territoire agricole, soit l'étude des demandes de dézonage présentées de 1980 à août 1987 pour le

territoire de la Conurbation du Haut-Saguenay.

2.1 La délimitation du territoire agricole protégé

Le territoire agricole protégé par la loi fut délimité en trois étapes. D'abord, on a établi ce qui est convenu d'appeler les "régions agricoles désignées". La loi détermine que dans une première étape, le gouvernement établit par décret les régions agricoles désignées (article 22). Chacune de ces régions est constituée d'un ensemble de municipalités listées dans le décret. Dès le dépôt de ce décret, tout le territoire des municipalités mentionnées dans le décret est automatiquement assujéti à l'interdiction de toute activité autre qu'agricole (articles 26 et suivants).

En effet, la désignation de région agricole désignée a pour effet d'imposer un gel à tout développement autre qu'agricole dans toute la région. Ce gel consiste principalement en l'interdiction de lotir, morceler ou aliéner des terres agricoles, d'utiliser ces terres à des fins autres qu'agricoles, de procéder à l'enlèvement du sol arable, ou, encore, de faire la coupe d'érables.

Dans une deuxième étape, le ministre de l'Agriculture détermine

des "aires retenues pour fins de contrôle" à l'intérieur de chaque municipalité faisant partie de la région agricole désignée. Il dépose des plans provisoires qui identifient chacune de ces aires, lesquelles sont constituées du secteur non urbanisé de la municipalité (article 34). À compter du dépôt du plan provisoire auprès de la commission, les interdictions énumérées précédemment sur l'usage non agricole, le lotissement, l'aliénation du sol ne s'appliquent qu'aux lots situés dans l'aire retenue. Tout lot situé dans la région agricole désignée, mais à l'extérieur de l'aire retenue, échappe à ce gel.

En pratique, la détermination d'une région agricole désignée par le gouvernement s'accompagne généralement du dépôt par le ministre des plans provisoires fixant l'aire retenue pour fins de contrôle pour les municipalités identifiées dans le décret. Le gel de l'émission des permis de construction n'affecte donc dans les faits que l'aire retenue pour fins de contrôle.

Enfin, après le dépôt par le ministre du plan provisoire identifiant l'aire retenue pour fins de contrôle, le gouvernement détermine, suite à une consultation du milieu, une "zone agricole permanente" pour chaque municipalité faisant partie d'une région agricole désignée, but ultime de la loi (articles 47 et suivants). Les deux critères de la détermination de la zone agricole permanente sont la qualité des sols agricoles et la nécessité de maintenir une continuité territoriale dans ladi-

te zone agricole. Voici les paroles tenues par le ministre de l'Agriculture Jean Garon lors de la présentation en deuxième lecture du projet de loi 90 à l'Assemblée nationale du Québec:

Ce projet de loi prévoit donc que les définitions de chacune des zones agricoles permanentes seront négociées entre la commission et la municipalité concernée. La configuration des zones tiendra compte de la qualité des sols agricoles à protéger, de la nécessité de maintenir une continuité territoriale dans la zone agricole, tout en considérant, par ailleurs, les besoins d'expansion urbaine et l'utilisation des équipements existants. C'est-à-dire qu'elle tiendra compte de la réalité de l'endroit ou de la municipalité. En attendant que chacune des zones agricoles ne soit définie à la suite des négociations avec la commission et chacune des municipalités concernées, il devient nécessaire de geler, de façon intérimaire, les territoires des municipalités contenus dans la région désignée (Débats, 1978: 3777).

Dès le dépôt du projet de loi 90 en première lecture, le 9 novembre 1978, le gouvernement dépose en annexe à la loi une liste de 614 municipalités régies immédiatement par celle-ci. Il s'agit alors de la première région agricole désignée identifiée par le gouvernement, constituée principalement des basses terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais.

Commentant la désignation de cette première région agricole désignée, le ministre Jean Garon ajoute que lors de la création de l'aire retenue pour fins de contrôle des municipalités concernées, on a prévu des espaces disponibles pour l'expansion urbaine en bordure des zones non agricoles pour au moins les cinq prochaines années:

Ce premier territoire est composé de 614 municipalités qui seront touchées à des degrés divers par cette loi, ce qui représente 42% de l'ensemble des municipalités du Québec. 42% de l'ensemble des municipalités, c'est déjà un bon nombre. À l'intérieur de ces 614 municipalités, la définition de la zone agricole provisoire s'appuie fondamentalement sur la qualité des sols, tout en tenant compte des divers usages qu'en a fait notre société. C'est ainsi que 73 de ces municipalités n'ont aucune partie de leur territoire qui a été retenue pour fins de protection dans la zone agricole provisoire. Parmi celles-ci, on retrouve les 30 municipalités situées sur l'Île de Montréal. Nous avons là une partie importante de la population qui ne sera pas touchée. Les agriculteurs de l'Île de Montréal, s'ils le souhaitent, pourront demander d'être inclus dans une zone agricole. Pour les 479 autres municipalités de la région agricole désignée, le plan provisoire propose simultanément une zone agricole et une zone non agricole. La zone non agricole correspond à des espaces urbanisés de façon contiguë et offre les espaces disponibles à court terme, au moins pour 5 ans, pour des fins autres que l'agriculture (Débats, 1978: 3778).

Il y a au total six régions agricoles désignées par le gouvernement. La Loi sur la protection du territoire agricole s'applique depuis le 9 novembre 1978 (la date du dépôt du projet de loi 90) à l'égard de la première région agricole désignée, mais les autres ne sont protégées qu'à partir de la date indiquée dans le décret du gouvernement qui la désigne (Tableau II).

Le Saguenay—Lac-St-Jean constitue la troisième région avec la Beauce, les Cantons de l'Est, l'Abitibi, le Témiscamingue et la Côte du Sud. Pour les villes de Jonquière, Chicoutimi et La Baie au même titre que toutes les 438 autres municipalités identifiées dans le décret

TABLEAU II

Les régions agricoles désignées par le gouvernement du Québec

DÉCRETS DE RÉGIONS AGRICOLES DÉSIGNÉES	DATE D'ADOPTION	DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR	NOMBRE DE MUNICIPALITÉS
1ère région - Basses terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais	9 novembre 1978	2 décembre 1978	614
2ème région - Communauté régionale de l'Outaouais - Saint-Louis-de-Gonzague-du-Cap-Tourmente	2 avril 1980	5 avril 1980	7
3ème région - Beauce et Cantons-de-l'Est - Saguenay et Lac-Saint-Jean - Abitibi et Témiscamingue - Côte-du-Sud (1ère partie)	11 juin 1980	13 juin 1980	440
4ème région - Comté de Rivière-du-Loup	22 octobre 1980	24 octobre 1980	17
5ème région - Basses-Laurentides - Charlevoix - Côte-du-Sud (2ème partie) - Bas-Saint-Laurent - Péninsule de la Gaspésie	17 juin 1981	19 juin 1981	282
6ème région - Outaouais et les Laurentides - Haute-Côte-Nord - Îles-de-la-Madeleine - Territoires non organisés au sud du 50° parallèle de latitude nord	5 novembre 1981	7 novembre 1981	197
TOTAL			1 557

Source: Rapport annuel 1981-82 de la Commission de protection du territoire agricole.

169480 comme faisant partie de la "région agricole désignée" de Beauce et Cantons de l'Est, Saguenay—Lac-Saint-Jean, Abitibi et Témiscamingue, Côte du Sud (1ère partie), les dispositions de la loi et ses contraintes s'appliquent dès le 13 juin 1980. Le jour même de l'entrée en vigueur du décret créant la troisième région agricole, le ministre de l'Agriculture dépose à la commission le plan provisoire identifiant l'aire retenue pour fins de contrôle dans chacune des corporations municipales mentionnées dans le décret (2).

La superficie des aires retenues pour fins de contrôle (zones agricoles provisoires) de cette troisième région agricole désignée totalise 2 874 715 hectares, soit 52,9% de la superficie totale des 440 municipalités concernées. Au total, après la création des six régions agricoles désignées du Québec, plus de 16% (6 814 131 hectares) de la superficie totale du Québec faisait partie d'une zone agricole provisoire (Tableau III).

Par la suite, les zones agricoles provisoires devinrent "permanentes" en date du 1er mai 1981, par le décret numéro 1125-81, pour la ville de Jonquière, en date du 9 juillet 1981, par le décret numéro 1822-81, pour la ville de Chicoutimi et, en date du 10 septembre 1981, par le décret numéro 2529-81, pour Ville de La Baie.

Mais ce dont il faut surtout se rappeler, c'est qu'à partir du

TABLEAU III

Données statistiques des régions agricoles

	Nombre de municipalités (1979)		Population totale (1976)		Population agricole (1976)		Nombre de producteurs agricoles		Superficie (ha)		Superficie de la zone agricole provisoire (ha)		Superficie de l'aire non retenue (ha)	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
1ère région désignée (78/11/09)	614	39%	4 611 066	74%	106 696	53,8%	29 383	55,6%	3 054 357	100%	2 581 656	84,5%	472 701	15,5%
2ème région désignée (80/04/05)	7	0,4%	N.D.	0,1%	94	0,1%	N.D.	N.D.	160 179	100%	87 434	54,6%	72 745	45,4%
3ème région désignée (80/06/13)	440	28%	877 603	14%	60 626	30,6%	15 379	29,1%	5 430 399	100%	2 874 715	52,9%	2 555 684	47,1%
4ème région désignée (80/10/24)	17	1%	32 597	0,5%	3 113	1,6%	588	1,2%	99 452	100%	80 486	80,9%	18 966	19,1%
5ème région désignée (81/06/19)	282	17,9%	399 729	6,4%	22 263	11,2%	5 502	10,4%	5 931 353	100%	853 711	14%	5 077 642	86%
6ème région désignée (82/11/07)	197	12,5%	268 407	4%	5 413	2,7%	1 937	3,7%	27 855 429	100%	336 129	1%	27 519 300	99%
TOTAL	1557	99%	6 189 402	98,9%	198 195	100%	52 789	100%	42 531 162	29,9%	6 814 131	16%	35 717 038	84%

Source: Rapport annuel 1981-82 de la Commission de protection du territoire agricole.

13 juin 1980, les seules contraintes imposées à toute activité agricole à l'intérieur du territoire agricole désigné (aujourd'hui les zones agricoles permanentes) des municipalités de Jonquière, Chicoutimi et Ville de La Baie résultent des décisions prises par la Commission de protection du territoire agricole, organisme constitué par la loi et chargé de l'application de cette dernière, comme nous le verrons plus loin, exception faite de certaines exemptions établies par la loi (3).

2.2 Processus de présentation d'une demande de dézonage

Comme expliqué précédemment, l'objectif premier du gouvernement, par l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole, était de geler immédiatement les activités pouvant affecter l'agriculture dans le territoire agricole désigné. Puis, on a établi un mécanisme pour statuer sur toutes les demandes de dézonage pouvant affecter les zones agricoles protégées. Afin de statuer sur ces demandes de dézonage, on a créé la "Commission de protection du territoire agricole du Québec" (CPTAQ). Cette commission constitue un tribunal administratif exerçant un pouvoir quasi-judiciaire. Les deux grandes caractéristiques essentielles d'un tribunal administratif résident dans l'indépendance et l'autonomie qu'il a du gouvernement et le pouvoir de prendre des décisions affectant les droits ou intérêts des administrés au terme d'un processus

quasi-judiciaire (Garant, 1985: 115).

Dans le cadre de la présente étude, une demande de dézonage est une requête écrite présentée à la commission par un tiers intéressé dont l'objet peut porter atteinte de quelque façon à la nature agricole du terrain visé par la demande (Annexe I). Les demandes les plus fréquemment présentées sont les demandes d'utilisation autre qu'agricole, les demandes d'aliénation et les demandes de lotissement. Il y a aussi les demandes d'enlèvement du sol arable, généralement pour des fins de vente de tourbe, les demandes de coupe d'érables et les demandes d'exclusion (4).

Il nous faut préciser que, généralement, une demande de dézonage est composée de plusieurs de ces éléments. L'exemple le plus commun est celui du citadin, demandeur, qui veut acheter une petite surface de terrain de la ferme d'un agriculteur, propriétaire. Le citadin doit présenter dans sa demande de dézonage adressée à la commission une demande de lotissement et une demande d'aliénation pour soustraire de la propriété de l'agriculteur la partie de terrain requise, et du même coup, une demande d'usage non agricole pour pouvoir y construire son habitation résidentielle. Tout cela ne forme dans les faits qu'un seul et même dossier.

Il n'est pas interdit par la loi d'aliéner ou de vendre une

terre zonée agricole. Là où la commission doit intervenir pour autoriser la transaction, c'est lorsqu'il y a vente d'une partie d'une ferme et ce, afin de conserver l'homogénéité de l'entité agricole, le principe étant de ne pas affecter une entité qui avait été jusqu'alors viable. Malgré que la vocation agricole de la terre soit conservée, il arrive très souvent que le fait de scinder une terre constitue un indice de déstructuration agricole. Cette hypothèse se confirme lorsque le tiers acquéreur est un "gentleman farmer", soit une personne dont l'occupation principale est autre qu'agricole.

Dans le cadre du cheminement normal d'un dossier, le gouvernement a prévu l'intervention de plusieurs personnes. De fait, la commission dispose de plusieurs mécanismes pour évaluer les forces en présence.

Au départ, il y a, bien sûr, un demandeur qui cherche à obtenir le dézonage d'un lot ou d'une partie d'un lot. Généralement, il s'agit d'une personne autre que le propriétaire et qui veut acquérir la propriété sur laquelle il cherche à obtenir un dézonage agricole. Préalablement à l'acquisition, il s'adresse à la commission afin d'obtenir son autorisation pour en faire un usage à des fins autres qu'agricoles.

La demande d'autorisation dans une zone agricole provisoire est transmise directement à la commission tandis que dans une zone agricole

permanente, elle doit être adressée à la municipalité, avec copie à la commission (articles 43 et 58).

La municipalité a un délai de trente jours pour faire connaître à la commission sa position face à une telle demande. Compte tenu de son intérêt fiscal, il faut s'attendre à ce que la municipalité appuie les demandes de dézonage. Il faut rappeler qu'en vertu de l'article 214 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., c. F-2.1), les terrains faisant partie d'une ferme n'ont pas la même valeur imposable qu'une propriété faisant l'objet d'un usage urbain. Nous pouvons donc faire l'hypothèse que les intérêts du milieu urbain sont représentés par les interventions du demandeur et de la municipalité.

Ensuite, le dossier est traité à la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Mais, avant d'être traité par la commission elle-même, un analyste engagé par la commission fait une analyse complète de la demande de dézonage et produit un rapport d'analyse sur son impact sur le milieu agricole (article 10).

Ces analyses sont généralement réalisées par des agronomes ou des professionnels ayant une expertise permettant d'apprécier la valeur agricole d'une propriété et d'un milieu. Dans le cadre du processus d'une demande de dézonage, il s'agit là du seul représentant défendant les intérêts du milieu rural. Au cours de l'analyse des 570 demandes de

dézonage que nous avons traitées dans le cadre de la présente étude, nous avons relevé l'intervention d'au-delà de vingt-huit analystes différents.

Par la suite, à partir de la prise de position des différents intervenants (demandeur, corporation municipale et analyste) et de la connaissance qu'elle a du milieu agricole visé, la commission rend une décision soit d'acceptation ou de refus de la demande de dézonage. Jusqu'à tout récemment, la commission n'était pas tenue de permettre au demandeur d'être entendu en audition publique (article 60). Généralement, la commission rendait une décision suite à la lecture du dossier. Elle avait toutefois le pouvoir de convoquer elle-même une audition publique. En 1986, la loi a été modifiée afin de prévoir de façon systématique une audition publique à la demande d'une partie intéressée dans le dossier et ce, afin de respecter le principe de justice naturelle "audi alteram partem" (5).

Une décision de la commission est généralement rendue en première instance par deux commissaires (article 7).

Jusqu'à tout récemment, il était possible pour une partie intéressée, qui n'était pas satisfaite du résultat d'une décision rendue par la commission, d'aller en révision devant le même tribunal. Il faut signaler qu'en termes juridiques, une révision ne constitue pas un appel.

Il n'y a donc pas par le tribunal une deuxième appréciation des mêmes faits allégués ou arguments de droit. Il faut porter à la connaissance de la commission, en révision, des éléments nouveaux qu'elle n'a pas considérés au moment de sa première décision et dont elle aurait tenu compte si elle les avait connus.

Des 570 demandes de dézonage étudiées dans le cadre du présent mémoire, cinquante-huit (10%) ont été portées en révision. À ce stade, la décision est rendue par trois commissaires. La commission change peu les décisions rendues en première instance. En effet, elle a changé sa décision seulement dans treize des cinquante-huit (22%) dossiers étudiés.

La Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole (L.Q., 1989, c. 7), sanctionnée le 12 avril 1989, abolit la procédure de révision. Cette loi établit une procédure d'appel pouvant être portée devant ce qui est dorénavant désigné comme le "Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole" (article 21.01). Il s'agit d'un tribunal distinct de la Commission de protection du territoire agricole et dont le quorum est de trois membres (article 21.02). Même une décision rendue par ce tribunal d'appel pourra être appellable sur une question de droit ou de compétence devant trois juges de la Cour du Québec (article 21.1). Il s'agit là d'un traitement de plus en plus judiciaire des demandes de dézonage.

Le type de défense des intérêts du milieu urbain, par le demandeur et la municipalité, et celui du milieu rural, par un analyste de la commission, peut être déterminant dans le résultat d'une demande de dézonage. Or, il faut souligner que l'analyste de la commission n'a pas une connaissance approfondie du milieu agricole régional, il a son lieu de travail à Québec et il n'assiste pas aux auditions publiques prévues pour chacune des demandes.

La Confédération de l'Union des producteurs agricoles pourrait constituer une valable intervenante dans les dossiers entendus par la commission afin de faire valoir correctement les enjeux agricoles régionaux. Toutefois, aussi surprenant que cela puisse paraître, elle n'est pas identifiée par la loi comme un intervenant devant être nécessairement consulté lorsqu'une demande est soumise à la commission, au même titre que l'est la corporation municipale.

Il est vrai que la Confédération de l'Union des producteurs agricoles devait être avisée de la mise en branle du processus de confection des cartes agricoles permanentes comme devaient l'être les corporations municipales de comté et le Conseil régional de développement (article 47). Il en fut de même lors de la révision de la carte agricole actuellement en cours (article 69.1). Toutefois, entre la création des cartes agricoles permanentes et la révision de ces cartes, il s'est écoulé

lé plus d'une décennie, période durant laquelle les cartes agricoles peuvent considérablement changer, comme nous le verrons dans le cas du territoire étudié, et il s'avère que généralement ces transformations du milieu agricole sont irréversibles.

À l'examen des dossiers dont nous avons fait l'analyse, nous avons pu constater que la Fédération de l'Union des producteurs agricoles du Saguenay—Lac-Saint-Jean, une des composantes régionales de la confédération, est intervenue devant la commission dans les quelques projets majeurs d'utilité publique tels constructions de routes, de lignes électriques et autres. Par contre, nous émettons l'hypothèse que de simples demandes de construction résidentielle dans des secteurs homogènes agricoles peuvent aussi entraîner des conséquences importantes sur un milieu. Ce n'est pas tant l'autorisation à la pièce que l'accumulation des autorisations qui provoquent une transformation importante du milieu. Nous reviendrons d'ailleurs plus loin sur ce point. Malheureusement, nous avons constaté que la fédération n'intervient pas dans l'ensemble des demandes de dézonage soumises à la commission, et qu'elle n'a pas à être légalement avisée de celles-ci.

Lors de l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole, l'État a fixé certains critères non limitatifs devant être pris en considération par la commission pour rendre une décision sur une demande de dézonage:

Pour rendre une décision ou émettre un avis dans une affaire qui lui est soumise, la commission prend en considération notamment les conditions biophysiques du sol et du milieu, les possibilités d'utilisation du sol à des fins d'agriculture et les conséquences économiques qui découlent de ces possibilités, l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région ainsi que l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles (Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q. 1978, c. 10, art. 12).

Nous croyons nécessaire d'apporter certains commentaires sur ces critères énoncés dans la loi.

1° Les conditions biophysiques du sol et du milieu:

Il s'agit là d'une analyse à faire de la composition chimique et organique du sol, de sa configuration spécifique, de l'ensoleillement des lieux et du milieu écologique à l'intérieur duquel les conditions s'inscrivent. Il existe sur ce point des cartes et relevés pédologiques qui sont généralement déposés au dossier par le service de l'analyse des demandes de la commission suite au dépôt d'une demande (6).

2° Les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture:

Il s'agit là d'une analyse qui se limite au lot visé par la demande. Il peut arriver que de façon globale, les cartes et relevés des possibilités agricoles donnent une cote défavorable à un espace mais ne

tiennent pas compte de la spécificité d'un lot ou d'une partie de lot. À l'inverse, un lot recelant des conditions biophysiques excellentes pour l'agriculture mais enclavé par un milieu bâti ne présente pas d'énormes possibilités d'usage agricole.

3° Les conséquences économiques qui découlent de ces possibilités:

Il s'agit là, selon nous, d'une interrogation quant à un développement économique viable du lot à des fins agricoles compte tenu des contraintes existantes.

4° L'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région:

Il s'agit là d'une analyse de l'impact négatif à long terme d'un jugement favorable à la demande de dézonage et ce, par rapport non pas au lot lui-même ni à l'exploitation agricole, mais par rapport au territoire agricole de la municipalité et de la région. Nous ne croyons pas ici que la commission soit tenue de se questionner sur l'effet d'autoriser la demande sur la préservation de l'agriculture locale ou régionale, en terme d'industrie, mais plutôt par rapport à la préservation du sol agricole. Par exemple, l'effet d'autoriser la demande en fonction du prix des terres agricoles afin de temporiser toute spéculation possible sur le territoire agricole, ou encore en

fonction des retombées environnementales d'une usine. Il faut se rappeler ici l'intérêt accordé par le gouvernement lors de l'adoption du projet de loi 90 en ce qui concerne la conservation des "territoires agricoles viables" (Débats, 1978: 3773).

5° L'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole:

Il s'agit là d'un questionnement concernant la cohérence d'ensemble de la région au niveau agricole et la viabilité d'une ferme elle-même suite à l'acceptation d'une demande d'utilisation à des fins non agricoles. Afin de maintenir des territoires agricoles viables, le gouvernement a effectivement imposé un zonage agricole créé sur la base de la continuité ou de l'homogénéité du territoire agricole (Débats, 1978: 3774). L'État demande donc à la commission de s'interroger sur la pertinence d'accepter favorablement une demande de dézonage advenant qu'elle affecte négativement l'homogénéité de la communauté agricole tel qu'adopté par le gouvernement lui-même.

Il en est de même quant à une décision qui pourrait mettre en péril la viabilité d'une entité agricole compte tenu de la volonté exprimée du gouvernement de maintenir les exploitations agricoles existantes (Débats, 1978: 3775).

Ce sont là les critères devant être pris obligatoirement en

considération par la commission. Regardons maintenant les critères pouvant être pris en considération selon la volonté de la commission:

La commission peut autoriser, aux conditions qu'elle détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot.

À l'examen de la demande, la commission peut considérer la comptabilité de la demande avec l'utilisation des lots avoisinants et les conséquences d'un refus pour le demandeur, en tenant compte des critères prévus à l'article 12. (Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q. 1978, c. 10, art. 62).

6° Compatibilité de la demande avec l'utilisation des lots avoisinants:

Il s'agit là de se demander si la demande d'autorisation ne constitue pas du zonage parcellaire (7). On peut se demander si le site visé correspond à un besoin concret, s'il n'existe pas, par exemple, de site alternatif comparable.

7° Les conséquences d'un refus pour le demandeur:

Il s'agit là d'une analyse de la situation sociale ou économique du demandeur.

En 1985, suite à un amendement apporté à l'article 62 de la loi (8), quatre autres critères supplémentaires ont été suggérés à la commission comme pouvant aussi être pris en considération lors de sa pri-

se de décision:

8° La disponibilité d'autres emplacements:

Il s'agit là d'un énoncé plus spécifique de ce qui apparaissait à l'ancien critère numéro 6.

9° Les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité rurale lorsque la faible densité d'occupation du territoire et l'éloignement dans une région le justifient:

Il s'agit là de se demander si, malgré le bon potentiel du sol, il y a lieu de conserver la collectivité rurale compte tenu du manque de densité humaine ou de l'éloignement desdites terres d'un marché potentiel de vente.

10° Les conséquences d'une autorisation sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants:

Il s'agit là, à notre avis, d'une suite logique du critère numéro 4 où on s'interrogeait sur la municipalité et la région.

11° Les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements notamment en matière d'environnement:

Il s'agit là de se demander, entre autres, si le projet, tel que proposé dans la demande de dézonage, est réalisable compte tenu des contraintes environnementales légales ou encore s'il n'occasionne pas des contraintes environnementales à l'exploitation agricole environnante.

Tous ces critères devant ou pouvant, selon le cas, être pris en considération par la commission sont utilisés par les commissaires afin de justifier leur décision.

12° Un dernier critère est suggéré par la loi mais en ce cas, du moins jusqu'à tout récemment, uniquement lorsqu'il y a présentation d'une demande d'exclusion par un organisme public (article 65). Il s'agit, pour la commission, de s'interroger sur l'effet du projet proposé sur le développement économique de la région.

Il est étonnant de remarquer que ce dernier critère est suggéré uniquement pour les projets présentés et appuyés par les organismes publics, et uniquement dans le cadre d'une demande d'exclusion. Toutefois, les promoteurs privés invoquent régulièrement, dans leur demande de dézonage, l'effet du projet proposé sur le développement économique de la région. Il s'avère très souvent que l'impact économique d'un projet commercial ou industriel est plus attirant pour les intervenants politiques que les retombées économiques d'un projet agricole ou d'une ferme. Aus-

si, les commissaires ne sont-ils pas insensibles à de tels arguments, même si ce critère n'est jamais utilisé de façon explicite pour justifier l'acceptation de telles demandes de dézonage. Faut-il rappeler que la commission bénéficie d'une large discrétion quant aux motifs devant justifier sa décision?

Nous croyons pouvoir classer ces douze critères suggérés par la loi en trois catégories distinctes, et qui nous semblent indiquer les préoccupations gouvernementales en ce qui a trait aux demandes de dézonage. Le gouvernement demande à la commission de vérifier:

- 1) la valeur agricole du terrain visé par la demande (critères 1, 2 et 3);
- 2) l'impact de l'acceptation de la demande sur le milieu agricole environnant (critères 4, 5, 6, 9 et 10);
- 3) la viabilité du projet proposé par le demandeur (critères 7, 8, 11 et 12).

Dans la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole (L.Q., 1989, c. 7), sanctionnée le 12 avril 1989, l'Assemblée nationale a procédé à un réaménagement des articles 12 et 62 de la Loi sur la protection du territoire agricole comme suit:

4. L'article 12 de cette loi est remplacé par le suivant:

"12. Pour exercer sa juridiction, la commission tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles. Elle prend en considération pour les faits qui sont à sa connaissance." (Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q. 1989, c. 7, art. 4).

20. L'article 62 de cette loi est remplacé par le suivant:

"62. Sous réserve des articles 69.07 et 69.08, la commission peut autoriser, aux conditions qu'elle détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot ou la coupe d'érables.

Pour rendre une décision ou émettre un avis ou un permis dans une affaire qui lui est soumise, la commission doit se baser sur:

1. le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants;
2. les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture;
3. les conséquences d'une autorisation sur l'utilisation et les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants;
4. les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale;
5. la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture;
6. l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles;
7. l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol dans la municipalité et dans la région;

8. la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture;

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

Elle peut prendre en considération:

1. les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité rurale lorsque la faible densité d'occupation du territoire et l'éloignement dans une région le justifient;

2. les conséquences d'un refus pour le demandeur."(Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q. 1989, c. 7, art. 20).

De plus, l'on a ajouté un nouvel article 62.1 à la loi:

21. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 62, des suivants:

"a.62.1 Pour rendre une décision, la commission ne doit pas prendre en considération:

1. le fait que l'objet de la demande soit réalisé en tout ou en partie;

2. les conséquences que pourrait avoir la décision sur une infraction déjà commise;

3. tout fait ou preuve ne se rapportant pas à l'une des dispositions de l'article 62.

a.62.2 La commission peut refuser une demande pour le seul motif que celle-ci n'est pas accompagnée de l'indication selon laquelle elle est conforme aux règlements de la corporation municipale, au règlement de contrôle intérimaire, au schéma d'aménagement ou au document complémentaire en vigueur." (Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q. 1989, c. 7, art. 21).

Après examen, nous concluons que cette révision n'affecte pas

la liste des critères précédemment mentionnés sauf par l'ajout de deux nouveaux critères qui nous apparaissent comme des précisions à des critères plus généraux déjà établis, soit l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol et la constitution de propriétés foncières agricoles viables. De plus, il est intéressant de noter que l'effet sur le développement économique de la région devient avec ce nouveau projet de loi l'un des critères non seulement devant être utilisé par la commission pour décider d'une demande d'exclusion faite par un organisme public mais pour toute demande de dézonage lui étant soumise, exception faite des demandes portant dans les secteurs dits exclusifs tels que définis dans cette loi.

Toutefois, la principale modification apportée par cette nouvelle loi consiste dans le resserrement de la discrétion accordée à la commission dans sa prise de décision. En effet, jusqu'à l'édiction de cette nouvelle loi en 1989, la commission avait le libre choix des motifs devant justifier ses décisions. Elle devait tenir compte de certains critères obligatoires mais elle avait la latitude requise pour invoquer d'autres critères qu'elle considérait plus importants. Ce réaménagement des articles 12 et 62 oblige dorénavant la commission à ne prendre en considération dans sa prise de décision que les critères établis par la loi qui sont, d'autre part, ceux généralement employés dans le passé par la commission.

L'examen long mais nécessaire que nous venons de faire du processus de délimitation du territoire agricole établi dans la Loi sur la protection du territoire agricole ainsi que de la présentation d'une demande de dézonage nous permet de constater à nouveau toute l'importance des décisions rendues par la Commission de protection du territoire agricole dans l'efficacité de cette loi en ce qui concerne la protection effective du territoire agricole.

Le gouvernement a beau se pourvoir d'un processus complexe de délimitation des zones agricoles afin d'assurer une réelle protection de son territoire agricole; les demandes de dézonage ont beau être passées au peigne fin par des spécialistes en matière agricole, le dernier mot quant à la levée possible du statu quo revient à la commission et à l'attitude qu'elle entend adopter lors de l'examen qu'elle fait elle-même de chacune des demandes de dézonage.

Il est vrai que tout récemment, la latitude de la commission semble avoir été quelque peu affectée lors de l'édiction de la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole (L.Q., 1989, c. 7), sanctionnée le 12 avril 1989, l'Assemblée nationale ayant alors établi un processus d'appel possible des décisions rendues par la commission et ayant limité la prise de décision de cette dernière à une liste limitative de critères. Il n'en demeure pas moins que la performance de l'outil employé par l'État afin de protéger le territoire agricole du Québec pas-

se toujours par les décisions devant être rendues dans le cadre du mécanisme judiciaire prévu par le gouvernement.

Afin de vérifier cette efficacité, nous avons fait l'analyse de 570 demandes de dézonage ayant été soumises à la Commission de protection du territoire agricole dans la Conurbation du Haut-Saguenay (Jonquière, Chicoutimi, La Baie) de 1980 à août 1987 (9). Le résultat de cette analyse est présenté dans les deux prochains chapitres de ce mémoire.

NOTES ET RÉFÉRENCES

- (1) Nous vous référons pour plus d'informations concernant le zonage agricole effectué dans la province de Colombie-Britannique en 1973 à:
- A) GLOVER, J., "Les conflits entre utilisations résidentielles et agricoles: le travail du comité sur la zone de verdure (Colombie-Britannique)", dans Actes du colloque sur la frange urbaine dans les provinces de l'ouest, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, 1979, pages 1-10;
 - B) MAGUIRE, G., "La frange urbaine: aperçu de l'utilisation des sols de la région d'Okanagan-Nord (Colombie-Britannique)", dans Actes du colloque sur la frange urbaine dans les provinces de l'ouest, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, 1979, pages 11-20;
 - C) REID, A.L., "Pour une utilisation des terres arables marginales ou: le paradoxe des utilisations spéciales des sols de classes 3 et 4 (Colombie-Britannique)", dans Actes du colloque sur la frange urbaine dans les provinces de l'ouest, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.
 - D) Agriculture-Québec, Document de consultation sur la protection du territoire agricole québécois, Québec, ministère de l'Agriculture du Québec, 1978, p. 50.
- (2) Décret 1694-80 (1980) 112, G.O.Q., partie I, 7139.
- (3) Les exceptions établies par la loi au moment de son adoption sont de trois ordres. Il y a d'abord la notion d'usage agricole. En effet, la définition donnée à l'agriculture par l'article 1 (1.) est très large: "la culture du sol et des végétaux, le fait de laisser le sol sous couverture végétale ou de l'utiliser à des fins sylvicoles, l'élevage des animaux et, à ces fins, la confection, la construction ou l'utilisation de travaux, ouvrages ou bâtiments, à l'exception des résidences". Puis, il y a le régime exceptionnel de droits acquis établis à la section IX de la loi, représentant des extensions de la no-

tion de droit acquis par rapport au droit québécois traditionnel. Enfin, il existe à l'article 31 le droit donné à tout propriétaire d'un lot vacant d'y construire une seule résidence sur une superficie maximale d'un demi-hectare.

- (4) Il faut distinguer ici la demande d'utilisation d'un lot à des fins non agricoles et la demande d'exclusion. La première consiste pour un tiers intéressé à demander à la commission de conserver dans la zone agricole protégée (zone verte) le terrain désigné mais de pouvoir dorénavant l'utiliser à des fins non agricoles et ce, tant et aussi longtemps que ledit usage non agricole sera effectif. La seconde demande consiste à demander le transfert du lot désiré de la zone verte à la zone blanche afin d'y faire quelques activités urbaines que ce soit.
- (5) Les principes de la justice naturelle sont issus de la jurisprudence propre à la Common Law (droit anglais). L'une de ses règles est celle de l'audi alteram partem qui signifie que l'administré dont les droits sont affectés a droit à se faire entendre pour faire valoir son point de vue (Garant, 1985: 705).
- (6) Différents types de carte sont utilisés par la commission et les experts afin d'avoir une juste appréciation des conditions biophysiques du sol, des possibilités pour l'agriculture ainsi que de l'utilisation du sol dans la Conurbation du Haut-Saguenay:
 - A) Les cartes pédologiques des sols faites par l'agronome-pédologue René Raymond en 1971 dans Pédologie de la région de Chicoutimi, Québec, ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (Québec), 1971, 120 pages, à l'échelle 1/50 000;
 - B) Les cartes de potentiel des sols et de possibilités des sols pour l'agriculture faites par la Direction des levées et de la cartographie du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (fédéral) dans le cadre de l'inventaire des terres du Canada et numérotées 22D/6E, 22D/6W et 22D/7W, à l'échelle 1/50 000;
 - C) Les cartes d'utilisation du sol faites en 1977 par le ministère de l'Agriculture (Québec) et l'Office de planifica-

tion et de développement du Québec, numérotées 22D/6 et 22D/7, à l'échelle 1/50 000.

- (7) En termes de zonage municipal, le zonage parcellaire ou plus couramment désigné "spot-zoning", est une modification faite au règlement de zonage qui ne touche qu'un territoire très restreint, pouvant ne comprendre qu'un terrain. Il a pour but d'autoriser sur ce terrain un usage interdit dans la zone où il se situait jusque-là (L'Heureux, 1984: 663). Dans le présent contexte, il y a lieu de se demander si l'usage proposé par la demande n'est pas totalement discordant avec son environnement immédiat.
- (8) L'amendement provient de l'article 21 de la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole (L.Q. 1985, c. 26).
- (9) Nous vous référons aux commentaires faits à la note 8 de l'introduction.

CHAPITRE III

CONURBATION DU HAUT-SAGUENAY: TERRE À POTENTIEL
AGRICOLE, TERRE À PROTÉGER

CHAPITRE III

CONURBATION DU HAUT-SAGUENAY: TERRE À POTENTIEL AGRICOLE, TERRE À PROTÉGER

Les deux premiers chapitres constituaient la partie plus théorique de ce mémoire. Nous avons pu constater qu'à l'aube des années quatre-vingt, l'État voulait protéger le territoire agricole du Québec et que pour ce faire, il imposa un arrêt immédiat des activités pouvant affecter les sols à potentiel agricole au fur et à mesure de la création de régions agricoles désignées. Puis, d'autre part, nous avons pu remarquer que toute l'efficacité de ce gel des activités dérogatoires à la loi 90 repose presque exclusivement dans les mains d'un organisme chargé de décider des demandes de dézonage, soit la Commission de protection du territoire agricole.

Les deux prochains chapitres représentent la partie empirique de cette étude. Le mémoire cherche à évaluer l'efficacité de la loi 90. Sachant que les décisions rendues par la commission sur les demandes de dézonage sont déterminantes quant à l'efficacité ou non de l'outil qu'est la loi 90 pour protéger le territoire agricole du Québec, nous nous sommes intéressé prioritairement à l'étude de celles-ci.

Nous avons d'abord recherché un milieu fortement urbanisé et

pourvu de sols à fort potentiel agricole. Notre choix s'est vite arrêté sur la Conurbation du Haut-Saguenay constituée des villes de Jonquière, Chicoutimi et La Baie. Par la suite, nous avons fait le relevé et l'analyse de 570 demandes de dézonage affectant ladite Conurbation et ayant résulté en une décision de la commission entre 1980 à 1987. Le présent chapitre explique comment s'est fait le choix de la Conurbation du Haut-Saguenay comme secteur-témoin et la procédure suivie pour la cueillette des données et l'analyse des résultats. Puis, à partir de l'analyse des résultats et de tableaux, nous décrivons le profil-type d'une demande de dézonage dans le territoire sous étude. Ce profil-type nous permet d'établir principalement l'impact des décisions de la commission sur le milieu agricole de la Conurbation.

Par la suite, dans le chapitre IV, nous verrons dans quelle mesure la commission a été permissive dans l'acceptation des demandes de dézonage et la position tenue par chacun des intervenants dans lesdits dossiers (municipalité et analyste).

3.1 La Conurbation du Haut-Saguenay: un choix logique

La Conurbation du Haut-Saguenay est une agglomération intéres-

sante afin de vérifier l'efficacité de la loi 90 depuis son application au Saguenay—Lac-Saint-Jean en 1980.

Il s'agit là d'un espace urbain presque continu qui est formé par les villes de Jonquière, de Chicoutimi et de La Baie (Carte 2) (1).

Cette zone urbaine renferme à elle seule 140 000 habitants, soit approximativement la moitié de la population totale de la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean (2). Depuis 1976, la population est demeurée stable (Tableau IV).

TABLEAU IV

Population dans la Conurbation du Haut-Saguenay

VILLES DE LA CONURBATION	1976	1981	1986
Jonquière	63 500	60 100	60 700
Chicoutimi	58 500	59 900	62 300
La Baie	20 300	20 100	21 400
TOTAL	142 300	140 100	144 400

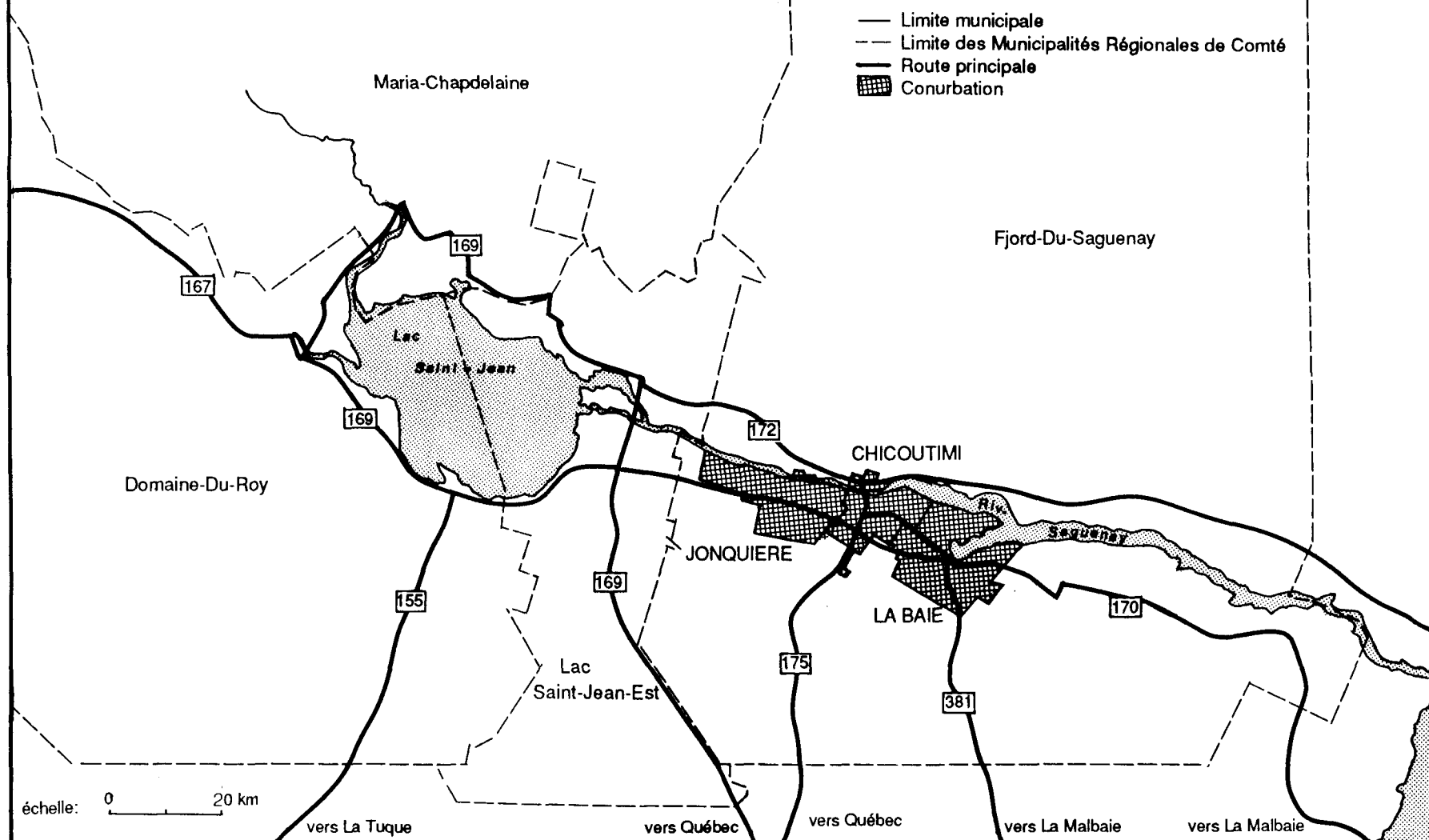
Source: A.C. 2297-76, Décret 3307-81, Décret 1403-86 publiés dans la Gazette Officielle du Québec.

D'autre part, la principale agglomération urbaine du Saguenay—Lac-Saint-Jean qu'est la Conurbation du Haut-Saguenay contient les

LOCALISATION DE LA CONURBATION DU HAUT-SAGUENAY

(JONQUIERE, CHICOUTIMI, LA BAIE)

SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN



meilleures terres agricoles de la région avec les secteurs d'Hébertville et de Normandin (Plan directeur Canton Chicoutimi, 1974: 25 et Plan directeur Ville de La Baie, 1977: 57).

Le 13 juin 1980, le gouvernement transformait en zone agricole provisoire plus de 58% de la superficie totale de la Conurbation du Haut-Saguenay, soit 36 628 hectares. Puis, suite à une consultation du milieu, les zones agricoles permanentes de trois villes furent réduites au cours de l'année 1981 à près de 50% de la superficie totale, soit 31 810 hectares (Tableau V).

3.2 L'efficacité de la loi 90: méthodologie employée

Nous croyons que la meilleure façon de savoir si la loi 90 a effectivement protégé le territoire agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay, c'est par un examen systématique des dossiers de la Commission de protection du territoire agricole ouverts pour ce territoire et dans lesquels une décision de la commission a été rendue.

Généralement, le dossier de la commission, lorsque résultant d'une demande de dézonage, contient la demande (Annexe I), un rapport d'analyse et la décision rendue par la commission. Le rapport d'analyse

TABLEAU V
Étendue de la zone agricole dans le Haut-Saguenay

Municipalités	Superficie totale (ha)	Superficie de la zone agricole provisoire (ha)	Superficie de la zone agricole permanente (ha)
Jonquière	21 765 (100%)	10 293 (47%)	9 167 (42%)
Chicoutimi	14 986 (100%)	10 735 (72%)	8 683 (58%)
La Baie	26 475 (100%)	15 600 (59%)	13 960 (53%)
TOTAL:	63 226 (100%)	36 628 (58%)	31 810 (50%)

Source: Service technique de la Commission de protection du territoire agricole

intègre les principaux éléments de la demande. Aussi, les seuls documents utiles sont le rapport d'analyse et la décision rendue par la commission. À l'aide de ces deux documents, nous avons toutes les informations pertinentes: localisation du litige, nature de la demande, résidence et occupation du demandeur, résidence et occupation du propriétaire, superficie agricole affectée par la demande, utilisation actuelle et

projetée du terrain visé par la demande, caractéristiques du milieu environnant, potentiel agricole des sols du secteur visé par la demande, position adoptée par la corporation municipale sur la demande, position de l'analyste, décision de la commission et motifs retenus, etc.

Compte tenu que la commission ne classe pas ses dossiers selon la corporation municipale, du moins au moment de notre cueillette de données, nous avons débuté directement notre enquête auprès des services d'urbanisme des trois villes visées dans l'étude. Nous avons donc obtenu en août 1986 pour la Ville de Chicoutimi, et en août 1987 pour les villes de Jonquière et La Baie tous les numéros de dossiers, noms des demandeurs et identifications cadastrales des terrains visés par toutes les demandes de dézonage ayant été adressées jusqu'alors et ayant résulté en une décision finale de la commission. Nous avons alors relevé 479 dossiers différents.

Par la suite, nous avons obtenu de la Commission de protection du territoire agricole à l'aide des numéros de dossiers une copie des rapports d'analyse et des décisions de la commission rendues tant en première instance qu'en révision pour chacun des dossiers.

Un premier examen nous a permis d'en éliminer dix-neuf et de réduire le nombre à 460 dossiers (3).

Toutefois, pour les fins d'une correcte analyse, douze de ces dossiers ont été subdivisés en 122 dossiers portant le total à 570 (4).

La répartition des dossiers dans les trois localités est passablement équitable, surtout si l'on tient compte du fait que pour Chicoutimi, notre compilation contient une année de moins (1980 à août 1986) que les deux autres (1980 à août 1987): Chicoutimi 158, Jonquière 209, La Baie 203, pour un total de 570 (Tableau VI).

TABLEAU VI

Répartition des dossiers de demande de dézonage
dans les villes de la Conurbation du Haut-Saguenay

	CHICOUTIMI	JONQUIÈRE	LA BAIE	TOTAL
DOSSIERS DE DÉZONAGE	158	209	203	570
	28%	37%	35%	100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Le corpus étant constitué, rapports d'analyse et décisions de la commission en mains, nous avons procédé à la confection d'une grille d'analyse afin de faire une étude objective de chacun des dossiers de demande de dézonage et d'en faire ressortir des résultats concluants (Annexe II).

Il n'a pas été vraiment difficile de procéder à la confection de cette grille d'analyse puisqu'elle reflète à peu de choses près celle du service d'analyse de la commission. Nous avons cherché à retenir les éléments qui nous apparaissaient pertinents pour notre étude.

Dans un premier temps, nous désirions tracer le profil des demandes de dézonage dans la Conurbation du Haut-Saguenay afin de mieux évaluer l'impact des décisions de la commission sur le milieu agricole, de mieux identifier la pression urbaine et l'origine de celle-ci: items 3 à 12 et 17 à 24 de la grille d'analyse.

Deuxièmement, nous voulions cartographier avec une certaine précision les demandes de dézonage sur le territoire agricole protégé de la Conurbation du Haut-Saguenay afin d'en connaître les points les plus affectés par la pression urbaine: items 13 à 16.

Enfin, afin de vérifier l'efficacité de la loi 90, nous désirions connaître la position tenue par les divers intervenants et la commission dans les dossiers de demande de dézonage tant sur le territoire zoné agricole en général que sur les sols d'excellent potentiel ou en culture au moment du dépôt de la demande: items 17, 19, 23, 25 à 27, 30, 31 et 33 de la grille d'analyse.

À l'aide d'un micro-ordinateur MacIntosh SE, nous avons trans-

posé sur un logiciel de base de données, Filemaker Plus, la grille d'analyse. Nous avons ainsi, à l'aide de cette grille, informatisé les données pertinentes des 570 dossiers de demande de dézonage. Le travail de compilation des données terminé, nous avons pu procéder à l'analyse des variables et des relations qu'elles ont entre elles.

3.3 Le territoire agricole de la Conurbation: une pression urbaine omniprésente, un milieu à protéger

Comme mentionné précédemment, lorsque le gouvernement procéda à l'établissement du zonage agricole, il n'a pas établi le territoire agricole protégé immédiatement à la frontière du milieu urbanisé, malgré qu'il puisse y avoir là des terres d'excellent potentiel agricole. Au contraire, le gouvernement a conservé tout autour du milieu urbain en zone blanche un espace suffisant pour des besoins d'expansion urbaine. Cette prévision fut faite pour un besoin minimum de cinq ans (Débats, 1978: 3778).

Ce n'est qu'à la limite de cette zone-tampon que le gouvernement a imposé, là où le potentiel agricole le justifiait, un zonage agricole. Malgré l'établissement d'une zone-tampon entre le milieu urbanisé et la zone verte prévue pour le développement urbain futur, il est éton-

nant de remarquer que plus de 11% du territoire zoné agricole a fait l'objet de demandes de dézonage durant un peu plus de six années d'application de la loi à l'intérieur de la Conurbation (Tableau VII).

TABLEAU VII

Superficie visée par les demandes de dézonage dans
la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987)

Lieu	Superficie de la zone agricole permanente (ha)	Superficie visée par les demandes de dé- zonage (ha)
Jonquière	9 167 (100%)	1 084 (12%)
Chicoutimi	8 683 (100%)	624 (7%)
La Baie	13 960 (100%)	1 738 (12%)
TOTAL	31 810 (100%)	3 446 (11%)

Source: Service technique de la commission et dossiers de la C.P.T.A.Q.
pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Il s'agit là d'un indicateur important du phénomène d'urbanisation dans la plus grande agglomération urbaine du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Il s'avère, malheureusement, que cette pression urbaine s'exerce

sur les meilleures terres agricoles du Saguenay. À titre d'exemple, plus de 51% du territoire de l'ex-Canton Chicoutimi (9 831 hectares) était considéré comme possédant un potentiel agricole de première qualité en 1974 (Plan directeur Canton Chicoutimi, 1974: 24) (5).

À l'aide de l'analyse de certaines variables dégagées de la grille d'analyse, nous sommes en mesure de tracer un profil des demandes de dézonage dans la Conurbation pour la période étudiée et, ainsi, de mieux définir cette pression urbaine, de voir par qui elle est provoquée, et surtout de mieux évaluer l'impact des décisions qu'a rendues la commission sur le milieu agricole.

L'analyse de ces variables importantes est présentée sous forme de tableaux. Ces tableaux nous indiquent la fréquence absolue (le nombre de réponses observées) et la fréquence relative (le nombre de réponses observées transformées en pourcentage) de chaque variable.

3.3.1 Profil des demandes de dézonage

Après l'étude des tableaux sur les variables d'identification et en tenant compte de la fréquence relative de chaque variable, nous sommes en mesure de tracer le profil suivant des demandes de dézonage dans la Conurbation du Haut-Saguenay pour les années 1980 à 1987:

<u>Variables</u>	<u>Classes</u>	<u>Fréquences relatives</u>
Résidence des demandeurs	Conurbation	94%
Occupation principale des demandeurs	Autre qu'agriculteur	90%
Résidence des propriétaires	Conurbation	93%
Occupation principale des propriétaires	Autre qu'agriculteur	74%
Nature de la demande	Lotissement, aliénation et usage non agricole (tous en même temps)	59%
Utilisation du terrain visé par la demande au moment du dépôt de celle-ci	Cultivé en tout ou en partie	51%
Utilisation projetée du terrain visé par la demande	Résidentielle	58%
Services publics présents en façade du terrain visé par la demande	Sans aucun service	65%
Caractéristiques du milieu environnant le terrain visé	Milieu agricole homogène ou agro-forestier	67%
Potentiel agricole des sols du secteur	Bon potentiel	48%

Le profil d'une demande de dézonage nous indique que celui qui fait une demande afin de déroger à la loi n'a pas comme activité principale l'agriculture et demeure dans la Conurbation du Haut-Saguenay. Le

propriétaire du terrain visé par la demande n'est pas un agriculteur malgré que le terrain visé par la demande fasse partie de la zone agricole protégée. Il demeure dans la Conurbation lui aussi.

La demande est adressée à la commission pour permettre au propriétaire de vendre au demandeur une partie de sa propriété zonée agricole et ce, afin que le demandeur puisse y construire une résidence. Toutefois, aucun service d'aqueduc ou d'égoût ne dessert le terrain visé. Donc, le terrain fait partie d'un milieu totalement agricole ne subissant pas jusqu'alors de pression urbaine. Il est d'ailleurs cultivé en tout ou en partie au moment du dépôt de la demande. Une fois sur deux, il s'agit d'un sol de bon potentiel agricole.

3.3.2 Analyse des variables d'identification

Voyons maintenant plus en détail les tableaux nous permettant de présenter chacune des fréquences relatives ayant servi à tracer le profil-type d'une demande de dézonage.

A) Lieu de résidence des demandeurs et des propriétaires:

Autant les propriétaires des terrains visés par les demandes

TABLEAU VIII

Lieu de résidence des propriétaires et des demandeurs

RÉSIDENCE	PROPRIÉ- TAIRES	SUPERFICIE VISÉE (ha)	DEMANDEURS	SUPERFICIE VISÉE (ha)
CHICOUTIMI	151 27%	582 17%	160 28%	614 18%
JONQUIÈRE	211 37%	1138 33%	238 42%	1188 35%
LA BAIE	170 30%	1523 44%	137 24%	1316 38%
SOUS-TOTAL: CONURBATION	532 93%	3243 94%	535 94%	3118 91%
AILLEURS AU SA- GUENAY—LAC-SAINT- JEAN	28 5%	96 3%	14 2%	155 4%
HORS RÉGION SA- GUENAY—LAC-SAINT- JEAN	10 2%	107 3%	21 4%	173 5%
TOTAL	570 100%	3446 100%	570 100%	3446 100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987)

que les demandeurs proviennent de la Conurbation du Haut-Saguenay (Chicoutimi, Jonquièrre, La Baie), dans une proportion de 93% pour les pre-

miers et de 94% pour les seconds (Tableau VIII). La pression urbaine est donc exercée par des intérêts locaux sur des propriétés appartenant à des intérêts locaux. D'autant plus que la quantité de sols désirés par des demandeurs locaux, ou encore propriétés d'intérêts locaux, atteint les mêmes proportions, soit 91% pour les uns et 94% pour les autres.

Il s'agit donc d'une déstructuration d'un milieu agricole appartenant à des intérêts locaux et ce, par des intérêts locaux.

B) Occupation principale des demandeurs et des propriétaires:

TABLEAU IX

Occupation principale des propriétaires et des demandeurs

OCCUPATION	AGRICULTEURS	COMMER-CANTS ET INDUS-TRIELS	CORPS PUBLICS	PROMO-TEURS RÉSIDEN-TIELS	PROFES-SIONNELS	AUTRES*	TOTAL
PROPRIÉ-TAIRES	147 26%	46 8%	3 0%	10 2%	21 4%	343 60%	570 100%
SUPERFI-CIE VI-SÉE (ha)	1484 44%	561 16%	150 4%	95 3%	44 1%	1110 32%	3446 100%
DEMAN-DEURS	54 10%	71 12%	59 10%	8 2%	35 6%	343 60%	570 100%
SUPERFI-CIE VI-SÉE (ha)	1240 36%	659 19%	298 9%	105 3%	60 2%	1083 31%	3446 100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

* Voir la note (5).

Les terrains visés par les demandes sont généralement possédés avant même la présentation des demandes par des personnes autres que des agriculteurs. Dans 74% des demandes de dézonage, le propriétaire au moment de la demande ne s'identifie pas comme étant un agriculteur. Ces demandes concernent 56% de la superficie visée par l'ensemble des demandes (Tableau IX).

Il nous semble qu'il s'agit là d'un signe de début de déstructuration agricole: le propriétaire ne se reconnaît pas lui-même comme agriculteur.

De plus, les terrains visés par les demandes sont requis dans presque la totalité des cas par des personnes autres que des agriculteurs. Dans 90% des demandes, le demandeur est une personne autre qu'un agriculteur. Les demandes visent 64% de la superficie totale touchée par l'ensemble des demandes.

À contrario, dans 10% des demandes, le demandeur est un agriculteur et ses demandes touchent 36% de la superficie visée par les demandes. Il ne faut toutefois pas se surprendre de ces proportions. Il arrive parfois qu'une demande d'aliénation et de lotissement soit faite par un agriculteur pour pouvoir vendre la totalité ou une partie d'une ferme en diverses parties, soit à ses enfants ou à divers autres agricul-

teurs. La superficie visée est alors assez importante.

Le fait que le demandeur ne soit pas lui-même un agriculteur confirme qu'une acceptation par la commission de telles demandes de dézonage consacre la déstructuration agricole déjà initiée par le fait que le propriétaire ne soit pas lui-même un agriculteur.

C) Nature de la demande:

Plus de 59% des demandes de dézonage sont composées de trois demandes à la fois, soit lotissement, aliénation et usage non agricole du terrain visé (item 10 du tableau X).

Seules trente-six demandes ne requièrent pas un usage non agricole (items 2, 3 et 9 du Tableau X) (7). Il s'agit d'une demande de lotissement seulement, ou d'une demande d'aliénation seulement ou des deux à la fois. Afin de s'assurer que l'exploitation agricole que l'on veut morceler demeure viable, le gouvernement a jugé nécessaire d'obliger que de telles transactions soient autorisées par la commission (8). Le morcellement d'une terre agricole peut être considéré comme un indice de déstructuration agricole. D'autant plus que sur les trente-six demandes en question, vingt (56%) concernent un demandeur qui ne se désigne pas comme étant un agriculteur. Ces vingt demandes affectent 437 hectares sur 1 289 hectares (34%).

TABLEAU X
Nature des demandes de dézonage soumises à la commission

	Sortes de demandes UTILISATION non agricole	Lotissement	Aliénation	Exclusion	Enlèvement du sol arable	Gravière - Sa- blière	Coupe d'érables	NOM- BRE DE DEMANDES	SUPERFICIE VISÉE (ha)
1	X							128	242
								23%	7%
2		X						2	43
								0%	1%
3			X					1	229
								0%	7%
4	X		X					13	133
								2%	4%
5	X			X				14	193
								2%	6%
6	X				X			6	245
								1%	7%
7	X	X						10	3
								2%	0%
8	X		X					28	10
								5%	0%
9		X	X					33	1017
								6%	29%
10	X	X	X					335	1331
								59%	39%
TOTAL								570	3446
								100%	100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Il faut aussi noter que plus de 2 157 hectares de terrains zonés agricoles ont fait l'objet d'une demande d'utilisation non agricole

(items 1, 4 à 8 et 10 du Tableau X). Autrement dit, 7% de la surface agricole permanente a fait l'objet d'une demande d'usage non agricole.

D) Utilisation du terrain au moment du dépôt de la demande

TABLEAU XI

Utilisation des terrains visés par les demandes de dézonage
au moment de leur dépôt

USAGE ACTUEL	CULTIVÉ (INCLUANT PÂTURAGE)	PARTIELLE- MENT CULTIVÉ	NON CULTIVÉ (FRICHE, BOISÉ, MILIEU BÂTI)	TOTAL
DEMANDES	172 31%	116 20%	282 49%	570 100%
SUPERFICIE VISÉE (ha)	1247 36%	1434 42%	765 22%	3446 100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Malgré le fait que les terrains visés appartiennent à des personnes dont l'occupation principale n'est pas l'agriculture, il s'avère que plus de 31% des demandes portaient sur des terrains qui étaient complètement cultivés et que plus de 51% des demandes portaient sur des sols complètement ou partiellement en culture au moment de leur présentation.

En terme de superficie de terrains, près de 80% de la superficie totale des terrains visés par les demandes étaient en totalité ou en partie cultivés (Tableau XI).

La notion de sol "cultivé" inclut non seulement le sol en culture mais aussi celui qui est laissé en pâturage ou sous couverture végétale pour les fins, entre autres, de l'alimentation des animaux de production laitière. Par contre, tout ce qui est friche, boisé ou milieu bâti constitue ce qui n'est pas cultivé.

E) Utilisation projetée des terrains visés:

TABLEAU XII

Usage projeté par les demandeurs lors du dépôt
des demandes de dézonage étudiées

USAGE PRO- JETÉ	RÉSI- DENTIEL	COMMER- CIAL	INDUS- TRIEL	RÉCRÉA- TIF	AGRICO- LE	SYLVI- COLE	SERVICE D'UTI- LITÉ PUBL.	TOTAL
DEMAN- DES	331 58%	39 7%	49 8%	8 1%	32 6%	4 1%	107 19%	570 100%
SUPER- FICIE VISÉE	863h. 25%	306h. 9%	556h. 16%	285h. 8%	1243h. 36%	46h. 1%	147h. 6%	3446h. 100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Plus de 58% des demandes de dézonage furent présentées en vue d'utiliser le terrain visé à des fins résidentielles tandis que 34% des demandes projetaient un usage commercial, industriel ou d'utilité publique (Tableau XII).

D'autre part, il faut remarquer que les 331 demandes d'usage résidentiel touchent une superficie atteignant 25% de l'ensemble des terrains visés par les demandes. En moyenne, une demande d'usage résidentiel requiert une superficie de 2,6 hectares. Si l'on exclut les dix plus grosses demandes de dézonage en terme de superficie impliquée à des fins de développement résidentiel, l'on arrive à une moyenne d'un hectare par demande d'usage non agricole pour des fins résidentielles (9). Nous émettons l'hypothèse que la plupart des demandes dont l'usage projeté est résidentiel concernent en général la construction d'une seule résidence.

D'aucuns seraient portés à croire que l'impact sur le milieu agricole des demandes de construction d'une résidence est faible. Lors d'un colloque tenu les 26 et 27 février 1979 à Victoria (Colombie-Britannique) par le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, sous le thème "La frange urbaine dans les provinces de l'ouest", G.B. Parlby, du Secrétariat à la planification et à la recherche du ministère de l'Agriculture de l'Alberta, présenta une communication intitulée "Les conséquences de l'aménagement résidentiel rural pour l'industrie de l'agriculture en Alberta" dans laquelle il résumait les effets de la

construction résidentielle sur le milieu agricole contigu.

Il souligna dans un premier temps qu'en Alberta, les sols à bon potentiel sont principalement situés (62%) à moins de cinquante milles des grandes agglomérations (Parlby, 1979: 29). Par la suite, il listait les effets de l'aménagement résidentiel rural sur l'industrie agricole, dont les suivants:

1. Augmentation des coûts relatifs au contrôle des mauvaises herbes;
2. Augmentation des frais d'exploitation, notamment la perte de poids des bestiaux à cause du harcèlement des chiens errants, l'évasion des bêtes parce qu'on a coupé les clôtures ou laissé les barrières ouvertes, la nuisance des véhicules tout-terrain, l'obligation de disposer du fumier de façon à réduire le malaise olfactif des citadins plutôt qu'en fonction des frais de production de la ferme;
3. Incitation à réserver des terres en spéculation pour un lotissement éventuel. Dans un tel contexte, il y a augmentation du louage des terres et ignorance par le locataire des principes de conservation d'une bonne gestion foncière au niveau agricole;
4. Risque de modification de la production des terres servant à l'aména-

gement résidentiel pour se limiter au foin et au pâturage permanent;

5. Augmentation dans l'usage des machines aratoires soumises à des interventions plus fréquentes, surtout dans leurs déplacements sur la voie publique;
6. Accroissement de la valeur marchande du sol, haussant du même coup les frais de transfert d'une génération d'agriculteurs à l'autre (Parlby, 1979: 32).

Lorsque l'Assemblée nationale adopta la loi 90, l'une des raisons de son adoption était de stopper justement l'interpénétration de la ville et de la campagne pour les raisons que nous venons de mentionner (Doc. cons., 1978: 17).

Aussi, les problèmes soulevés par la construction de résidence dans un milieu agricole, ne serait-ce que de façon parsemée, sont tels que le gouvernement a jugé nécessaire dans la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole (L.Q., 1989, c.7), sanctionnée le 12 avril 1989, de prévoir des mesures extraordinaires afin de protéger les agriculteurs à l'encontre des citoyens venus s'installer en campagne.

Beaucoup d'urbains ont rêvé un jour d'avoir leur résidence principale en campagne. Malheureusement, il arrive souvent, lorsque

le rêve se réalise, que l'urbain désenchante rapidement. Il se doit de constater qu'il n'apprécie pas les senteurs provenant de l'exploitation agricole située à proximité et ce, malgré le fait que l'agriculteur respecte toutes les normes environnementales en la matière. L'urbain réagit alors agressivement, soit en exerçant des pressions auprès de la municipalité afin qu'elle impose des distances aux installations agricoles par rapport à l'érection de résidences et ce, malgré que l'urbain soit arrivé après l'agriculteur, ou encore en portant plainte au ministère de l'Environnement et, à la limite, en instituant des recours civils contre l'agriculteur. Ce scénario ne devrait pas vous apparaître irréaliste puisque c'est celui, à peu de chose près, présenté par le gouvernement pour justifier les mesures extraordinaires adoptées en 1989 (Débats, 1988: 3459). L'État créait alors un fonds spécial de défense des agriculteurs financé à même les deniers publics (articles 79.16 et suivants), un mécanisme de contestation pour l'agriculteur à l'encontre des règlements municipaux pouvant affecter ses activités agricoles (articles 79.3 et suivants) et enfin, une limite juridique quant aux recours environnementaux pouvant être institués contre les agriculteurs (articles 79.13 et suivants).

De plus, il faut souligner que la construction résidentielle recherchée dans les demandes de dézonage n'a rien à voir avec ce qui est déjà permis à ce niveau par la loi. En effet, selon l'article 31 de la loi, un propriétaire de lot vacant au moment de l'adoption de la loi peut

se construire une résidence sans autorisation de la commission, à la condition de le faire avant le 31 décembre 1986. D'autre part, l'article 40 prévoit aussi la possibilité pour l'agriculteur, son enfant ou son employé de construire une résidence sans autorisation de la commission. Enfin, il y a les articles 101, 103 et 105 qui consacrent un régime spécial de droits acquis pour les propriétaires qui détenaient déjà un permis de construction ou dont le lot était adjacent à un chemin public où les services d'aqueduc et d'égout étaient déjà rendus ou autorisés par règlement municipal au moment de l'imposition du zonage agricole sur leurs terrains. Les demandes de dézonage recherchant un usage résidentiel, si elles sont acceptées, viennent ajouter à cette pression résidentielle déjà permise par la loi.

F) Services publics en façade du terrain visé:

TABLEAU XIII

Services publics desservant les terrains visés par les demandes

SERVICES	AQUEDUC	ÉGOUT	AQUEDUC ET ÉGOUT	AUCUN	INDÉTER- MINÉ	TOTAL
DEMANDES	116 20%	0 0%	12 2%	240 42%	202 36%	570 100%
SUPERFICIE DES TER- RAINS À DESSERVIR (ha)	307 9%	0 0%	90 3%	1599 46%	1450 42%	3446 100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Sur les 368 demandes de dézonage où l'on a indiqué si l'un ou l'autre ou les deux services d'aqueduc ou d'égout existaient, 240 (65%) mentionnaient qu'aucun service ni d'aqueduc, ni d'égout ne desservait les terrains visés par les demandes (Tableau XIII).

En admettant que les 202 demandes de dézonage sur lesquelles aucune identification de la sorte n'apparaissait visent des terrains tous desservis par des services publics, il demeure que 42% des demandes de dézonage concernent du terrain non desservi par un service public quelconque.

Cette variable est intéressante dans la mesure où l'absence de service public indique que l'urbanisation en terme d'infrastructure municipale n'est pas omniprésente et que les terrains en question ne sont nécessairement pas voués au dézonage à très court terme. Nous devons donc nous demander dans quelle mesure une décision favorable dans de tels dossiers ne provoquerait pas une urbanisation qui, en temps normal, aurait peut-être tardé à venir.

G) Milieu environnant les terrains visés:

Il faut se rappeler qu'au moment de l'adoption de la loi, l'un des objectifs du gouvernement était de protéger l'homogénéité du territoire agricole, de maintenir les territoires agricoles viables:

C'est important aussi, dans les zones agricoles, qu'il y ait une zone continue. Si vous regardez une carte de

sols, vous voyez toutes sortes de catégories. Le sol 1, on ne peut pas dire qu'il a dix milles de long et qu'après cela, c'est du sol 2; c'est tout entremêlé. Il faut une continuité agricole. Autrement, s'il n'y a pas de continuité, d'infrastructure agricole, les meuneries, les distributeurs de machines aratoires, les ateliers d'entretien, les fournisseurs d'engrais et d'amendements calcaires vont s'en aller parce qu'il n'y aura pas assez d'agriculteurs à fournir. C'est pour cela qu'il doit y avoir une continuité dans le territoire agricole, parce que la déstructuration commence souvent comme cela. Les terres s'en vont de l'agriculture. Ceux qui travaillent avec les agriculteurs s'en vont parce qu'il n'y a pas assez de revenus à faire. Il n'y a pas assez d'agriculteurs; ils se découragent et s'en vont tranquillement. Finalement, il y a des terres abandonnées (Jean Garon, Débats, 1978: 3774).

TABLEAU XIV

Milieu environnant des terrains visés par les demandes de dézonage

MILIEU ENVI- RON- NANT	ESPACE ENCLAVÉ DANS MI- LIEU BÂTI	MILIEU AGRICOLE HOMOGÈNE	MILIEU AGRO-FO- RESTIER	MILIEU MIXTE	TOTAL
DEMANDES	13	176	205	176	570
	2%	31%	36%	31%	100%
SUPERFICIE DES TERRAINS VISÉS (ha)	11	1483	1586	366	3446
	0%	43%	46%	11%	100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

À l'examen du tableau XIV, l'on constate que plus de 31% des demandes de dézonage sont faites dans un milieu agricole homogène, et

qu'ajoutées à celles visant les milieux agro-forestiers, l'on atteint le fort pourcentage de 67%. Nous concluons donc que l'acceptation de telles demandes aurait généralement un impact négatif sur le milieu environnant. Seul le tiers des demandes portent sur des terrains faisant partie d'un milieu en tout ou en partie bâti.

H) Potentiel agricole des terrains visés:

TABLEAU XV

Potentiel agricole des terrains visés par les demandes
de dézonage étudiées

POTENTIEL DES SOLS	BON POTENTIEL	MAUVAIS POTENTIEL	TOTAL
DEMANDES	271 48%	299 52%	570 100%
SUPERFICIE DES TER- RAINS VISÉS (ha)	1742 51%	1704 49%	3446 100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Près de la moitié (48%) des demandes de dézonage portent sur du sol à bon potentiel agricole pour une superficie visée de 1 742 hectares, soit 51% de la superficie totale (10). La pression urbaine s'exerce donc dans une large proportion sur les meilleurs sols agricoles de la Conurbation (Tableau XV).

Tout cela sans compter qu'un certain nombre de demandes portent sur des sols à mauvais potentiel mais dans des milieux agricoles homogènes ou agro-forestiers. En effet, cinquante-huit demandes de dézonage portant sur un terrain visé de moins bon potentiel sur un total de 570 (10%) se situaient tout de même dans un milieu agricole homogène, et 150 demandes concernant du terrain de même valeur sur 570 (26%) à l'intérieur d'un milieu agro-forestier.

À partir de tous ces constats, nous croyons possible de tirer les conclusions suivantes:

- a) La pression urbaine sur le milieu agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay résulte des pressions exercées par le milieu local et demeure donc un enjeu régional;
- b) La pression urbaine s'exerce sur des terres de bonne qualité agricole, encore en exploitation et dans un milieu agricole généralement homogène;
- c) Il existe déjà un début de déstructuration du milieu agricole dû au fait que lesdites terres sont possédées, au moment du dépôt des demandes, par des personnes ne s'identifiant pas comme étant des agriculteurs, mais en général, cette déstructuration n'est pas avancée.

Nous avons identifié, afin de mieux visualiser la pression urbaine qui s'exerce sur le milieu agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay, les endroits où s'exercent la pression urbaine et avec quelle intensité (Carte 3 et 4 - Jonquière, Carte 5 et 6 - Chicoutimi et Carte 7 et 8 - La Baie) (11).

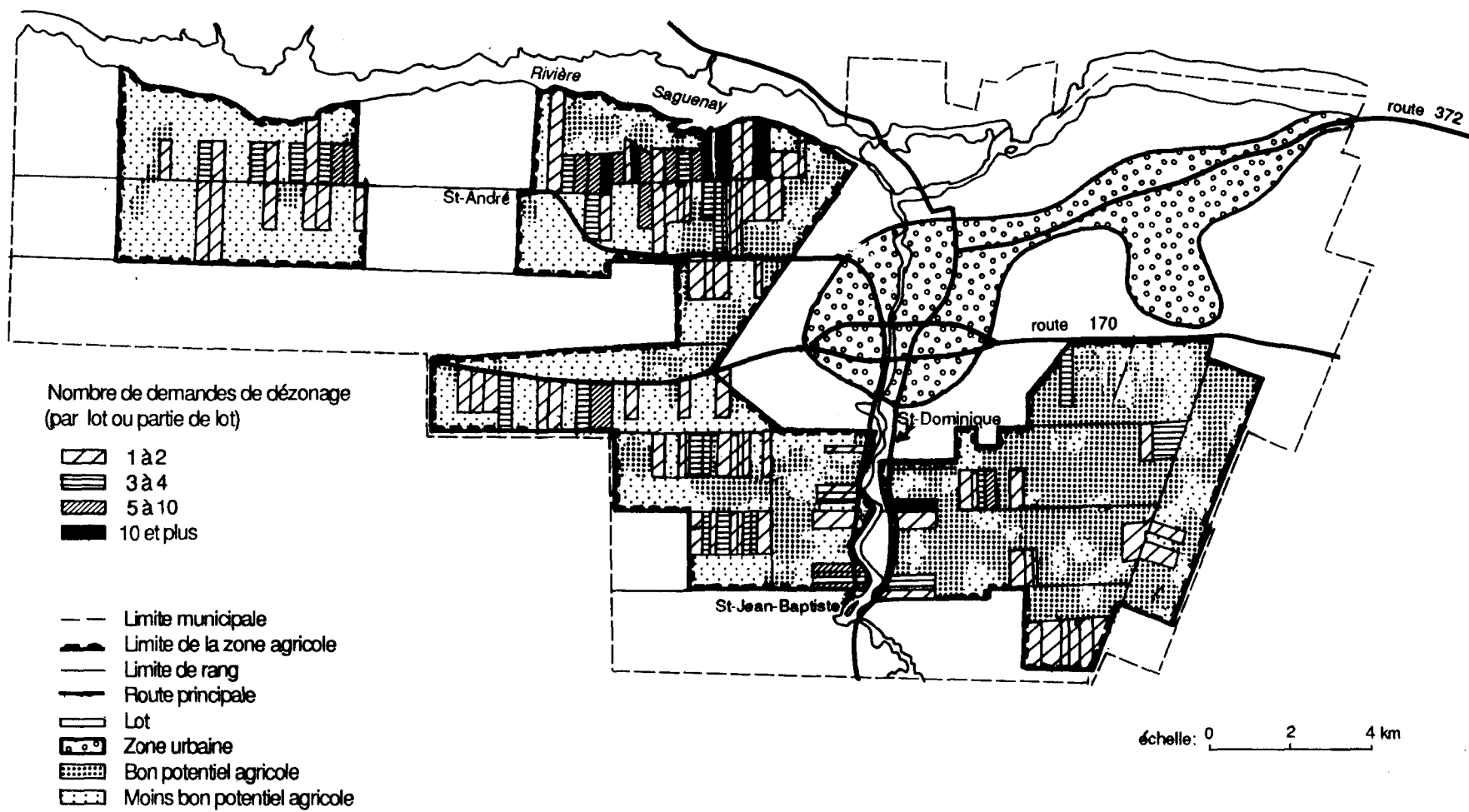
La commission a donc à décider si ce milieu agricole actif et pourvu de tous les éléments requis pour une exploitation profitable doit être effectivement protégé ou cédé au développement urbain.

Nous avons donc pu voir que, non seulement la Conurbation du Haut-Saguenay était la plus grande agglomération du Saguenay—Lac-Saint-Jean (50% de la population régionale), mais aussi qu'elle contenait en périphérie de son milieu urbain une part importante des meilleures terres agricoles de la région.

De plus, une première analyse des dossiers de demande de dézonage nous révèle que la pression urbaine s'est exercée sur plus de 11% du territoire agricole protégé de la Conurbation et que les demandes de dézonage aient porté sur des terres de très bonne qualité agricole, encore en exploitation et dans un milieu agricole généralement homogène. Le milieu agricole de la Conurbation fait l'objet de convoitise par le milieu urbain. Le milieu visé n'est pas de second ordre.

Mais ce territoire de bonne qualité agricole convoité par le milieu urbain fut-il effectivement protégé par la Commission de protection du territoire agricole? La commission a-t-elle joué correctement son rôle de protection du territoire agricole? Afin de répondre à ces questions, une deuxième analyse des dossiers de demande de dézonage, cette fois axée principalement sur la position prise par les divers intervenants et celle de la commission, est présentée dans le chapitre suivant.

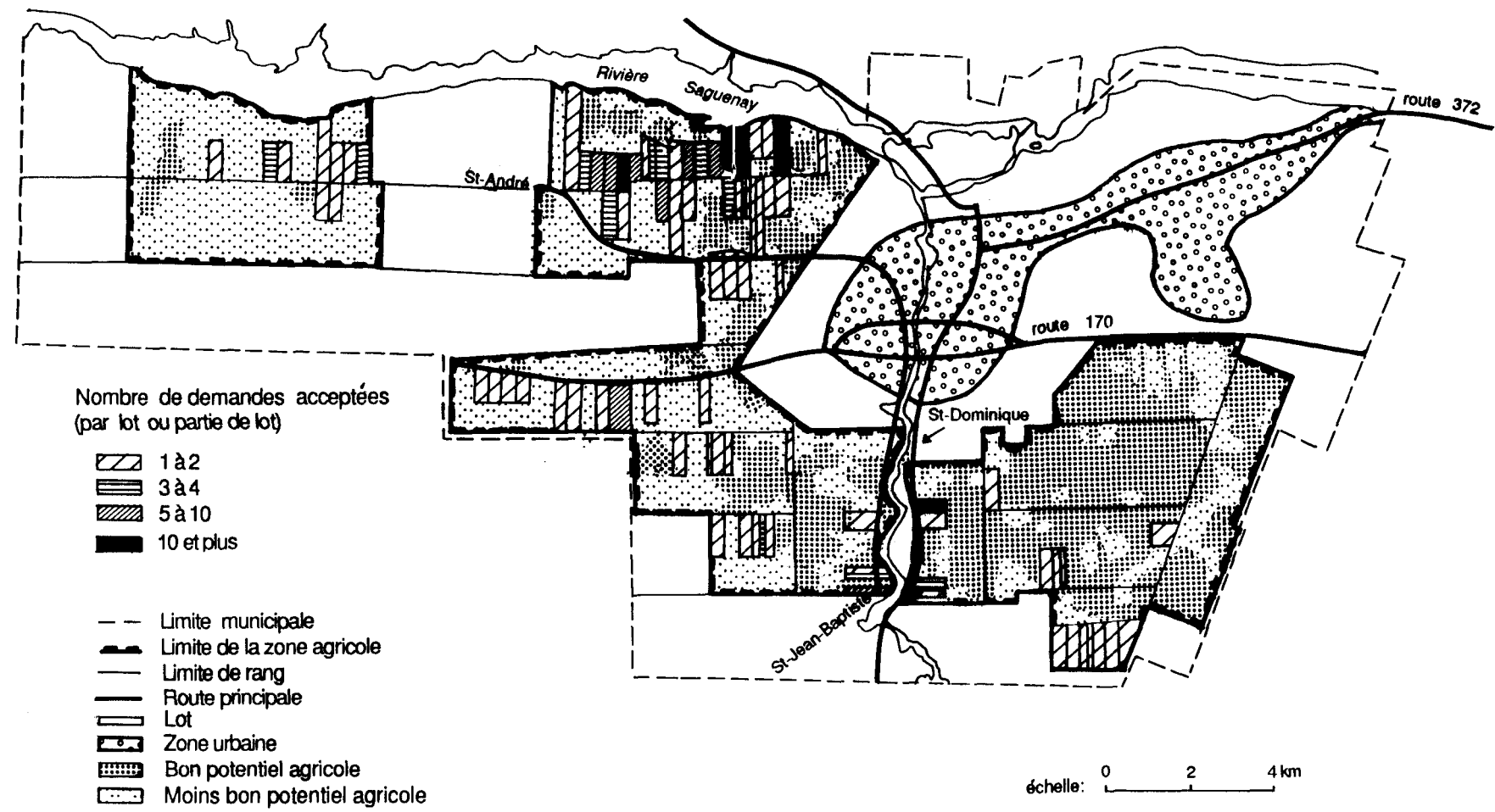
DEMANDES DE DÉZONAGE PAR LOT, SELON LE POTENTIEL AGRICOLE
JONQUIÈRE (1980-87)



Source: Dossiers de la CPTAQ pour la conurbation du Haut-Saguenay

Carte 3

DEMANDES DE DÉZONAGE ACCEPTÉES PAR LA CPTAQ
JONQUIÈRE (1980-87)

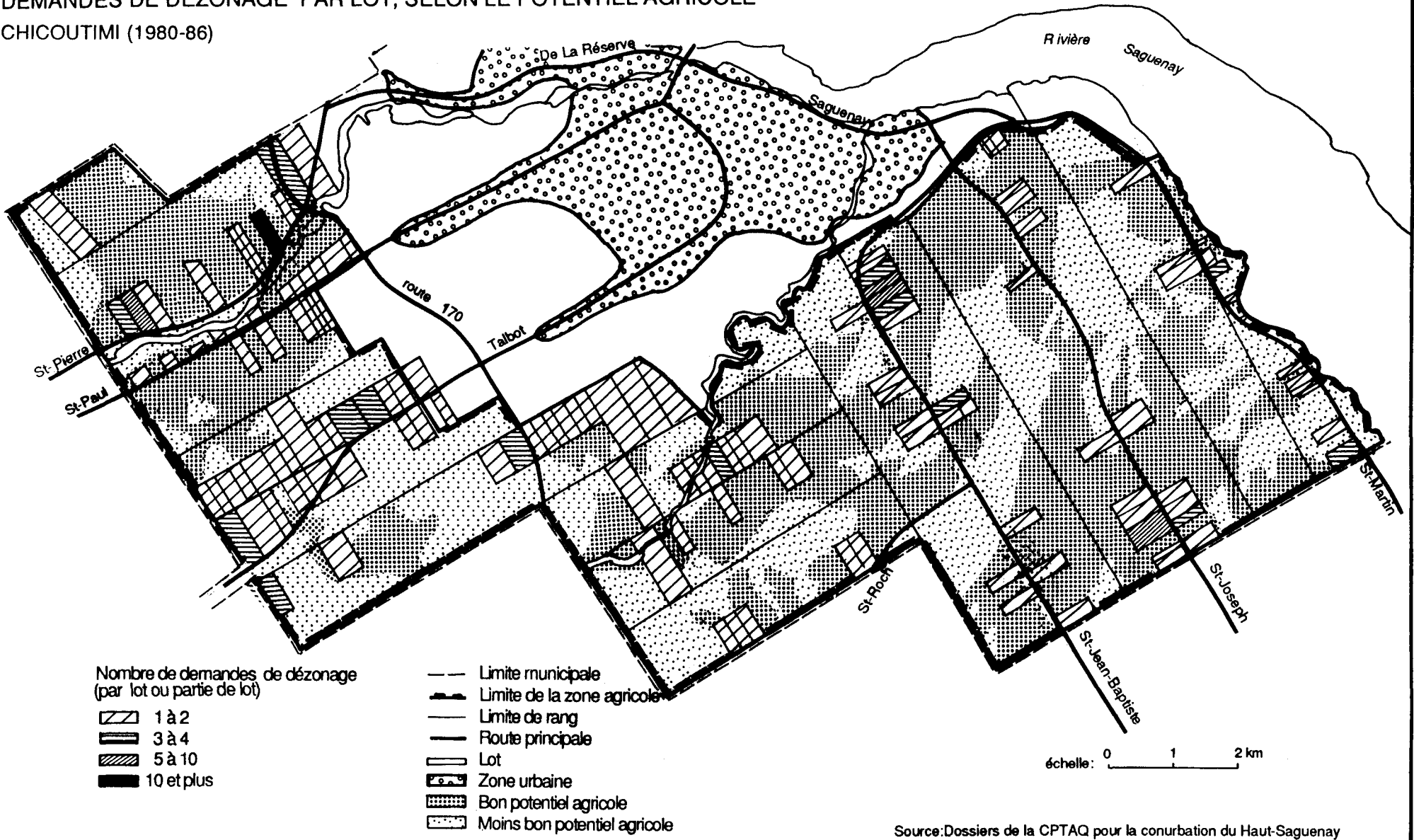


Source: Dossiers de la CPTAQ pour la conurbation du Haut-Saguenay

Source: Dossiers de la CPTAQ pour la conurbation du Haut-Saguenay

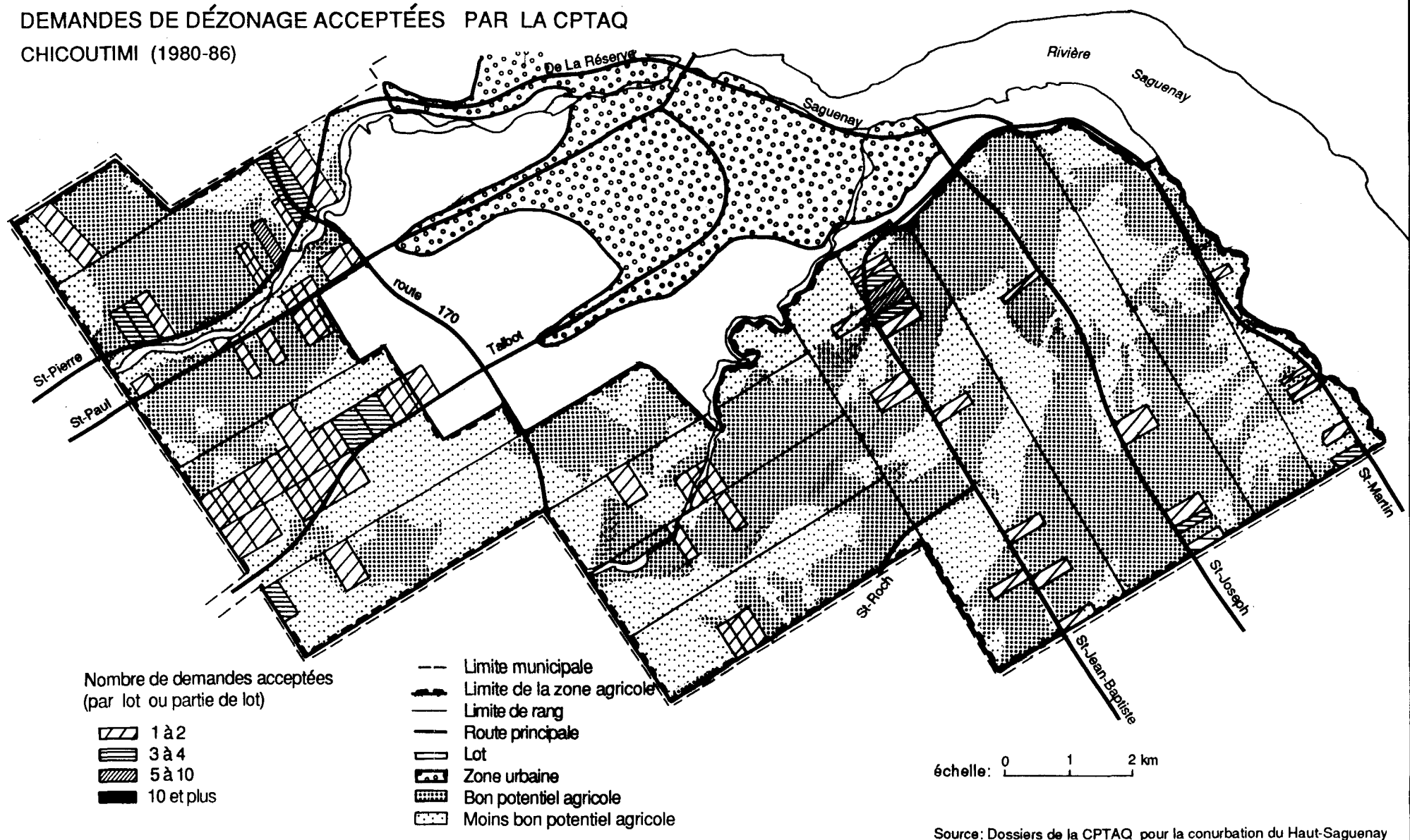
Carte 4

DEMANDES DE DÉZONAGE PAR LOT, SELON LE POTENTIEL AGRICOLE
CHICOUTIMI (1980-86)



Carte 5

DEMANDES DE DÉZONAGE ACCEPTÉES PAR LA CPTAQ
CHICOUTIMI (1980-86)



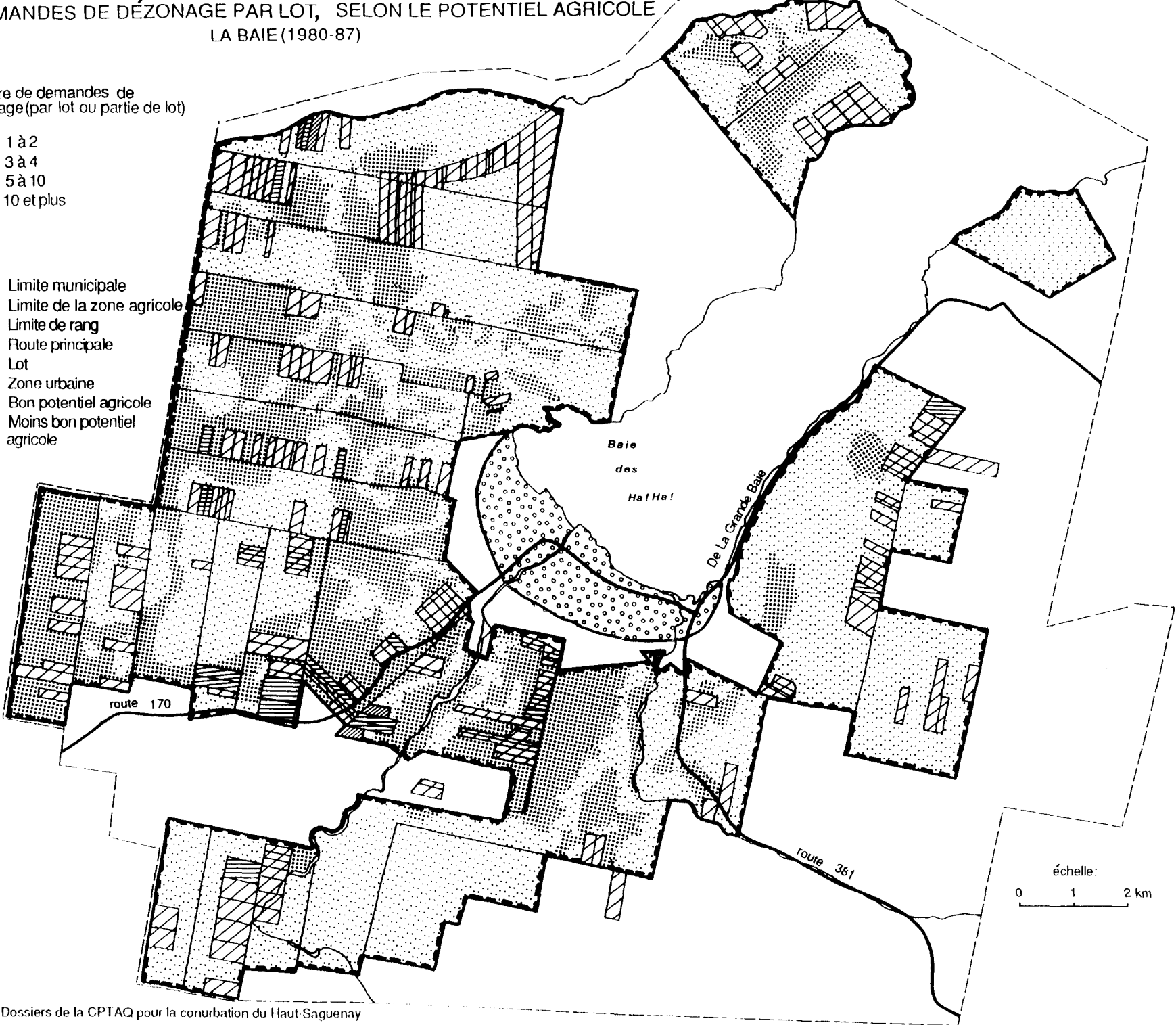
Carte 6

DEMANDES DE DÉZONAGE PAR LOT, SELON LE POTENTIEL AGRICOLE
LA BAIE (1980-87)

Nombre de demandes de
dézonage (par lot ou partie de lot)

- 1 à 2
- 3 à 4
- 5 à 10
- 10 et plus

- Limite municipale
- Limite de la zone agricole
- Limite de rang
- Route principale
- Lot
- Zone urbaine
- Bon potentiel agricole
- Moins bon potentiel agricole



Source: Dossiers de la CPTAQ pour la conurbation du Haut Saguenay

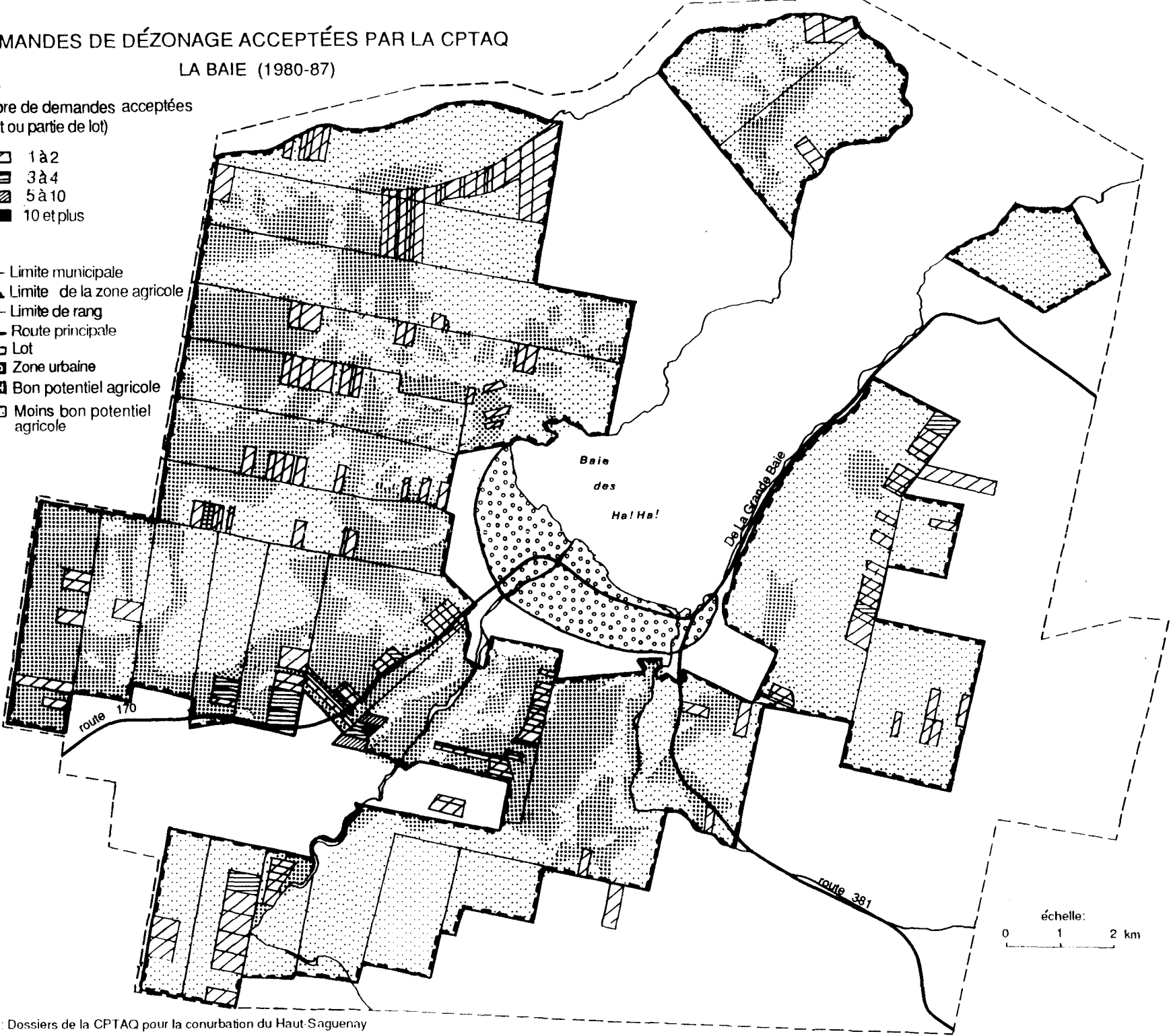
Carte 7

DEMANDES DE DÉZONAGE ACCEPTÉES PAR LA CPTAQ
LA BAIE (1980-87)

Nombre de demandes acceptées
(par lot ou partie de lot)

- 1 à 2
- 3 à 4
- 5 à 10
- 10 et plus

- Limite municipale
- Limite de la zone agricole
- Limite de rang
- Route principale
- Lot
- Zone urbaine
- Bon potentiel agricole
- Moins bon potentiel agricole



Source: Dossiers de la CPTAQ pour la conurbation du Haut Saguenay

Carte 8

NOTES ET RÉFÉRENCES

- (1) Chacune de ces villes formant la Conurbation du Haut-Saguenay sont le fruit de regroupements récents:
- a) Ville de Jonquière fut formée le 1er janvier 1975 en vertu de l'article 1 de la Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay, 1974, L.Q., c. 88, succédant ainsi aux droits des municipalités suivantes: Cité de Jonquière, Cité de Kénogami, Ville d'Arvida et de la Paroisse de Saint-Dominique-de-Jonquière;
 - b) Ville de Chicoutimi fut formée le 1er janvier 1976 en vertu de l'article 2 de la Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay, 1974, L.Q., c. 88, succédant ainsi aux droits des municipalités suivantes: Cité de Chicoutimi, Cité de Chicoutimi-Nord, Ville de Rivière-du-Moulin et Canton de Chicoutimi;
 - c) Ville de La Baie fut formée le 1er janvier 1976 en vertu de l'article 7 de la Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay, 1974, L.Q., c. 88, succédant ainsi aux droits des municipalités suivantes: Ville de Port-Alfred, Ville de Bagotville, Paroisse de Bagotville et Municipalité de Grande-Baie.
- (2) Les données de population proviennent du décret 858-88 publié à la Gazette Officielle du Québec du 29 juin 1988 concernant la population des municipalités. Les villes de Chicoutimi, Jonquière et La Baie comptent une population de 140 303 sur une population régionale du Saguenay—Lac-Saint-Jean de 285 099, soit 49%.
- (3) Lors de l'examen des dossiers, nous en avons éliminés quatorze dans lesquels la commission n'a pas rendu de décision au mérite, c'est-à-dire sur le fond de la demande. En effet, la commission rejeta ces demandes pour vices de procédures ou par reconnaissance de droits acquis.

Nous avons, de plus, écarté les cinq demandes d'inclusion de terrains qui étaient en zone blanche, et que le demandeur voulait intégrer en zone verte. Nous ne pouvons considérer ces dossiers comme des demandes de dézonage.

- (4) Généralement, dans un dossier de dézonage, il y a un demandeur, soit la personne qui désire acheter une partie de terrain zonée agricole et l'utiliser à une fin autre qu'agricole, et un propriétaire qui, lui, mis en cause dans le dossier, veut vendre au demandeur la partie du terrain en question. Par contre, il arrive que le demandeur soit une personne qui projette de faire un projet important (tel la construction d'un gazoduc ou d'une ligne électrique) sur une série de terrains zonés agricoles mais appartenant aussi à une série de propriétaires différents. À la commission, l'on traite le projet comme étant un seul dossier malgré que dans les faits, il devrait y avoir autant de dossiers qu'il y a de propriétaires différents d'impliqués. Nous avons identifié douze de ces situations de projets d'envergure et divisé ces derniers en 122 dossiers afin d'avoir pour chaque dossier un seul demandeur et un seul propriétaire, comme pour tous les autres $[(460 - 12) + 122 = 570]$.
- (5) Comme mentionné à la note 1 du présent chapitre, la municipalité de Canton Chicoutimi s'est fusionnée avec la Cité de Chicoutimi et les municipalités de Chicoutimi-Nord et Rivière-du-Moulin en 1976 pour former l'actuelle Ville de Chicoutimi. Elle était avant tout à vocation rurale et son territoire entourait presque entièrement la Cité de Chicoutimi et la municipalité de Rivière-du-Moulin. Le territoire de l'ex-municipalité de Canton Chicoutimi constitue presque entièrement la zone agricole protégée de l'actuelle Ville de Chicoutimi.
- (6) Nous vous signalons que, dans la classe "autres", l'on retrouve les propriétaires et demandeurs qui ont soit indiqué une occupation différente de celles qui précédaient, soit rien indiqué.
- Concernant les propriétaires, 131 sur 570 (23%) n'ont pas indiqué leur occupation, et concernant les demandeurs, 46 sur 570 (8%) n'ont pas indiqué leur occupation.
- Aussi, en admettant que toutes les personnes qui n'ont pas indiqué leur occupation sont tous des agriculteurs,** nous pourrions tout de même affirmer que 51% des propriétaires et 82% des demandeurs au moment du dépôt de la demande sont des personnes autres que des agriculteurs.
- (7) La "sylviculture" est considérée au sens de la Loi sur la protection du territoire agricole comme une activité agricole

(voir la définition du mot "agriculture" à la note 3 du chapitre II). Nous retrouvons donc dans ces trente-six demandes, quatre projets sylvicoles qui ne requièrent pas de demande d'usage non agricole.

- (8) Dans la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q., 1989, c. 7, sanctionnée le 12 avril 1989, l'on prévoit à l'article 14, l'insertion d'un nouvel article 29.2 à la loi qui permet dorénavant le lotissement et l'aliénation sans l'autorisation de la commission, si, au moins 100 hectares sont vendus, et qu'il demeure au propriétaire des lots contigus d'au moins 100 hectares:

29.2 Malgré les articles 28 et 29, une personne peut, sans l'autorisation de la commission, effectuer une aliénation d'une superficie d'au moins cent hectares si la superficie résiduelle contiguë, ou qui serait contiguë selon les cas prévus aux articles 28 et 29, formée d'un ou plusieurs lots ou parties de lots est d'au moins cent hectares.

La superficie de 100 hectares semble être considérée par l'État comme une surface d'exploitation agricole viable.

- (9) Ces dix demandes d'usage non agricole pour des fins résidentielles projetées couvrent à elles seules 548 des 863 hectares visés par de telles demandes. Nous avons donc divisé la différence, soit 315 hectares par les 321 demandes restantes pour en arriver à une moyenne de .98 ou 1 hectare.
- (10) À l'intérieur des zones agricoles, l'on peut retrouver différentes qualité de potentiel compte tenu que les aires ont été définies entre autres sur le critère des territoires agricoles viables. Sur la base de la classification du potentiel des sols pour l'agriculture faite par la Direction des levées et de la cartographie du ministère fédéral de l'Agriculture et de la Colonisation dans le cadre de l'Inventaire des terres du Canada, les sols classés à bon potentiel sont ceux classés élevés (classe 2), moyen à élevé (classe 3 ou classes 2 et 3) et moyen (classe 4 ou classes 3 et 4), tandis que les sols de mauvais potentiel sont ceux classés variables (classes 2-4 ou 2-5 ou 3-5, etc.), faibles (classes 5 et 5-7) et les sols organiques. Les sols organiques ne constituent que 2% de l'ensemble des demandes.

La classification des six groupes est celle employée par le service d'analyse de la commission dans la rédaction de leur rapport d'analyse. La réunion de ces six groupes en deux divisions, les sols à bon et mauvais potentiels a été faite par nous.

- (11) Deux types de cartes ont été faites pour chacune des villes de la Conurbation du Haut-Saguenay, l'une identifiant sur le territoire de chacune des villes les demandes de dézonage selon le potentiel des sols, l'autre les demandes acceptées par la commission.

Pour la confection de ces cartes, nous avons utilisé la carte cadastrale de chacune des villes sur lesquelles nous avons situé chacune des demandes sur les lots visés. Lorsqu'une demande ne portait que sur une partie de lot, nous n'avons alors liséré qu'une partie de lot; à l'inverse, lorsqu'une demande portait sur tout un lot, ce dernier était identifié dans sa totalité. En fonction du nombre de demandes dans les différents secteurs, nous avons indiqué par trame d'intensité la concentration de celles-ci sur le territoire. Par la suite, nous avons soustrait la carte cadastrale pour une meilleure lecture et ajouté le potentiel agricole des sols. Nous avons pu déterminer l'emplacement des demandes grâce aux items 13 à 16 de la grille d'analyse (Annexe II).

Les cartes cadastrales et de potentiel sont extraites du Plan directeur d'urbanisme de la Ville de Jonquière (février 1976), du Plan directeur d'aménagement de Canton Chicoutimi (septembre 1974) et du Plan directeur d'urbanisme de Ville de La Baie (septembre 1977).

CHAPITRE IV

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE: UN OBJECTIF NON RÉALISÉ

CHAPITRE IV

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE: UN OBJECTIF NON RÉALISÉ

Ce chapitre constitue le coeur de notre étude empirique. Nous avons pu apprécier dans les chapitres précédents l'importance du rôle de la commission dans la protection du territoire agricole du Québec et, plus spécifiquement, de la Conurbation du Haut-Saguenay où le territoire visé par les demandes de dézonage est de qualité supérieure, en culture et généralement homogène.

Suite au dépôt d'une demande, deux intervenants font part de leur opinion dans de tels dossiers: la corporation municipale et l'analyste de la commission. Mais le dernier mot appartient à la Commission de protection du territoire agricole. Nous étudierons, dans un premier temps, le discours tenu par ces parties dans l'ensemble des dossiers étudiés. Afin de raffiner un peu plus les résultats obtenus par cette étude, nous nous attarderons sur l'attitude des intervenants et de la commission lorsque les demandes de dézonage portent spécifiquement sur les terrains déjà en culture et à fort potentiel agricole.

Les résultats de l'analyse démontrent que, suite aux décisions rendues par la commission, la pression urbaine s'est intensifiée de façon

importante sur le milieu agricole entourant la Conurbation du Haut-Saguenay pendant les sept premières années d'application de la loi 90. Il apparaît donc que la commission n'a pas joué un rôle de protecteur du territoire agricole.

Enfin, un rappel de certains indicateurs et une brève analyse des motifs invoqués par la commission dans ses décisions nous permettront de mieux comprendre l'impact des décisions rendues au cours de la période étudiée sur le territoire agricole de la Conurbation et le rôle que s'est donnée la commission.

4.1 Le territoire agricole de la Conurbation: un fromage de gruyère

Dans la présente section, nous verrons la position adoptée par les divers intervenants (corporation municipale et analyste) dans l'ensemble des dossiers de demande de dézonage ainsi que les décisions de la commission face à ces interventions.

Nous analyserons en premier lieu la position prise par les deux intervenants dans les dossiers en général. Nous examinerons non seulement leur attitude individuelle mais aussi l'interrelation qui existe entre la position que chacun adopte dans les dossiers. Par la suite, nous

verrons la prise de décision de la commission seule ainsi qu'en interrelation avec les deux intervenants et ce, afin de mieux apprécier la justesse de cette prise de décision.

4.1.1 Position des intervenants (municipalité et analyste)

Pour les raisons étayées au chapitre II, il n'est pas surprenant que les municipalités aient appuyé les demandes de dézonage affectant leur territoire. En effet, 77% des demandes de dézonage ont reçu un avis favorable par les municipalités concernées (Tableau XVI). Aussi, eut-il fallu que la décision finale revienne aux corporations municipales, une superficie de 1 952 hectares de terres zonées agricoles aurait été immédiatement urbanisée, ce qui confirme la justesse d'effectuer un zonage agricole provincial plutôt que de laisser la protection du territoire agricole dans les seules mains des municipalités:

Il est clair que les municipalités sont les plus proches des problèmes à régler, ce qui devrait leur permettre de prendre un grand nombre de décisions. Mais il est aussi évident que leurs limitations territoriales et fonctionnelles ne les ont pas préparées à la conception, à l'élaboration d'un plan d'ensemble pour le Québec. La préparation d'un tel plan nécessiterait la cohérence parfaite des multiples mesures à prendre. De plus, les municipalités seraient-elles vraiment capables d'assumer, avec tout le détachement et le désintéressement nécessaires, le mandat de sauvegarder nos sols arables? Laissées entièrement à elles-mêmes, ne risqueraient-elles pas d'être soumises à des situations de conflits d'intérêts?

Pour des raisons de rentrées fiscales, ne préféreraient-elles pas voir une terre affectée à des utilisations domiciliaires, commerciales ou industrielles plutôt qu'à l'exploitation agricole qui est taxée à un taux réduit, même si ce développement non agricole coûte souvent plus cher qu'il ne rapporte? Enfin quelle municipalité accepterait de porter seule le fardeau que constitueraient les charges additionnelles, financières et techniques entraînées par la mise en place et l'exercice d'un contrôle de l'utilisation des terres? (Doc. cons., 1978: 29-30)

TABLEAU XVI

Position prise par les municipalités de la Conurbation du Haut-Saguenay dans les dossiers de demande de dézonage

POSITION	CHICOUTIMI		JONQUIÈRE		LA BAIE		CONURBATION DANS L'ENSEMBLE	
	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE
POSITIVE	131 83%	445h. 71%	176 84%	621h. 57%	133 66%	887h. 51%	440 77%	1952h. 56%
NÉGATIVE	16 10%	18h. 3%	11 5%	12h. 1%	17 8%	31h. 2%	44 8%	62h. 2%
SANS OPINION	11 7%	161h. 26%	22 11%	451h. 42%	53 26%	820h. 47%	86 15%	1432h. 42%
TOTAL	158 100%	624h. 100%	209 100%	1084h. 100%	203 100%	1738h. 100%	570 100%	3446h. 100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Par ailleurs, il fallait aussi s'attendre à une attitude beaucoup plus négative de la part de l'analyste face aux demandes de dézona-

ge. L'analyste s'est objecté à ce que de telles demandes soient accordées dans 59% des cas étudiés, argumentant que le milieu agricole en subirait un impact négatif. Il ressort de cette expertise que 1 689 hectares de terres zonées agricoles pouvaient être affectées négativement advenant l'acceptation des demandes de dézonage soumises, ce qui est de loin supérieur aux soixante-deux hectares évalués par les municipalités (Tableau XVII) (1).

TABLEAU XVII

Position prise par les analystes dans les dossiers
de demande de dézonage

POSITION	CHICOUTIMI		JONQUIÈRE		LA BAIE		CONURBATION DANS L'ENSEMBLE	
	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE
POSITIVE	41 26%	237h. 38%	80 38%	337h. 31%	87 43%	977h. 56%	208 36%	1551h. 45%
NÉGATIVE	109 69%	373h. 60%	123 59%	613h. 57%	103 51%	704h. 40%	335 59%	1689h. 49%
SANS OPI- NION	8 5%	14h. 2%	6 3%	134h. 12%	13 6%	57h. 4%	27 15%	206h. 6%
TOTAL	158 100%	624h. 100%	209 100%	1084h. 100%	203 100%	1738h. 100%	570 100%	3446h. 100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Compte tenu que les corporations municipales sont favorables aux demandes dans 77% des cas, et que les analystes s'y opposent dans 59% des cas, il est clair que ces deux intervenants divergent fortement d'opinion. Lorsque les municipalités se sont dites favorables à l'acceptation des demandes, l'analyste n'était pas d'accord dans 60% des cas. Cette différence d'opinion affecte 266 dossiers et une superficie de 988 hectares (Tableau XVIII). Compte tenu que les 266 dossiers où l'analyste n'est pas de la même opinion que les villes constituent 47% de l'ensemble des dossiers, nous concluons que, dans une très grande proportion, la décision devant être rendue n'est pas évidente et que les aspects considérés ne sont pas seulement d'ordre technique.

TABLEAU XVIII

Position prise par les analystes par rapport à celle des villes
dans les dossiers de demande de dézonage

ANALYSTE VILLE				TOTAL	
	POSITIVE %	NÉGATIVE %	SANS OPINION EXPRIMÉE	NOMBRE DE DOSSIERS	SUPERFICIE VISÉE (ha)
POSITIVE %	157 36%	266 60%	17 4%	440 100%	1 952
NÉGATIVE %	5 11%	39 89%	0 0%	44 100%	62
SANS OPINION EXPRIMÉE	46 53%	30 35%	10 12%	86 100%	1 432

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

4.1.2 Position de la commission

Malgré la prudence suggérée par l'analyste dans les dossiers de demande de dézonage, la commission, aussi paradoxal que cela puisse être, a accueilli favorablement les demandes de dézonage du territoire agricole de la Conurbation dans une proportion de 73% (Tableau XIX).

TABLEAU XIX

Position prise par la Commission de protection du territoire agricole du Québec dans les dossiers de demande de dézonage

DÉCIS- SION RENDUE	CHICOUTIMI		JONQUIÈRE		LA BAIE		CONURBATION DANS L'ENSEMBLE	
	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE	DEMANDES	SUPERF. TOUCHÉE
POSITIVE	106 67%	411h. 66%	155 74%	313h. 9%	154 76%	1233h. 71%	415 73%	1957h. 57%
NÉGATIVE	52 33%	213h. 34%	54 26%	771h. 22%	49 24%	505h. 29%	155 27%	1489h. 43%
TOTAL	158 100%	624h. 100%	209 100%	1084h. 100%	203 100%	1738h. 100%	570 100%	3446h. 100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Ainsi, entre 1980 et 1987 dans la Conurbation du Haut-Saguenay, la commission a permis que plus de 1 957 hectares de terres zonées agricoles soient affectées par les demandes de dézonage, 848 hectares étant le résultat de demandes de fractionnement des terres agricoles et 1 109 hectares étant l'objet de demandes d'usage non agricole.

Ces chiffres nous indiquent que la commission a été très réceptive face aux demandes de dézonage et qu'elle, à tout le moins, ne semble pas avoir un préjugé favorable envers le milieu rural dans le litige qui oppose celui-ci au milieu urbain. On pourrait donc conclure que la commission ne démontre pas une ferme volonté de protéger le milieu agricole, du moins dans les cas étudiés.

À ce sujet, il est très intéressant d'analyser l'attitude adoptée par la commission comparativement à la prise de position de chacun des intervenants. En premier lieu, l'on constate que des 440 demandes (77%) appuyées par les municipalités, la commission en a autorisé 331 soit 75%, ce qui concerne une superficie de 1 464 hectares (Tableau XX).

Par contre, des 335 dossiers (59%) rejetés par l'analyste, la commission en a accepté 210 soit 63%, ce qui concerne une superficie de 1 065 hectares (Tableau XXI).

Enfin, nous avons mentionné précédemment que 60% (266 sur 440)

TABLEAU XX

Décisions rendues par la C.P.T.A.Q. par rapport à la prise de position des municipalités dans les dossiers de demande de dézonage

POSITION MUNICIPALITÉ \ DÉCISION CPTAQ	POSITIVE	NÉGATIVE	TOTAL	
			NOMBRE DE DOSSIERS	SUPERFICIE VISÉE (ha)
POSITIVE	331 75%	109 25%	440 100%	1 952
NÉGATIVE	26 59%	18 41%	44 100%	62
SANS OPINION EXPRIMÉE	58 67%	28 33%	86 100%	1 432

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

TABLEAU XXI

Décisions rendues par la C.P.T.A.Q. par rapport à la prise de position des analystes dans les dossiers de demande de dézonage

POSITION ANALYSTE \ DÉCISION CPTAQ	POSITIVE	NÉGATIVE	TOTAL	
			NOMBRE DE DOSSIERS	SUPERFICIE VISÉE (ha)
POSITIVE	189 91%	19 9%	208 100%	1 551
NÉGATIVE	210 63%	125 37%	335 100%	1 689
SANS OPINION EXPRIMÉE	15 59%	11 41%	27 100%	206

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

des dossiers de demande de dézonage étaient appuyés par les municipalités, mais réfutés par l'analyste. Dans 66% de ces 266 dossiers, la décision de la commission a coïncidé avec l'opinion des municipalités en dépit de celle de l'analyste (Tableau XXII).

4.2 Des étrangers dans le jardin ou l'impact des décisions de la commission sur l'agriculture en place

La section précédente nous a permis de constater que la commission avait fait preuve d'ouverture à l'égard des demandes de dézonage. Nous avons approfondi l'analyse en examinant de façon plus minutieuse les décisions rendues par la commission sur les terres qui étaient complètement en culture au moment du dépôt des demandes de dézonage.

4.2.1 - L'intensité de la pression urbaine sur le milieu agricole actif

Quoi de plus directement dommageable pour l'agriculture que l'acceptation d'une demande de dézonage visant un terrain complètement cultivé (2). Nous excluons pour le moment de notre analyse les terrains cultivés seulement en partie.

Des 570 dossiers étudiés, 172 (31%) portaient sur des terrains

TABLEAU XXII

Tableau synthèse de la position adoptée par chacun des intervenants
et la commission dans les dossiers de demande de dézonage

POSITION ENSEMBLE DES DOSSIERS	POSITION DES VILLES	POSITION DE L'ANALYSTE	DECISION DE LA CPTAQ
DEMANDES DE DÉZONAGE	DEMANDES APPUYÉES 440/570 (77%) 1952h. (56%)	SANS IMPACT NÉGATIF 157/440 (36%) 831h./1952h. (43%)	ACCEPTÉ: 144/157 (92%) 792h./831h. (95%) REFUSE: 13/157 (8%) 39h./831h. (5%)
		IMPACT NÉGATIF 266/440 (60%) 988h./1952h. (51%)	ACCEPTÉ: 175/266 (66%) 405h./988h. (41%) REFUSE: 91/266 (34%) 583h./988h. (59%)
		SANS OPINION 17/440 (4%) 133h./1952h. (7%)	ACCEPTÉ: 12/17 (71%) 130h./133h. (98%) REFUSE: 5/17 (29%) 3h./133h. (2%)
	DEMANDES RÉFUTÉES 44/570 (8%) 62h. (2%)	SANS IMPACT NÉGATIF 5/44 (11%) 3h./62h. (5%)	ACCEPTÉ: 5/5 (100%) 3h./3h. (100%) REFUSE: 0 (0%) 0 (0%)
		IMPACT NÉGATIF 39/44 (89%) 59h./62h. (95%)	ACCEPTÉ: 21/39 (54%) 24h./59h. (41%) REFUSE: 18/39 (46%) 35h./59h. (59%)
		SANS OPINION 0 (0%) 0 (0%)	ACCEPTÉ: 0 (0%) 0 (0%) REFUSE: 0 (0%) 0 (0%)
	SANS OPINION 86/570 (15%) 1432h. (42%)	SANS IMPACT NÉGATIF 46/86 (54%) 717h./1432h. (50%)	ACCEPTÉ: 40/46 (87%) 393h./717h. (55%) REFUSE: 6/46 (13%) 324h./717h. (45%)
		IMPACT NÉGATIF 30/86 (35%) 642h./1432h. (45%)	ACCEPTÉ: 14/30 (47%) 170h./642h. (27%) REFUSE: 16/30 (53%) 472h./642h. (73%)
		SANS OPINION 10/86 (11%) 73h./1432h. (5%)	ACCEPTÉ: 4/10 (40%) 40h./73h. (55%) REFUSE: 6/10 (60%) 33h./73h. (45%)

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay
(1980-1987)

complètement cultivés au moment du dépôt de la demande. Ces demandes visaient 1 247 hectares, soit 36% du sol visé par l'ensemble des demandes.

Ces demandes de dézonage sont réparties équitablement entre les trois municipalités de la Conurbation du Haut-Saguenay (Tableau XXIII).

TABLEAU XXIII

Répartition des dossiers de demande de dézonage touchant des sols complètement cultivés dans les villes de la Conurbation du Haut-Saguenay

DOSSIERS	VILLES DE LA CONURBATION						CONURBATION
	CHICOUTIMI		JONQUIÈRE		LA BAIE		TOTAL
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	nombre %
DEMANDES DE DÉZONAGE	40		66		66		172
		24		38		38	100
SUPERFICIE VISÉE	317h.		334h.		596h.		1247h.
		25		27		48	100

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Nous avons tracé le profil d'une demande de dézonage portant sur des sols complètement cultivés pour finalement constater qu'il ressemble étrangement à celui fait pour l'ensemble des demandes présenté

au chapitre précédent. Le profil se présente comme suit:

<u>Variables</u>	<u>Classes</u>	<u>Fréquences relatives</u>
Résidence des demandeurs	Conurbation	95%
Occupation principale des demandeurs	Autre qu'agriculteur	85%
Résidence des propriétaires	Conurbation	95%
Occupation principale des propriétaires	Autre qu'agriculteur	59%
Nature de la demande	Lotissement, aliénation et usage non agricole, tous à la fois	53%
Utilisation du terrain visé par la demande au moment du dépôt de celle-ci	Cultivé complètement	100%
Utilisation projetée du terrain visé par la demande	Résidentiel	52%
Services publics présents en façade du terrain visé par la demande	Aucun	65%
Caractéristiques du milieu environnant le terrain visé	Milieu agricole homogène	58%
Potentiel agricole des sols du secteur	Bon potentiel	72%

Un examen de ce profil nous permet de constater que l'impact des décisions sur le milieu agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay est encore plus important que dans les dossiers de demandes de dézonage en général.

Plus de 53% des dossiers de demande de dézonage, soit 92 sur 172, sont constitués d'une demande de lotissement, d'aliénation et d'usage non agricole en même temps, et pas moins de 83% des dossiers, soit 155 sur 172, requièrent un usage non agricole sur les terrains visés qui sont complètement cultivés. Ces demandes d'usage non agricole visent 416 hectares.

Il y a donc aussi une forte pression urbaine qui s'exerce de façon intense sur les sols complètement cultivés au moment du dépôt des demandes. D'autant plus que dans 52% des cas, les demandeurs projetaient un usage résidentiel et dans 37% des cas, un usage commercial, industriel ou un service d'utilité publique.

Compte tenu qu'il s'agit de sols en culture, il n'est pas étonnant de constater que les dix-sept demandes de dézonage ne requérant pas un usage non agricole, mais principalement un lotissement, touchent 65% (831 hectares) de la superficie visée pour de tels terrains. En effet, il est plus fréquent de retrouver une demande de morcellement d'exploitation agricole sur des sols déjà cultivés.

D'autre part, il faut remarquer que cette forte pression urbaine s'exerce sur un milieu d'une grande homogénéité et d'un meilleur potentiel que pour les demandes de dézonage dans l'ensemble. En effet, plus des trois quarts (74%) des demandes de dézonage portant sur du ter-

rain complètement cultivé affectaient du même coup un milieu agricole homogène ou agro-forestier. Seul le quart (26%) des demandes portaient sur des milieux en phase d'urbanisation.

Maintenant, si l'on tient compte de la superficie, plus de 1 192 hectares (95%) de terrains visés par ces demandes font partie d'un milieu agricole homogène ou agro-forestier. Sachant que 831 hectares font l'objet d'une demande de lotissement mais doivent tout de même demeurer à vocation agricole, il est surprenant de constater que plus de 318 hectares de terres complètement cultivées et faisant partie d'un milieu agricole homogène (en incluant le milieu agro-forestier 361 hectares) soient requis pour être utilisés à des fins autres qu'agricoles. Même les terres complètement cultivées en milieu agricole homogène que l'on cherchait tant à protéger lors de l'adoption de la loi 90 font l'objet d'une forte pression urbaine.

Enfin, plus de 72% des dossiers de demande de dézonage (123 sur 172) et plus de 84% de la superficie visée par ceux-ci (1 051 hectares) affectent du sol à bon potentiel (3). Peu étonnant puisque les sols actuellement en culture au moment du dépôt des demandes s'inscrivent massivement dans des milieux agricoles homogènes.

De cette analyse, on peut tirer les grandes conclusions suivantes:

- 1) la déstructuration agricole est déjà en cours sur les terres complètement en culture au moment du dépôt des demandes puisqu'elles sont possédées dans 59% des cas par des personnes ayant une occupation non agricole.
- 2) Toutefois, les terres concernées sont complètement en culture, de très bonne qualité agricole et situées dans des milieux agricoles homogènes.
- 3) Même si 831 hectares de sol complètement en culture et visés par ces demandes (63%) ne faisaient pas l'objet de demandes d'usage non agricole mais seulement de morcellement, il n'en demeurerait pas moins que leur acceptation implique l'accélération de la déstructuration du milieu agricole. D'autant plus que 63% des demandes projetaient 111 constructions résidentielles, commerciales ou industrielles sur des terrains en culture, ce qui porterait irrémédiablement atteinte à l'homogénéité desdites terres.

4.2.2 - L'attitude de la commission à l'égard du milieu agricole

Il est plutôt étonnant de constater que même dans les cas des dossiers de dézonage portant sur des terres complètement cultivées, la

commission a conservé une attitude favorable au dézonage. D'ailleurs, la position des autres acteurs ne semble pas être affectée par le fait que les terres visées soient complètement cultivées ou non (Tableau XXIV).

TABLEAU XXIV

Position prise par les intervenants et la C.P.T.A.Q. sur les demandes de dézonage portant sur des terres complètement cultivées

INTERVENANTS	POSITION						TOTAL	
	POSITIVE		NEGATIVE		SANS OPINION EXPRIMÉE			
	DEM.	SUPERF. VISÉE	DEM.	SUPERF. VISÉE	DEM.	SUPERF. VISÉE	DEM. % Nb	SUPERF. % Nb
1. MUNICIPALITÉ	79%	45%	6%	1%	15%	54%	100% 172	100% 1247h.
2. ANALYSTE	22%	56%	72%	43%	6%	2%	100% 172	100% 1247h.
3. C.P.T.A.Q.	60%	63%	40%	37%	N/A	N/A	100% 172	100% 1247h.

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Que ce soit sur l'ensemble des dossiers soumis à la commission ou sur ceux portant sur des terrains complètement en culture, la tendance remarquée dans la position des municipalités ne change pas. En effet, dans l'analyse globale des dossiers soumis à la commission, 440 dossiers sur 570, soit 77%, étaient appuyés par les municipalités.

Dans les demandes portant spécifiquement sur des terres complètement en culture, la proportion reste sensiblement la même. Plus de 136 demandes sur 172, soit 79%, sont appuyées par les municipalités même si elles affectent directement le milieu agricole actif du secteur. Le seul changement constaté est le durcissement de la position de l'analyste. En effet, rappelons que dans 59% de l'ensemble des dossiers étudiés, l'analyste s'était prononcé contre l'acceptation des demandes de dézonage jugeant qu'elles pouvaient affecter de façon négative l'agriculture locale. Dans le cas des dossiers portant sur des terres complètement cultivées, le taux de rejet de la part de l'analyste augmente à 72%. Mais en ce qui concerne la Commission de protection du territoire agricole, ceci n'est pas le cas. La commission autorise les demandes de dézonage dans 60% des demandes portant sur des terres en culture.

Si l'on compare les décisions prises par la commission à celles prises par les autres intervenants, soit la municipalité et l'analyste, nous pouvons constater que la commission est portée à donner raison plus souvent aux municipalités qu'aux analystes, et donc à accueillir favorablement les projets de dézonage même sur des terres cultivées. En effet, dans de tels dossiers, lorsque les municipalités ont appuyé lesdites demandes, la Commission de protection du territoire agricole leur a donné raison dans 60% des cas. Par contre, lorsque l'analyste a jugé que les demandes de dézonage auraient un impact négatif sur les terres en culture, il a été désavoué dans 54% des cas (Tableau XXV).

TABLEAU XXV

Décisions rendues par la C.P.T.A.Q., position adoptée par les municipalités et attitude des analystes face aux demandes de dézonage portant sur des terres cultivées

ATTITUDE DES AUTRES INTERVENANTS	DÉCISION DE LA C.P.T.A.Q.				TOTAL	
	FAVORABLE		NON FAVORABLE			
	DEM.	SUPERF.	DEM.	SUPERF.	DEM. % Nb	SUPERF. % Nb
1. MUNICIPALITÉ OUI	60%	58%	40%	42%	100% 136	100% 562h.
2. MUNICIPALITÉ NON	55%	34%	45%	66%	100% 11	100% 3h.
3. MUNICIPALITÉ SANS OPINION	64%	67%	36%	33%	100% 25	100% 684h.
SOUS-TOTAL	60%	63%	40%	37%	100% 172	100% 1247h.
4. ANALYSTE OUI	79%	77%	21%	23%	100% 38	100% 681h.
5. ANALYSTE NON	54%	42%	46%	58%	100% 123	100% 533h.
6. ANALYSTE SANS OPINION	73%	91%	27%	9%	100% 11	100% 33h.
SOUS-TOTAL	60%	63%	40%	37%	100% 172	100% 1247h.

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Si nous poussons plus loin l'analyse des dossiers, nous continuons à percevoir la même tendance dans les résultats. Par exemple, nous savons que les municipalités ont appuyé favorablement 79% des demandes de dézonage portant sur du sol complètement en culture au moment du dépôt de la demande. Dans le cas de ces dossiers appuyés par les municipalités, l'analyste a jugé qu'un impact négatif découlerait de l'acceptation de ces demandes dans 74% des dossiers. Or, nous pouvons constater que la commission a tout de même reçu favorablement 55% des dossiers qui avaient été rejetés par l'analyste (Tableau XXVI).

4.3 Atteinte au grenier de la Conurbation ou l'impact des décisions de la commission sur les terres à bon potentiel agricole

Nous avons constaté dans les pages précédentes que la Commission de protection du territoire agricole n'agit pas en défenseur du milieu agricole. Nous avons pu constater que même dans un rôle d'arbitre entre l'intérêt rural et l'intérêt urbain, cet organisme ne favorisait pas le milieu rural. Même plus, durant la période étudiée, soit de 1980 à 1987, la commission s'est généralement montrée favorable aux demandes de dézonage même sur des terres complètement en culture. La commission a-t-elle eu une attitude différente à l'égard des demandes de dézonage portant sur des terres à bon potentiel agricole? C'est ce que nous verrons dans la prochaine section.

TABLEAU XXVI

Tableau-synthèse de la position adoptée par chacun des intervenants
dans les dossiers où le sol était complètement en culture
au moment du dépôt de la demande

POSITION ENSEMBLE DES DOSSIERS	POSITION DES VILLES	POSITION DE L'ANALYSTE	DÉCISION DE LA CPTAQ
DEMANDES DE DÉZONAGE	DEMANDES APPUYÉES 136 (79%) 562h. (45%)	SANS IMPACT NÉGATIF 27 (20%) 257h. (46%)	ACCEPTÉ: 20 (74%) 231h. (90%) REFUSE: 7 (26%) 26h. (10%)
		IMPACT NÉGATIF 101 (74%) 300h. (53%)	ACCEPTÉ: 56 (55%) 90h. (30%) REFUSE: 45 (45%) 210h. (70%)
		SANS OPINION 8 (6%) 5h. (1%)	ACCEPTÉ: 6 (75%) 3h. (60%) REFUSE: 2 (25%) 2h. (40%)
	DEMANDES RÉFUTÉES 11 (6%) 3h. (0%)	SANS IMPACT NÉGATIF 0 (0%) 0h. (0%)	ACCEPTÉ: 0 (0%) 0h. (0%) REFUSE: 0 (0%) 0h. (0%)
		IMPACT NÉGATIF 11 (100%) 3h. (100%)	ACCEPTÉ: 6 (55%) 1h. (33%) REFUSE: 5 (45%) 2h. (67%)
		SANS OPINION 0 (0%) 0h. (0%)	ACCEPTÉ: 0 (0%) 0h. (0%) REFUSE: 0 (0%) 0h. (0%)
	SANS OPINION 25 (15%) 684h. (55%)	SANS IMPACT NÉGATIF 11 (44%) 425h. (62%)	ACCEPTÉ: 10 (91%) 297h. (70%) REFUSE: 1 (9%) 128h. (30%)
		IMPACT NÉGATIF 11 (44%) 230h. (34%)	ACCEPTÉ: 4 (36%) 132h. (57%) REFUSE: 7 (64%) 98h. (43%)
		SANS OPINION 3 (12%) 29h. (2%)	ACCEPTÉ: 2 (67%) 28h. (97%) REFUSE: 1 (33%) 1h. (3%)

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay
(1980-1987).

4.3.1 L'intensité de la pression urbaine sur les sols à bon potentiel

Comme mentionné précédemment, les sols que nous avons qualifié à bon potentiel sont ceux classés élevés (classe 2), moyen à élevé (classe 3 ou classes 2 et 3) et moyen (classe 4 ou classes 3 et 4) dans les cartes de possibilité d'utilisation agricole des sols réalisées dans le cadre de l'inventaire des terres du Canada (4).

Il est possible de concevoir que les sols de qualité inférieure puissent être plus fréquemment l'objet de dézonage. Mais, il est difficilement concevable que l'attitude de la commission soit généralement favorable aux demandes de dézonage portant sur des sols à bon potentiel.

Sur les 570 dossiers étudiés, 271, soit 48%, portaient sur des terrains de bon potentiel agricole. Ces demandes touchaient 1 742 hectares, soit 51% du sol visé par l'ensemble des demandes. Ces demandes de dézonage sont réparties équitablement entre les trois municipalités de la Conurbation du Haut-Saguenay (Tableau XXVII).

Nous constatons, de plus, que les profils d'une demande de dézonage sur le milieu agricole à bon potentiel ne sont pas différents non plus de ceux des dossiers de demande de dézonage en général, sauf de légères variations au niveau des fréquences relatives. Voici donc le pro-

TABLEAU XXVII

Répartition des dossiers de demande de dézonage touchant les sols à bon potentiel dans les villes de la Conurbation du Haut-Saguenay

VILLES	CHICOUTIMI		JONQUIÈRE		LA BAIE		TOTAL	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
DEMANDES DE DÉZONAGE	78		103		90		271	
		29%		38%		33%		100%
SUPERFICIE VISÉE	347h.		401h.		994h.		1742h.	
		20%		23%		57%		100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

fil d'une demande sur le milieu agricole à bon potentiel pour la période 1980-1987 dans la Conurbation:

<u>Variables</u>	<u>Classes</u>	<u>Fréquences relatives</u>
Résidence des demandeurs	Conurbation	94%
Occupation des demandeurs	Autre qu'agriculteur	89%
Résidence des propriétaires	Conurbation	96%
Occupation principale des propriétaires	Autre qu'agriculteur	68%
Nature de la demande	Lotissement, aliénation et usage non agricole (tous à la fois)	50%

<u>Variables</u>	<u>Classes</u>	<u>Fréquences relatives</u>
Utilisation du terrain visé par la demande au moment du dépôt de celle-ci	Cultivé en tout ou en partie	60%
Utilisation projetée du terrain visé par la demande	Résidentielle	63%
Services publics présents en façade du terrain visé par la demande	Aucun	56%
Caractéristiques du milieu environnant le terrain visé	Milieu agricole homogène ou agro-forestier	64%
Potentiel agricole des sols du secteur	Bon potentiel	100%

Il nous apparaît intéressant de souligner deux aspects de ce profil, soit la nature des demandes et l'utilisation projetée des demandes portant sur les sols à bon potentiel.

La moitié (50%) des demandes de dézonage sont composées à la fois d'une demande de lotissement, d'aliénation et d'usage non agricole. Toutefois, ce qu'il faut surtout ajouter, c'est que plus de 247 dossiers sur 271, soit 91% des demandes, requièrent une demande d'usage non agricole pour une superficie visée de 801 hectares. Il s'agit là d'une fréquence aussi élevée que pour les dossiers de demande dans leur ensemble. Il est tout de même surprenant que tant de demandes d'usage non agricole

portent sur des sols à bon potentiel. Ceci confirme la forte pression urbaine exercée sur les sols à bon potentiel.

D'autre part, la grande majorité de ces demandes étaient présentées pour des fins d'usage résidentiel. Dans 63% des demandes, il s'agissait d'un usage résidentiel, et dans 27%, on projetait un usage commercial, industriel ou un service d'utilité publique. Il s'agit du plus haut pourcentage d'usage résidentiel projeté comparativement aux dossiers étudiés dans leur ensemble et ceux portant sur des sols complètement cultivés.

De plus, il est à noter que les 171 demandes projetant un usage résidentiel requièrent 153 hectares de sol de bon potentiel, soit moins d'un hectare par demande. Cela tend à confirmer l'hypothèse que nous soulevions précédemment au chapitre III à l'effet qu'une bonne majorité des demandes concernent la construction d'une résidence par demande.

Cette analyse spécifique nous amène aux mêmes conclusions que celles auxquelles nous étions arrivé suite aux analyses portant sur l'ensemble des demandes de dézonage et sur les dossiers de demande de dézonage affectant les terres cultivées.

4.3.2 L'attitude de la commission à l'égard des terres à bon potentiel agricole

Nous remarquons que, même dans les dossiers de dézonage portant sur les terres à fort potentiel, la tendance dans la prise de position des divers intervenants ne change pas comparativement à leur comportement à l'égard de l'ensemble des dossiers (Tableau XXVIII).

Ainsi, sans comparer la prise de position de chacun des intervenants et de la commission, nous remarquons que 72% des demandes de dézonage portant sur des terres à fort potentiel ont reçu l'appui des municipalités, comparativement à 79% lorsque les demandes portaient sur des terres complètement en culture et à 77% sur l'ensemble des dossiers.

Quant à l'analyste, sur les demandes de dézonage portant sur des terres à fort potentiel agricole, il a prévenu la commission de l'impact négatif des demandes sur le milieu dans 67% des dossiers, comparativement à 72% dans le cas des dossiers portant sur des terres complètement en culture et à 59% dans les dossiers en général.

Enfin, la Commission de protection du territoire agricole du Québec a autorisé les demandes de dézonage dans 64% des dossiers portant sur des terres à fort potentiel agricole, comparativement à 60% dans le cas des dossiers portant sur des terres complètement en culture et à 73%

TABLEAU XXVIII

Position prise par les intervenants et la C.P.T.A.Q. sur les demandes de dézonage portant sur les terres à bon potentiel agricole

INTERVENANTS	POSITION						TOTAL	
	POSITIVE		NEGATIVE		SANS OPINION EXPRIMÉE			
	DEM.	SUPERF. VISÉE	DEM.	SUPERF. VISÉE	DEM.	SUPERF. VISÉE	DEM. %	SUPERF. VISÉE Nb
1. MUNICIPALITÉ	72%	44%	10%	1%	18%	55%	100% 271	100% 1742h.
2. ANALYSTE	28%	54%	67%	42%	5%	6%	100% 271	100% 1742h.
2. C.P.T.A.Q.	64%	59%	36%	44%	N/A	N/A	100% 271	100% 1742h.

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

dans les dossiers en général. Nous pouvons donc constater que la commission a été plus permissive dans les dossiers portant sur les terres à fort potentiel que sur les dossiers portant sur les terres complètement en culture.

Maintenant, si l'on compare les décisions prises par la commission en les confrontant à celles adoptées par les autres intervenants, soit la municipalité et l'analyste, nous pouvons constater les tendances suivantes:

- 1) Dans les dossiers portant sur les terres à fort potentiel agricole, lorsque les municipalités ont appuyé favorablement lesdites demandes, la Commission de protection du territoire agricole leur a donné raison dans 64% des cas, comparativement à 60% concernant les demandes portant sur les terres complètement en culture et à 75% dans l'ensemble des dossiers.
- 2) Lorsque l'analyste a jugé que les demandes de dézonage auraient un impact négatif sur les terres à fort potentiel agricole, la commission a désavoué l'analyste et donc autorisé le zonage dans 55% des cas, comparativement à 54% lorsqu'il s'agissait de terres complètement en culture et à 63% dans l'ensemble des dossiers en général (Tableau XXIX).

Enfin, si nous poussons un peu plus loin l'analyse des dossiers portant sur les sols à bon potentiel, les mêmes tendances dans les résultats se remarquent. Nous savons que les municipalités ont appuyé les demandes de dézonage portant sur des terres à bon potentiel dans 72% des cas. Dans tous ces dossiers soutenus par les municipalités, l'analyste s'est montré contraire au dézonage dans 72% des cas. Or, la commission a reçu favorablement 52% de ces dossiers réfutés par l'analyste (Tableau XXX).

Quelles sont les raisons qui peuvent expliquer cette attitude

TABLEAU XXIX

Décisions rendues par la C.P.T.A.Q., position adoptée
par les municipalités et attitude des analystes face aux
demandes de dézonage portant sur les terres à bon potentiel agricole

ATTITUDE DES INTERVENANTS	DÉCISIONS DE LA C.P.T.A.Q.				TOTAL	
	FAVORABLE		NON FAVORABLE			
	DEM.	SUPERF. VISÉE	DEM.	SUPERF. VISÉE	DEM. % Nb	SUPERF. VISÉE % Nb
1. MUNICIPALITÉ OUI	64%	70%	36%	30%	100% 196	100% 772h.
2. MUNICIPALITÉ NON	57%	54%	43%	46%	100% 28	100% 14h.
3. MUNICIPALITÉ SANS OPINION	70%	55%	30%	45%	100% 47	100% 956h.
SOUS-TOTAL	64%	62%	36%	38%	100% 271	100% 1742h.
4. ANALYSTE OUI	87%	64%	13%	36%	100% 75	100% 944h.
5. ANALYSTE NON	55%	56%	45%	44%	100% 182	100% 731h.
6. ANALYSTE SANS OPINION	64%	95%	36%	5%	100% 14	100% 66h.
SOUS-TOTAL	64%	62%	36%	38%	100% 271	100% 1742h.

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay
(1980-1987).

TABLEAU XXX

Tableau-synthèse de la position adoptée par chacun des intervenants et la C.P.T.A.Q. dans les dossiers de demande de dézonage affectant les sols à bon potentiel

POSITION ENSEMBLE DES DOSSIERS	POSITION DES VILLES	POSITION DE L'ANALYSTE	DÉCISION DE LA CPTAQ
DEMANDES DE DÉZONAGE 271 (48%) 1742h. (51%)	DEMANDES APPUYÉES 196 (72%) 772h. (44%)	SANS IMPACT NÉGATIF 46 (23%) 300h. (39%)	ACCEPTÉ: 39 (85%) 274h. (91%) REFUSE: 7 (15%) 26h. (9%)
		IMPACT NÉGATIF 142 (72%) 447h. (58%)	ACCEPTÉ: 80 (52%) 242h. (54%) REFUSE: 61 (43%) 206h. (46%)
		SANS OPINION 9 (5%) 24h. (3%)	ACCEPTÉ: 6 (67%) 23h. (96%) REFUSE: 3 (33%) 1h. (4%)
	DEMANDES RÉFUTÉES 28 (10%) 14h. (1%)	SANS IMPACT NÉGATIF 4 (14%) 3h. (21%)	ACCEPTÉ: 4 (100%) 3h. (100%) REFUSE: 0 (0%) 0h. (0%)
		IMPACT NÉGATIF 24 (86%) 11h. (79%)	ACCEPTÉ: 12 (50%) 5h. (45%) REFUSE: 12 (50%) 6h. (55%)
		SANS OPINION 0 (0%) 0h. (0%)	ACCEPTÉ: 0 (0%) 0h. (0%) REFUSE: 0 (0%) 0h. (0%)
	SANS OPINION 47 (18%) 956h. (55%)	SANS IMPACT NÉGATIF 25 (53%) 641h. (67%)	ACCEPTÉ: 22 (88%) 324h. (51%) REFUSE: 3 (12%) 317h. (49%)
		IMPACT NÉGATIF 17 (36%) 273h. (29%)	ACCEPTÉ: 8 (47%) 164h. (60%) REFUSE: 9 (53%) 109h. (40%)
		SANS OPINION 5 (11%) 42h. (4%)	ACCEPTÉ: 3 (60%) 40h. (95%) REFUSE: 2 (40%) 2h. (5%)

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

de la Commission de protection du territoire agricole? Il est difficile de répondre de façon définitive à cette question. Toutefois, à partir de l'analyse des motifs invoqués par la commission, nous essaierons de mieux comprendre le rôle que la commission semble s'être elle-même donnée.

4.4 La Commission de protection du territoire agricole: une commission d'aménagement du territoire?

Nous avons vu au cours du présent chapitre que la Commission de protection du territoire agricole du Québec n'a pas joué le rôle de protecteur du territoire agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay.

La pression urbaine exercée par le biais du dépôt des demandes de dézonage est forte. Les décisions de la commission pendant les sept premières années d'application de la loi ont eu des répercussions importantes pour le territoire agricole local. Un examen des fréquences relatives cumulées à partir principalement des profils-types des demandes de dézonage révèle l'importance des décisions devant être rendues par la commission (Tableau XXXI). Même si le milieu agricole visé a déjà subi un début de déstructuration du fait que le propriétaire ne soit pas agriculteur, il n'en demeure pas moins que lorsque la plupart des demandes d'usage non agricole sont déposées, le sol est cultivé, à bon potentiel et surtout fait partie d'un milieu agricole homogène ou agro-forestier peu affecté par le milieu bâti.

TABLEAU XXXI

Évaluation de l'impact des décisions de la commission
sur le milieu agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay

INDICATEURS		FRÉQUENCES RELATIVES		
		DOSSIERS DANS L'EN- SEMBLE	DOSSIERS PORTANT SUR DES SOLS COMPLÈTEMENT CULTIVÉS	DOSSIERS PORTANT SUR DES SOLS À BON POTEN- TIEL
1	Le fait que le propriétaire du terrain visé ne soit pas un agriculteur	74%	59%	68%
2	Le fait que le demandeur dans le dossier ne soit pas un agriculteur	90%	85%	89%
3	Le fait que la demande vise un usage non agricole	93%	83%	91%
4	Le fait que l'utilisation actuelle du terrain visé soit en tout ou en partie cultivé	51%	100%	60%
5	Le fait que l'usage projeté par le demandeur soit:			
	- résidentiel, commercial, industriel ou d'utilité publique	92%	89%	81%
	- résidentiel seulement	58%	52%	63%
6	Le fait que la demande porte sur un milieu agricole homogène ou agro-forestier	67%	74%	64%
7	Le fait que la demande porte sur des sols à bon potentiel	48%	72%	100%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

Malgré cela, la commission ne semble pas avoir cherché à protéger le territoire agricole de la Conurbation, ni les milieux agricoles homogènes, ni les territoires agricoles viables. Au contraire, elle a majoritairement autorisé les demandes de dézonage et ainsi permis aux éléments déstructurants du milieu agricole de progresser à l'intérieur même des secteurs vitaux de l'agriculture régionale.

Une explication possible des raisons qui ont pu amener la commission sur cette voie réside dans le rôle qu'elle semble s'être donnée elle-même dans l'application de la loi. Pour comprendre ce rôle, nous avons procédé à la compilation des motifs invoqués par la commission pour appuyer les décisions qu'elle rendait. Nous avons alors recensé vingt et un motifs différents (5). Dans un premier temps, nous avons pu classer ces vingt et un motifs en quatre groupes distincts, soit:

- 1) Ceux portant sur la valeur agricole du terrain visé par la demande;
- 2) Ceux portant sur l'impact de l'acceptation de la demande sur le milieu agricole environnant;
- 3) Ceux portant sur la viabilité du projet proposé par le demandeur;
- 4) Ceux relevant de la subjectivité même de la commission se servant alors de son pouvoir discrétionnaire.

Les trois premiers groupes correspondent, en fait, à ceux que nous avons établis précédemment dans le mémoire afin de catégoriser les douze critères suggérés par la loi (6). Cela n'est pas surprenant, la commission devant suivre les orientations données par la loi. Par contre, la quatrième catégorie provient du fait que le législateur a laissé un pouvoir discrétionnaire à la commission dans ses motifs pour juger les demandes qui lui sont présentées.

En établissant la fréquence de chacun des motifs invoqués par la commission et en les intégrant dans les quatre groupes établis, nous pouvons connaître ce que la commission priorisait dans le traitement des demandes de dézonage et ainsi mieux définir son rôle.

Dans l'établissement de la fréquence d'usage, un motif ne peut revenir qu'une fois par décision mais plusieurs motifs différents peuvent être invoqués dans une décision. La fréquence d'usage d'un motif est le nombre de fois qu'un motif est utilisé par la commission afin de justifier sa décision (Tableau XXXII).

La fréquence d'usage des motifs étant établie, nous avons par la suite regroupé les vingt et un motifs dans les quatre catégories, comme suit:

- 1) Les motifs se préoccupant de la valeur agricole du terrain visé par la demande soit: 2. Prise en considération de la possibilité ou de

TABLEAU XXXII

Fréquence des motifs utilisés par la commission dans les jugements
rendus sur les demandes de dézonage

MOTIFS	NOMBRE DE FOIS	%
1. Effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole	299	52%
2. Possibilité d'utiliser le sol à des fins d'agriculture	202	35%
3. Circonstances d'espèce	66	12%
4. Situé principalement dans un milieu de villégiature	59	10%
5. Terrain visé correspond à un espace enclavé dans un milieu bâti	58	10%
6. Recommandation de la corporation municipale	51	9%
7. Morcellement favorisant le développement d'activité incompatible avec l'agriculture	49	9%
8. Décisions favorables rendues antérieurement dans le secteur	48	8%
9. Compatibilité de la demande avec les objectifs de la loi	46	8%
10. Effet d'accorder la demande sur l'homogénéité de l'exploitation agricole	40	7%
11. Terrain situé à proximité de bâtiments agricoles	31	5%
12. Projet d'utilité publique	29	5%
13. Disponibilité d'autres emplacements	28	5%
14. Conséquences d'un refus pour le demandeur	24	4%
15. Etat embryonnaire du projet	24	4%
16. Aucun ajout de construction non agricole	18	3%
17. Déjà utilisé à des fins agricoles	16	3%
18. Consolidation d'une exploitation agricole suite à un morcellement	14	2%
19. Événements antérieurs à l'entrée en vigueur du décret	14	2%
20. Existence de services publics	9	2%
21. Superficie visée par la demande	4	1%

Source: Dossiers de la C.P.T.A.Q. pour la Conurbation du Haut-Saguenay (1980-1987).

la non-possibilité d'utiliser le sol à des fins d'agriculture (35%); 5. Le terrain visé correspond à un espace enclavé dans un milieu bâti (10%); 17. Le fait que le terrain soit déjà utilisé à des fins non agricoles (3%); 18. La viabilité ou la consolidation d'une exploitation agricole suite à un morcellement (2%); et 21. La superficie visée par la demande (1%); pour un total de fréquence de 51%.

- 2) Les motifs se préoccupant de l'impact de l'acceptation de la demande sur le milieu agricole environnant soit: 1. Prise en considération de l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région (52%); 4. Le fait que le terrain visé soit situé principalement dans un milieu de villégiature (10%); 7. Le fait que le morcellement d'un sol à bon potentiel agricole bénéficie à l'implantation d'une activité non agricole et favorise le développement d'activité incompatible avec l'agriculture (9%); 10. Prise en considération de l'effet d'accorder la demande sur l'homogénéité de l'exploitation agricole (7%); 11. La proximité des bâtiments agricoles du terrain visé par la demande (5%); et 16. Le fait que la demande ne vise pas l'ajout d'une construction non agricole (3%); pour un total de fréquence de 86%.
- 3) Les motifs se préoccupant de la viabilité du projet proposé par le demandeur soit: 6. La recommandation de la corporation municipale (9%); 12. Demande ayant pour objet un besoin d'utilité publique (5%);

13. La disponibilité d'autres emplacements (5%); 14. Les conséquences d'un refus pour le demandeur (incluant les démarches et sommes investies par le demandeur avant la loi pour rendre son terrain susceptible de recevoir une construction) (4%); 15. Etat embryonnaire du projet (4%); 20. L'existence de services publics à proximité (2%); pour un total de fréquence de 19%.

- 4) Les motifs relatifs à la subjectivité même de la commission soit: 3. La prise en considération générale des "circonstances d'espèce et de la nature de la demande" (12%); 8. Le fait que le tribunal ait déjà rendu des décisions favorables antérieurement dans le secteur (8%); 9. La compatibilité de la demande avec les principes et les objectifs de la loi (8%); et 19. Le fait d'événements antérieurs à l'entrée en vigueur du décret (2%); pour un total de fréquence de 30%;

Nous en arrivons ainsi aux conclusions suivantes:

- 1° Aussi paradoxal que cela puisse être, la commission se préoccupe, en tout premier lieu, de l'impact de l'acceptation d'une demande de dézonage sur le milieu agricole environnant. Dans 86% des demandes étudiées, les motifs que nous avons rattachés à cette catégorie ont été invoqués. Soulignons que le motif 1, soit la "prise en considération de la possibilité ou de la non-possibilité d'utiliser le sol à des fins d'agriculture" apparaît dans une proportion de 52% dans les décisions étudiées par la commission.

- 2° L'appréciation de la valeur agricole du terrain visé vient en deuxième lieu. Dans un peu plus de la moitié (58%) des décisions rendues, la commission a invoqué ce critère pour justifier son jugement.
- 3° En troisième lieu, dans 30% des cas, la commission invoque des motifs découlant de sa propre considération subjective et n'ayant aucun rapport avec les critères suggérés par le législateur.
- 4° Enfin, la commission se préoccupe de la faisabilité du projet autre qu'agricole faisant l'objet de la demande de dézonage. En effet, dans 29% des cas, la commission a, soit refusé ou accepté une demande en raison de ce critère.

L'examen réalisé nous semble démontrer que la commission a une attitude, sinon d'encouragement, du moins d'acceptation de la destruction du milieu agricole. Nous croyons que le fait que la commission s'interroge principalement sur l'effet de l'acceptation de la demande plutôt que de considérer principalement la valeur agricole du terrain visé est indicatif d'une attitude réceptive aux demandes de dézonage. La commission n'a pas été réticente au fait d'accepter le dézonage, même lorsqu'il s'agit de terrains de bon potentiel.

Il y a lieu de croire que la commission ne s'est pas réellement donnée un rôle de protecteur du territoire agricole mais d'aménageur de

ce territoire. En effet, elle ne dirige pas la pression urbaine vers les terres inaptées à l'agriculture. Elle n'a d'ailleurs pas comme réflexe premier d'examiner le potentiel agricole des sols. La commission cherche plutôt à permettre les demandes selon l'appréciation qu'elle se fait de l'impact de celles-ci. Elle semble s'être donnée comme mandat d'aménager le territoire agricole de façon telle qu'elle est disposée à autoriser une activité dérogatoire à l'endroit du moindre impact.

NOTES ET RÉFÉRENCES

- (1) La position prise par l'analyste est tirée de l'analyse des réponses faites à l'item 27 de la grille d'analyse. Cette synthèse de l'analyste établie à l'item 27 est tirée de la codification employée par le service technique de la commission afin d'évaluer l'impact d'une demande et qui se résume comme suit:

1. Impact positif pour le milieu agricole;
2. Impact négatif additionnel inexistant;
3. Impact négatif faible;
4. Impact négatif important.

Nous avons condensé cette codification en trois groupes pour les fins du présent mémoire, soit 1, pas d'impact négatif additionnel (réunissant les éléments précédents 1 et 2), 2, impact négatif (réunissant les éléments 3 et 4) et 3, sans opinion exprimée. Nous ajoutons que seulement dans 2% des cas, l'analyste a jugé qu'il pouvait y avoir, par suite de l'acceptation d'une demande, un impact positif pour le milieu agricole. Il faut donc retenir que le terme "positive" dans le Tableau XVII ne signifie pas que l'analyste est nécessairement d'accord avec la demande mais plutôt qu'il juge que l'acceptation de cette dernière n'aura pas d'impact négatif sur le milieu agricole selon son point de vue.

- (2) Voir la notion de sol "cultivé" donnée à la page 101 du présent mémoire.
- (3) Voir la définition des sols de "bon potentiel" et de "mauvais potentiel" à la note 10 du chapitre III.
- (4) Ce sont d'ailleurs principalement les sols de cette qualité agricole qui seront identifiés comme secteurs exclusifs dans les prochains mois en vertu des derniers amendements apportés à la Loi sur la protection du territoire agricole du Québec.

Dans la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole (L.Q., 1989, c. 7), sanctionnée le 12 avril 1989, l'on prévoit à l'article 25 l'insertion d'une nouvelle section à la

loi 90, soit les articles 69.01 et suivants portant sur les "secteurs exclusifs".

Dorénavant, l'État a prévu de créer à l'intérieur même des zones agricoles permanentes des zones agricoles spéciales appelées "secteurs exclusifs". Ces secteurs seront établis à partir de l'identification des sols possédant des sols organiques bénéficiant d'un climat d'au moins 2 500 unités thermiques, mais l'on a prévu procéder à la confection de ces secteurs après que le processus de révision agricole actuellement en cours soit terminé. Il y aura donc les zones agricoles permanentes à l'intérieur desquelles seront inclus des secteurs exclusifs.

L'État cherche à limiter les acceptations de demandes de dézonage dans les secteurs exclusifs constitués des sols de haute qualité agricole. Nous avons cité à la page 24 du présent mémoire le nouvel article 62 établissant les critères qui doivent guider la commission dans la rédaction de ses décisions lors de la présentation de demandes de dézonage et ce, depuis le 1er juillet 1989. Nous vous avons alors indiqué qu'il s'agissait en fait des mêmes critères qu'anciennement établis sauf l'ajout d'un qui était déjà utilisé par la jurisprudence de la commission, soit la valeur économique du projet proposé par le demandeur (a. 62, alinéa 2, paragraphe 9).

Nous tenons à ajouter que les critères établis à l'article 62 ne s'appliqueront pas tous lors de l'analyse faite par la commission des demandes de dézonage portant sur les secteurs exclusifs lorsqu'ils seront créés, à cause de l'article 69.08, alinéa 1:

"69.08 A compter de l'entrée en vigueur d'un décret approuvant un plan de zone agricole comprenant un secteur exclusif, la commission ne peut autoriser, dans ce secteur, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement ou l'aliénation d'un lot, la coupe des érables ou émettre un permis d'enlèvement du sol arable, à moins qu'il lui soit démontré qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la corporation municipale, d'espace approprié disponible aux fins visées par la demande et que celle-ci est compatible avec l'agriculture ou sans effet sur la protection du territoire agricole compte tenu des dispositions des paragraphes 1 à 8 du deuxième alinéa de l'article 62."

Vous pouvez remarquer, entre autres, que la valeur économique d'un projet proposé par le demandeur ne pourra être appréciée par la commission.

Nous croyons que les amendements apportés à la loi 90 constituent une reconnaissance de la part de l'État que la commission assumait mal son rôle de protecteur du territoire agricole. Par ce geste, l'État a réduit la discrétion laissée à la commission dans l'appréciation des demandes spécialement en ce qui a trait aux sols à bon potentiel.

Toutefois, nous ne croyons pas que la création par l'État de secteurs exclusifs soit une solution efficace au problème de déstructuration des milieux agricoles homogènes. Nous appréhendons au contraire que la création d'une zone vert foncé (secteur exclusif) et par le fait d'une zone vert pâle (territoire de la zone agricole permanente excluant les secteurs exclusifs) va accélérer la déstructuration des territoires agricoles viables. Nous y reviendrons dans notre conclusion finale.

- (5) Les vingt et un motifs sont contenus à l'item 30 de la grille d'analyse produite comme Annexe II.
- (6) Voir le regroupement suggéré à la page 72 du présent mémoire.

CONCLUSION

CONCLUSION

Nous affirmions précédemment que malgré le titre évocateur de la loi quant aux intentions de protection du territoire agricole, il apparaissait qu'il était plutôt de l'intention gouvernementale de tempérer, par cette loi, les tensions provoquées par l'accumulation du capital. Nous avons pu d'ailleurs remarquer dans les débats de l'Assemblée nationale et les documents expliquant le projet de loi que l'intention gouvernementale n'était pas d'arrêter le développement urbain mais plutôt de le diriger vers les sols qui ne sont pas de qualité agricole ou ne faisant pas partie de territoires agricoles viables. Nous constatons aujourd'hui que la commission n'aurait pas joué ce rôle dans la Conurbation du Haut-Saguenay, du moins en ce qui concerne l'orientation du développement urbain vers les terres inaptes à l'agriculture.

Il faut se rappeler que les fréquences relatives composant les profils-types et celles établissant les indicateurs de l'impact des décisions sur le milieu agricole établissent très clairement que les demandes portent sur un milieu agricole actif et de qualité. Il fut, de plus, démontré que les décisions ont été majoritairement acceptées sur ce milieu. Nous avons compris que la commission a majoritairement accepté des demandes de dézonage sur ce milieu parce qu'elle considérait que dans la majorité des cas, ces décisions n'auraient pas d'impact négatif sur le milieu et ce, souvent malgré la désapprobation de l'analyste.

Il est vrai qu'une demande d'usage non agricole pour les fins de la construction d'une résidence pourrait peut-être en soi paraître inoffensive. Toutefois, lorsque l'on regarde l'ensemble des dossiers sur une période donnée, l'on peut constater l'importance de la pression urbaine, de la déstructuration agricole résultant de cette pression et du danger du précédent.

La loi 90 a été créée pour protéger le territoire agricole du Québec. Il faut se rappeler que cette décision politique fut motivée par des raisons d'intérêt collectif (autosuffisance alimentaire, survie de l'industrie) au détriment d'intérêt privé (libre exercice du droit de propriété).

Aussi, la question à laquelle est confrontée quotidiennement la commission dans sa prise de décision sur une demande de dézonage est de savoir s'il est important de continuer à conserver le gel agricole du terrain visé par la demande en raison de l'intérêt supérieur de la collectivité par rapport au droit de tout individu de faire ce qu'il veut avec son terrain. À partir de l'analyse des motifs rendus par les décisions, nous pouvons reformuler la question telle que la commission semble se la poser: est-ce que l'intérêt collectif doit continuer de prévaloir sur l'intérêt individuel compte tenu de l'impact de l'acceptation de la demande sur le milieu agricole environnant?

La question que semble se poser la commission suscite d'autres interrogations. Lorsque la commission entend des demandes de dézonage dans la Conurbation du Haut-Saguenay, à quel niveau situe-t-elle l'intérêt collectif? A un niveau national, régional ou local?

Si la commission situe l'intérêt collectif à un niveau national, il nous apparaîtrait que les régions agricoles du Saguenay—Lac-Saint-Jean peuvent apparaître moins attrayantes. Si l'intérêt collectif s'apprécie au niveau régional, il nous apparaîtrait que la commission ne pourrait pas demeurer insensible à la déstructuration du milieu agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay, encore moins à un niveau local. Doit-on conclure que la commission n'a qu'une vision nationale de l'intérêt collectif et que, par conséquent, se préoccupe peu du sort fait au territoire agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay?

Nous croyons pouvoir affirmer que la loi 90 n'a pas été efficace pour protéger le territoire agricole de la Conurbation du Haut-Saguenay. Cette inefficacité est due, selon nous, principalement à deux raisons: le pouvoir discrétionnaire laissé à la Commission de protection du territoire agricole et la centralisation des instances décisionnelles.

L'examen de la loi 90 nous a permis de constater que l'efficacité du mécanisme de protection reposait presque entièrement sur les épaules d'une commission. D'autre part, aucun paramètre obligatoire n'a

été imposé à l'organisme, seuls des critères non limitatifs lui ont été suggérés. La commission s'est elle-même créée avec le temps certains critères, soit, entre autres, l'impact économique d'un projet suggéré par un demandeur sur le milieu.

Le gouvernement adoptait, le 12 avril 1989, une Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole (L.Q., 1989, c. 7). Cette nouvelle loi a pour effet direct de limiter le pouvoir discrétionnaire de la commission par la création de secteurs exclusifs et la constitution d'un tribunal d'appel indépendant de la commission. Nous croyons cependant que ces amendements ne corrigeront pas les carences mises en lumière dans le présent mémoire. Au contraire, ils auront pour effet d'accélérer la déstructuration agricole.

L'État a d'abord limité les critères pouvant être pris en considération par la commission (article 62). D'autre part, il a consacré le critère jurisprudentiel permettant de considérer l'effet du projet sur le développement économique de la région (article 62, alinéa 2, paragraphe 9). Enfin, il a déterminé qu'il fallait créer des secteurs exclusifs à l'intérieur même des zones agricoles permanentes (1). Ces secteurs exclusifs sont constitués uniquement des sols de classe 1, 2, 3 et des sols organiques bénéficiant d'un climat d'au moins 2 500 unités thermiques-maïs. Pour ces secteurs, le gouvernement a limité de façon significative le pouvoir discrétionnaire de la commission d'accorder des demandes de

dézonage (article 69.08).

À moins que l'attitude réceptive de la commission face aux demandes de dézonage change, la déstructuration agricole va poursuivre sa progression dans les zones agricoles permanentes hors des secteurs exclusifs. Inévitablement, la pression urbaine deviendra telle autour des secteurs exclusifs que le gouvernement devra envisager la levée de la protection exceptionnelle qui aura été accordée à ces secteurs. Pourquoi le gouvernement n'a pas gardé le zonage actuel, en restreignant tout simplement les critères sur lesquels la commission doit se baser pour rendre une décision?

D'autre part, la constitution d'un tribunal d'appel n'aura certes pas comme conséquence de limiter la tendance réceptive actuellement remarquée dans l'autorisation des demandes de dézonage. En effet, dans le contexte de la loi actuelle, ceux qui se prévaudront de la possibilité d'aller en appel seront principalement les demandeurs qui se seront vus refuser leur demande de dézonage en première instance.

L'autre source de l'inefficacité de la loi 90 nous apparaît découler de la centralisation des instances décisionnelles. Nous avons établi, sauf dans les cas des projets de grande envergure où la Fédération de l'U.P.A. intervenait, que le seul défenseur des intérêts du milieu agricole est l'analyste de la commission qui n'est pas entendu en

audition afin de défendre son point de vue et qui n'a ni son bureau ni sa résidence en région. Il en est de même de la commission. Les seules personnes ayant la connaissance directe du milieu et vivant dans ce milieu sont le demandeur, le propriétaire et la corporation municipale. Ils peuvent donc exercer une bonne influence sur la commission, étant les défenseurs d'un projet d'urbanisation mais non des intérêts agricoles régionaux.

Il serait important d'intégrer comme partie intervenante obligatoire dans chacun des dossiers de demande de dézonage les constituantes régionales de la Confédération de l'Union des producteurs agricoles. De fait, les premiers intéressés à la survie des territoires agricoles viables devraient être les agriculteurs eux-mêmes.

De plus, il y a certes lieu d'envisager une décentralisation de la commission afin qu'elle soit plus sensible à l'intérêt collectif régional. A ce sujet, le député Alain Marcoux, du parti au pouvoir lors de l'adoption de la loi 90, suggérait en Assemblée nationale:

Au moment de l'étude article par article en commission parlementaire, je présenterai quelques propositions concrètes pour améliorer cet aspect de la loi. Mais j'indique immédiatement deux options possibles. La première option consiste à créer quelques commissions régionales de protection du territoire agricole avec pouvoirs décisionnels et une commission nationale de protection du territoire agricole du Québec comme instance d'appel. Cette première hypothèse a les avantages suivants: premièrement, elle permettrait d'appliquer la loi actuellement et immédiatement dans toutes les régions du Québec sans en-

gorgement; deuxièmement, elle permettrait de tenir compte plus facilement de normes régionales; troisièmement, elle augmenterait la rapidité des décisions et, enfin, en créant une instance d'appel, elle accorderait un droit élémentaire aux citoyens qui se sentiraient lésés.

La seconde option pour arriver à cet objectif de décentralisation ou de participation régionale consiste à créer une seule commission du territoire agricole, mais dont une partie des membres serait des membres permanents et l'autre partie serait des membres de plein droit, mais participant aux décisions qui concerneraient uniquement leur région. Le premier avantage de cette deuxième formule est d'assurer la coordination au niveau de tout le Québec et d'éviter des disparités d'application qui créeraient une confusion. Le second avantage est de tenir compte des particularités des régions.

La troisième hypothèse eut été de confier ce pouvoir aux conseils de comté, mais cette hypothèse ne me paraît pas réaliste actuellement pour plusieurs motifs. D'abord, la réforme des conseils de comté n'est pas encore effectuée, mais surtout les conseils de comté dans l'ensemble du Québec ne semblent pas avoir la volonté politique de réaliser vraiment la protection du territoire agricole (Alain Marcoux, Débats, 1978: 4199).

Nous favorisons, quant à nous, la seconde option.

NOTES ET RÉFÉRENCES

- (1) Voir la note 4 du chapitre IV à ce sujet.

BIBLIOGRAPHIE

1. Volumes

BOUCHARD, Louis-Marie, Les villes du Saguenay, étude géographique, Ottawa, Les Editions Léméac Inc. et la Fondation de l'Université du Québec à Chicoutimi, 1973, 212 pages.

BUIES, Arthur, Le Saguenay et la vallée du Lac-Saint-Jean, étude historique géographique, industrielle et agricole, Québec, Imprimerie A. Côté, 1980, 342 pages.

CASTELLS, Manuel, La question urbaine, Paris, François Mospéro, 1977, 529 pages.

CORMIER, Louis-A. et SYLVESTRE, Louis-V., Loi sur la protection du territoire agricole, commentaires, décisions et jugements, Montréal, Wilson & Lafleur Limitée, 1984 (2^e édition), 1017 pages.

CRETE, Serge-André, GARON, André, HAMELIN, Jean, JONES, Richard, MATHIEU, Jacques, PARENT, Raynald et VOISINE, Nive, Histoire du Québec, Montréal, Les Editions France-Amérique, 1984, 538 pages.

DIVAY, Gérard et GAUDREAU, Marcel, La formation des espaces résidentiels, le système de production de l'habitat urbain dans les années soixante-dix au Québec, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec, 1984, 262 pages.

FELLMETH, R.C., The Politics of land, Ralph Nader's Study Group Report on Land Use in California, New York, 1973, 252 pages.

GAGNON, Raynald, Plan directeur d'urbanisme de Ville de Jonquière, Jonquière, Raynald Gagnon et Associés, février 1976, volume 1, 90 pages.

GARANT, Patrice, Droit administratif, 2^{ème} édition, Montréal, Les Editions Yvon Blais Inc., 1985, 1032 pages.

GAUTHIER, Benoît, Recherche sociale, de la problématique à la collecte des données, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec, 1986, 535 pages.

LAMARCHE, François, Pour une analyse marxiste de la question urbaine, Québec, Conseil des oeuvres et du bien-être de Québec, 1972, 236 pages.

LEBLOND, Robert et TREMBLAY, Laval, Plan directeur d'aménagement du Canton Chicoutimi, Chicoutimi, Planigram, 1974, 69 pages.

LEBLOND, Robert et TREMBLAY, Laval, Plan directeur d'urbanisme de Ville de La Baie, Chicoutimi, septembre 1977, 172 pages.

L'HEUREUX, Jacques, Droit municipal québécois, Montréal, Editions Wilson & Lafleur/SOREJ, 1984, 2 tomes, 757 pages.

LIPIETZ, Alain, Le capital et son espace, Paris, François Mospéro, 1977, 165 pages.

LOGAN, John et MOLOTCH, Harvey, Urban fortunes: The political economy of place, Berkely University of California Press, 1977, 383 pages.

PRESTON, Richard E. et RUSSWURM, Lorne H., Essays on Canadian Urban Process and Form II, Waterloo, Department of Geography, University of Waterloo, 1980, 505 pages.

RAMBAUD, Placide, Société rurale et urbanisation, Paris, Editions du Seuil, 1969, 337 pages.

RITCHOT, Gilles et FELTZ, Claude, Forme urbaine et pratique sociale, Longueuil, Les Editions du Préambule et Ciaco, 1985, 303 pages.

RUSSWURM, Lorne H., The surroundings of our cities: problems and Planning Implications of Urban fringe landscapes, Ottawa, Community Planning Press, 1977, 112 pages.

SEGUIN, Normand, La conquête du sol au 19ème siècle, Québec, Les Editions Boréal, 1977, 295 pages.

SIMARD, Jean-Paul, Incursion documentaire dans le Domaine du Roy (1780-1830), Chicoutimi, Centre d'études et de recherches historiques du Saguenay, 1969, 118 pages.

ST-GELAIS, Guy et Als, Impact du développement urbain en milieu rural, Chicoutimi, Service de l'aménagement du territoire de la Ville de Chicoutimi, 1977, 130 pages.

STANKE, Louis, Poids et mesures, calcul rapide, Ottawa, Les Editions de l'Homme, 1973, 144 pages.

THIBODEAU, Jean-Claude, GAUDREAU, Marcel et BERGERON, Jeannien, Le zonage agricole, un bilan positif, Montréal, INRS-Urbanisation, 1986, 192 pages.

2. Articles et communications

AUDET, Jean-Marc, "Considérations sur la Loi sur la protection du territoire agricole", dans Recueils de droit immobilier, SOQUIJ, 1987, pp. 165-188.

AUDET, Jean-Marc, "L'administration et l'application de la Loi sur la protection du territoire agricole", dans Cours de perfectionnement du notariat, SOQUIJ, 1981, no 2, pp. 349-385.

BOUCHARD, Gérard et SEGUIN, Normand, "Pour une histoire de l'occupation du sol et de la propriété foncière au Saguenay", dans Protée, décembre 1971, vol. 1, no 3, pp. 33-39.

BOUCHARD, Louis-Marie, "La Conurbation du Haut-Saguenay, quelques aspects spatiaux", dans Protée, 1971, vol. 1, no 2, pages 9-25.

BOUCHARD, Louis-Marie, "Les structures spatiales et l'interdépendance des villes dans la Conurbation du Saguenay", dans les Cahiers de géographie du Québec, 1977, vol. 16, no 37, pages 77-97.

les: le travail du comité sur la zone de verdure (Colombie-Britannique)", dans La frange urbaine dans les provinces de l'ouest, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines, 1979, pp. 1-10.

HOUDE, Pierre, SEGUIN, Normand, LAROUCHE, Daniel et FOGGIN, Peter M., avec la collaboration de SIMARD, Camille et BOUCHARD, Jean-Yves, "La propriété foncière au Saguenay, 1840-1975: orientation de la recherche", dans Protée, printemps 1975, vol. 4, no 1, pp. 67-86.

LAVIGNE, Gilles, "La rente urbaine", dans Forme urbaine et pratique sociale, Montréal, Les Editions du Préambule et CIACO, 1985, pp. 101-135.

LAVOIE, Jean-Marie et POIRIER, Michel, "La loi sur la protection du territoire agricole et le droit public", dans Droit québécois de l'aménagement du territoire, Sherbrooke, Les Editions Revue de Droit Université de Sherbrooke, 1983, pp. 195-278;

MAILLOUX, Auguste et DUBE, Armand, "Erosion et conservation des sols dans la région du Lac-St-Jean--Saguenay", dans Cahiers de géographie du Québec, octobre 1958 - mars 1959, vol. 3, no 5, pp. 77-84.

MAILLOUX, Auguste, DUBE, Armand et TARDIF, Lauréan, "Classement des sols selon leurs possibilités d'utilisation agricole", dans les Cahiers de géographie du Québec, avril-septembre 1964, vol. 8, no 16, pp. 231-250.

MATTHEWS GLENN, Jane, "La coexistence de la Loi sur la protection du territoire agricole et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme", dans Droit québécois de l'aménagement du territoire, Sherbrooke, Les Editions Revue de Droit Université de Sherbrooke, 1983, pp. 279-316.

MATTHEWS GLENN, Jane, "La finalité des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec: quelques réflexions sur l'affaire Bell Hélicoptères", dans les Cahiers de droit, Editions Wilson & Lafleur/SOREJ Ltée, 1984, vol. 25, no 3, pp. 725-732.

MATTHEWS GLENN, Jane, "La protection du territoire agricole au Québec", dans Revue Générale de Droit, Section de droit civil de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, no 1/11, pp. 209-232.

PARBLY, G.B., "Les conséquences de l'aménagement résidentiel rural pour l'industrie de l'agriculture en Alberta", dans La frange urbaine dans les provinces de l'ouest, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines, 1979, pp. 27-36.

REID, A.L., "Pour une utilisation des terres arables marginales ou le paradoxe des utilisations spéciales des sols de classes 4 et 5 (Colombie-Britannique)", dans La frange urbaine dans les provinces de l'ouest, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines, 1979, pp. 21-28.

RINGOSE, "Le rôle de l'administration provinciale dans la protection des agrégats de minéraux (Manitoba)", dans La frange urbaine dans les provinces de l'ouest, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines, 1979, pp. 49-50.

SANGUIN, André-Louis, "Ville-Saguenay, Conurbation unifiée ou communauté métropolitaine? Réflexions sur un avenir urbain", dans Protée, printemps 1979, vol. 8, no 1, pp 89-101.

SYLVESTRE, Louis-V. "La pratique notariale et les effets de la Loi sur la protection du territoire agricole et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme au Québec", dans Cours de perfectionnement du notariat, SOQUIJ, 1984, no 2, pp. 13-96.

3. Documents gouvernementaux et législatifs

APRIL, Nolasque, La consolidation des fermes au Québec, Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec, 1969, 78 pages.

BELZILE, Marcel, Inventaire des terres du Canada: La méthodologie du zonage des terres selon leurs potentiels, Office de planification et de développement du Québec, 1971, Document no 2, 97 pages.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUEBEC, Rapport annuel 1979-1980, Québec, 20 pages.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUEBEC, Rapport annuel 1980-1981, Québec, 33 pages.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUEBEC, Rapport annuel 1981-1982, Québec, Direction générale des publications gouvernementales du ministère des Communications, 1983, 40 pages.

GARON, Jean, Document de consultation sur la protection du territoire agricole québécois, Québec, Agriculture Québec, 1978, 52 pages.

GOVERNEMENT DU CANADA, Recensement du Canada de 1981, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982, Catalogue 96-901.

GOVERNEMENT DU CANADA, Recensement du Canada de 1981, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982, Catalogue 96-906.

GOVERNEMENT DU CANADA, Statistique Canada Recensement 1986, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1987, Catalogue 96-102.

GOVERNEMENT DU CANADA, Statistique Canada Recensement 1986, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1987, Catalogue 96107.

GOVERNEMENT DU QUEBEC, Gazette officielle du Québec 1980, Partie 1 - Avis juridiques, 112^{ème} année, no 25, 1980, Editeur officiel du Québec, 7023-7195.

GOVERNEMENT DU QUEBEC, Gazette officielle du Québec 1981, Partie 1 - Avis juridiques, 113^{ème} année, no 36, 1981, Editeur officiel du Québec, 9665-9808.

GOVERNEMENT DU QUEBEC, Nourrir le Québec, perspectives de développement du secteur de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation pour les années "80", Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 1981, 261 pages.

RAYMOND, René, Pédologie de la région de Chicoutimi, Bulletin technique no 16, Québec, ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, 1971, 120 pages.

SECRETARIAT DES CONFERENCES SOCIO-ECONOMIQUES, L'agro-alimentaire, rapport, pour une stratégie de développement, Québec, ministère du Conseil Exécutif, 1978, 225 pages.

Loi sur la protection du territoire agricole, L.R.Q., c. P-41.1.

Loi sur la protection du territoire agricole, Projet de loi no 90 (sanctionné le 22 décembre 1978), 3ème session, 31° législature (Québec).

Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q. 1985, c. 26.

Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q. 1989, c. 7.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12.

Code civil du Bas-Canada.

Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay, L.Q. 1974, c. 88.

Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q., c. F-2.1.

Loi favorisant l'amélioration des fermes (1960-1961), 9-10 Eliz. II, c. 55 (L.R.Q., c. A-18).

Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles, S.Q. 1969, c. 44 (L.R.Q., c. M-36).

Loi sur les agronomes, L.Q. 1973, c. 58 (L.R.Q., 1977, c. A-12).

Loi sur la société québécoise d'initiatives agro-alimentaires, L.Q. 1975,

c. 42 (L.R.Q., c. S-12).

Loi sur le crédit à la production agricole, L.Q. 1972, c. 38 (L.R.Q., c. C-77).

Loi sur le crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours des périodes critiques, L.Q. 1972, c. 39 (L.R.Q., c. C-79).

Loi sur l'assurance-récolte, L.Q. 1974, c. 31 (L.R.Q., c. A-30).

Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles, L.Q. 1975, c. 41 (L.R.Q., c. A-31).

Arrêté en conseil du 14 juillet 1976 concernant la détermination de la population, (1976) 108 G.O.Q., Partie 2, 4095-4096.

Décret 3307-81 du 23 décembre 1981 concernant la population des municipalités, (1981) 113, G.O.Q., Partie 2, 5441-5456.

Décret 1403-86 du 17 septembre 1986 concernant la population des municipalités, (1986) 118 G.O.Q., Partie 2, 4084-4109.

Décret 858-88 du 8 juin 1988 concernant la population des municipalités, (1989) 120 G.O.Q., Partie 2, 3416-3423.

Décret 996-80 du 2 avril 1980 concernant l'identification de la deuxième région agricole désignée, (1980) 112 G.O.Q., partie 1, 5206-5207.

Décret 1694-80 du 11 juin 1980 concernant l'identification de la troisième région agricole désignée, (1980) 112 G.O.Q., Partie 1, 7139-7144.

Décret 3314-80 du 22 octobre 1980 concernant l'identification de la quatrième région agricole désignée, (1980) 112 G.O.Q., Partie 1, 10711-10712.

Avis juridique du 5 septembre 1981 concernant le dépôt par le ministre de

l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation d'un plan provisoire identifiant l'aire retenue pour fins de contrôle de la cinquième région agricole désignée, (1981) 113 G.O.Q., Partie 1, 9750-9753.

Décret 1125-81 du 1er mai 1981 concernant l'approbation du plan de zone agricole de la Ville de Jonquière, (1981) 112 G.O.Q., Partie 1, 7200.

Décret 81-82 du 9 juin 1981 concernant l'autorisation non agricole des terres zonées agricoles affectées par une route du ministère des Transports dans la corporation municipale de Shawinigan-Sud, non publié.

Décret 1822-81 du 9 juillet 1981 concernant l'approbation du plan de la zone agricole de la Ville de Chicoutimi, (1981) 112 G.O.Q., Partie 1, 9469.

Décret 2529-81 du 10 septembre 1981 concernant l'approbation du plan de la zone agricole de la Ville de La Baie, (1981) 112 G.O.Q., Partie 1, 10467.

Décret 3020-81 du 5 novembre 1981 concernant l'identification de la sixième région agricole désignée, (1981) 113 G.O.Q., Partie 1, 12356-12365.

Décret 745-84 du 28 mars 1984 concernant l'approbation par le Conseil des ministres de la demande de lotissement, d'aliénation et d'usage non agricole faite par Textron Canada Ltée en vertu de la Loi sur la protection du territoire agricole, non publié.

Assemblée nationale du Québec, Journal des débats:

- Volume 20: No 74 (9 novembre 1978), pp. 3608-3610.
- No 77 (16 novembre 1978), pp. 3610.
- No 77 (16 novembre 1978), pp. 3769-3802.
- No 78 (21 novembre 1978), pp. 3832-3862.
- No 79 (22 novembre 1978), pp. 3864-65.
- No 81 (28 novembre 1978), pp. 3879-3886.

No 81 (28 novembre 1978), pp. 4007-4029.

No 84 (1er décembre 1978), pp. 4155-4179.

No 85 (4 décembre 1978), pp. 4193-4220.

No 96 (21 décembre 1978), pp. 5321-5347.

No 96 (21 décembre 1978), pp. 5375-5376.

- Volume 30: No 69 (30 novembre 1988), pp. 3457-3483.

No 95 (6 avril 1989), pp. 5150-5163.

4. Jurisprudence

Cité de Lachine c. Industrial Glass Co. Ltd., [1977] R.P. 313 (C.A.),
confirme par la Cour Suprême, [1978] 1 R.C.S. 988.

Villiard c. CPTAQ, C.S. Richelieu, no 765-05-000076-828, 1er juin 1982,
Juge A. Brian.

Ministère des Transports c. Corporation municipale de Shawinigan-Sud et
Al., C.P.T.A.Q., no 3234/4314D-017989, 6 août 1980.

Textron Canada Ltée c. Société Immobilière du Canada (Mirabel) Ltée,
C.P.T.A.Q., no 7325D/72752, 15 mars 1984.

ANNEXE I



GUIDE POUR COMPLÉTER LE FORMULAIRE

1. a) Utilisation non-agricole:

Si vous desirez vous construire un immeuble résidentiel ou utiliser un lot à des fins industrielles, commerciales ou institutionnelles, vous devez cocher la case « utilisation non-agricole ».

b) Lotissement:

Si votre demande implique la subdivision ou le morcellement d'un lot ou d'une partie de lot, vous devez cocher la case « lotissement ».

c) Aliénation:

Lorsque votre demande implique la vente d'un lot ou d'une partie de lot contigu à un autre lot que possède le propriétaire en titre, vous devez cocher la case « aliénation ». Aux fins de la Loi sur la protection du territoire agricole, des lots sont contigus lorsqu'ils se touchent par une frontière commune même s'ils sont séparés par un chemin public.

d) Sablière ou gravière:

Si votre demande porte sur l'utilisation d'un lot aux fins d'une gravière ou d'une sablière, vous devez cocher cette case.

e) Inclusion ou exclusion:

NOTE: Une demande d'inclusion ou d'exclusion d'un lot d'une zone agricole ne peut être demandée que si la zone agricole a été définie, suite aux négociations avec votre municipalité.

Inclusion:

Lorsque votre demande vise à obtenir l'autorisation de la commission pour inclure un lot ou une partie de lot dans la zone agricole d'une municipalité comprise dans une région agricole désignée, vous devez cocher la case « inclusion ».

Exclusion:

Lorsque votre demande vise à obtenir l'autorisation de la commission pour exclure un lot ou une partie de lot des limites de la zone agricole d'une municipalité comprise dans une région agricole désignée, vous devez cocher la case « exclusion ».

2. Demandeur:

Le demandeur peut être le propriétaire en titre ou l'acheteur éventuel du ou des lot(s) visé(s) par la demande. Si il est l'acheteur éventuel, il doit fournir à la commission une copie de la promesse d'achat dûment signée et datée et compléter la section numéro 2.

3. Propriétaire en titre:

Le propriétaire en titre d'un lot est la personne désignée comme propriétaire sur l'acte de vente notarié et enregistré au bureau de la division d'enregistrement. Ce titre doit être acheminé avec votre demande.

4. Mandataire:

Le mandataire ne peut être le demandeur, de plus, il doit compléter la section numéro 4.

5. Désignation cadastrale:

Le nom du cadastre n'est pas nécessairement le nom actuel de la municipalité. La désignation cadastrale est habituellement inscrite sur le titre de propriété ou sur le certificat de localisation. Chaque lot ou partie de lot faisant l'objet de la demande doit être décrit dans ce formulaire.

Il est important de fournir une photocopie du ou des titre(s) de propriété du ou des lot(s) visé(s) par la demande, de même qu'une description technique indiquant les limites ou bornes des lots faisant l'objet d'une demande, si cette description n'est pas incluse au titre de propriété.

6. Caractéristiques physiques:

Il est important de mentionner sur le plan détaillé exigé à la section 10 du présent formulaire, la localisation la plus précise possible des caractéristiques physiques, des usages actuels du ou des lot(s), de même que des constructions et ouvrages.

7. Usage actuel:

L'usage actuel du ou des lot(s) voisin(s) doit être indiqué sur le plan, de même que leurs superficie(s).



8. Utilisation projetée:

Décrire clairement l'usage auquel vous souhaitez affecter votre (vos) lot(s): agriculture (nature), commerce (type), industrie (sablère, gravière), résidence ou autre. . . Si c'est à des fins agricoles, mentionnez la (ou les) principale(s) production(s). Expliquez, dans ce formulaire de demande, pourquoi vous avez décidé de réaliser votre (vos) projet(s) sur le (ou les) lot(s) décrit(s). (Joindre d'autres feuilles si nécessaires).

Expliquez d'une façon détaillée pour quelles raisons la commission devrait autoriser votre demande, tenant compte du fait que la commission a pour mandat de protéger les sols agricoles.

9. Développement résidentiel:

À l'usage uniquement des personnes qui demandent à la commission d'autoriser l'utilisation d'un lot ou d'un ensemble de lots à des fins de développement résidentiel, c'est-à-dire la construction de plusieurs résidences.

10. Plan:

Le plan exigé à cette section est obligatoire pour la prise en considération du dossier par la commission, que la demande porte sur un seul lot ou sur l'ensemble d'un développement domiciliaire.

Important:

COMMENT ACHEMINER VOTRE DEMANDE?

NOTE: Sur tout plan doivent apparaître: l'échelle adoptée pour la confection du plan, la date de sa réalisation et la signature de la personne qui l'a exécuté.

183

1. Faire parvenir l'original de ce formulaire (**copie blanche**) à votre corporation municipale, à l'attention du secrétaire-trésorier.

Joindre les documents suivants: a) Plan détaillé du ou des lot(s) visé(s) par la demande.

b) Photocopie ou duplicata du titre de propriété.

c) Tous les autres documents pertinents.

2. Faire parvenir la **copie rose** de ce formulaire à
Commission de protection du territoire agricole du Québec
200-A, chemin Sainte-Foy
2^{ème} étage (Québec) G1R 4X6

Joindre le document suivant: Chèque visé ou mandat-poste de 20 \$ payable à l'ordre du
Ministre des Finances du Québec

3. Conserver la **copie jaune** pour vos dossiers.

AUDITION PUBLIQUE

La commission peut rendre une décision sur toute demande sans la présence du demandeur ou de toute(s) personne(s) intéressée(s):

Lorsque le territoire faisant l'objet de la demande est situé dans une zone agricole décretee, la commission **peut**, tenir une audition publique si le demandeur ou toute personne intéressée en fait la demande (art. 60).

Si vous désirez être entendu en audition publique, veuillez cocher cette case: ☐

et indiquer les motifs pour lesquels la commission devrait vous entendre en audition publique: _____

IMPORTANT

Si vous désirez être entendu(e)
en audition publique, détachez
ce volet avec vos motifs et le
joindre à la copie rose.



DEMANDE D'AUTORISATION

184

NOTE: Il est très important que ce formulaire soit soigneusement complété et que tous les documents exigés y soient joints, afin d'accélérer le traitement de votre demande. Tout formulaire incomplet sera retourné au demandeur, et cette demande pourra être refusée.

1. Veuillez indiquer par un crochet la nature de votre demande. (Guide no 1)

- | | | |
|---|--------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> utilisation non agricole | <input type="checkbox"/> lotissement | <input type="checkbox"/> alienation |
| <input type="checkbox"/> gravière, sablière | <input type="checkbox"/> exclusion | <input type="checkbox"/> inclusion |

2. NOM DU DEMANDEUR (Guide no 2)

Nom: _____ Numéro d'assurance-sociale: _____
Adresse: _____ Occupation principale: _____
Municipalité: _____ Téléphone: Rés.: _____
Code postal: _____ Bur.: _____

3. NOM DU PROPRIÉTAIRE EN TITRE (Si différent du demandeur) (Guide no 3)

Nom: _____ Numéro d'assurance-sociale: _____
Adresse: _____ Occupation principale: _____
Municipalité: _____ Téléphone: Rés.: _____
Code postal: _____ Bur.: _____

4. MANDATAIRE (Guide no 4)

Nom: _____ Numéro d'assurance-sociale: _____
Adresse: _____ Occupation principale: _____
Municipalité: _____ Téléphone: Rés.: _____
Code postal: _____ Bur.: _____

5. Localisation du ou des lot(s) visé(s) par la demande (Guide no 5)

Municipalité: _____
Comté: _____
Nom du cadastre: _____
Division d'enregistrement: _____

	Numéro du lot	Nom de la concession ou du rang	Superficie totale du lot	
			possédé par le propriétaire	visé par la demande
1.				
2.				
3.				
			TOTAL	

NOTE: Vous devez joindre à votre demande une photocopie ou duplicata du (des) titre(s) de propriété pour le(s) lot(s) visé(s) par la demande.

6. Description du (des) lot(s) visé(s) par la demande.

185

- A) Énumérer les utilisations actuelles du (des) lot(s) et mentionner s'il y a lieu la superficie de chacun de ces usages: résidence, commerce, industrie, récréation, agriculture: type de production ou de culture: friche, boisé, érable, céréales, autres... Indiquer également ces usages sur le plan exigé à la section 10.

- B) Décrire toutes les constructions et ouvrages existants sur le ou les lot(s): maison, bâtiment et tout ouvrage permanent. Ces renseignements doivent également être indiqués au plan exigé à la section 10.

	Numéro du lot	Type de construction	Superficie
1.			
2.			
3.			

- C) En rapport avec chacun des lots, donner les principales caractéristiques physiques de (des) lot(s) visé(s) par la demande: marecage, boisé (type de peuplement), colline, rivière, relief accidenté, route, servitude... Vous devez également indiquer ces renseignements sur le plan exigé à la section 10.

	Numéro du lot	Caractéristiques physiques
1.		
2.		
3.		

- D) Mentionner les services publics (aqueduc et/ou égouts) installés ou prévus par un règlement municipal et desservant le(s) lot(s) visé(s). Mentionner le numéro du règlement et la date de son adoption et indiquer la localisation de ces services sur le plan requis à la section 10.

- E) Si le propriétaire en titre possède un (des) lot(s) contigu(s) à celui (ceux) visé(s) par la demande, même si il(s) est (sont) séparé(s) par un chemin public, préciser le numéro, la superficie, l'usage et localiser le(s) sur le plan exigé par la section 10.

7. Description des lots des propriétaires voisins.

- A) Énumérer et détailler le ou les différent(s) usage(s) des lots adjacents aux lots faisant l'objet de la demande.

	Numéro du lot	Usages (si agricole, indiquer le type de production): pâturage, foin, céréales, légumes, aviculture, production laitière, porcine et autres usages non agricoles.
AU NORD		
AU SUD		
A L'EST		
A L'OUEST		

- B) Si le ou les lot(s) visé(s) par la demande longe(nt) un chemin public, préciser l'usage fait sur le lot situé de l'autre côté de ce chemin.

8. Dire à quelle(s) fin(s) doit (doivent) être utilisé(s) le(s) lot(s) faisant l'objet de la demande. (Raisons ou motifs). (Guide no 8).

9. Demande d'autorisation à des fins de développement résidentiel.

NOTE: La section 9 ne doit être complétée que si votre demande constitue une demande d'autorisation applicable à des fins de développement résidentiel (Plusieurs résidences).

- a) Identifier l'étendue totale du projet.
- b) Identifier en **vert** sur un plan la superficie visée par la demande.
- c) Fournir la date d'enregistrement des subdivisions.
- d) Fournir la date d'acceptation des rues par la municipalité et identifier les services installés. (Joindre une copie de la résolution ou du règlement)
- e) Identifier en **jaune** sur le plan les rues construites et la date des travaux. (Joindre une copie de la résolution ou du règlement)
- f) Préciser sur le plan la localisation des services d'aqueduc, d'égouts sanitaires, et les lignes de distribution électrique et téléphonique.
- g) Identifier en **rouge** sur le plan chaque lot vendu et mentionner la date d'enregistrement des actes de vente (fournir une copie ou photocopie de tous les contrats portant un certificat d'enregistrement).
- h) Identifier en **bleu** sur le plan les lots construits.
- i) Identifier en **orange** sur le plan les lots faisant l'objet de promesses de vente signées avant un décret de région agricole. Fournir une copie de la promesse de vente, ainsi qu'une photocopie d'un chèque encaissé avant le décret de région agricole.

186

10. Plan

Pour toute demande, le propriétaire en titre ou le demandeur doit obligatoirement fournir un plan détaillé à l'échelle illustrant:

- a) l'ensemble de la propriété appartenant au propriétaire concerné par la demande avec localisation des bâtiments;
- b) l'emplacement faisant l'objet de la demande;
- c) les lots adjacents à l'emplacement à l'étude, ainsi que leurs utilisations, tel que demandé à la **section 7**;
- d) s'il s'agit de l'exploitation d'une **gravière, sablière**, il y aurait lieu de préciser:
 - 1) la superficie en exploitation;
 - 2) la superficie à exploiter;
 - 3) la profondeur de prélèvement;
 - 4) le programme de réaménagement prévu.

NOTE: Il est suggéré de confectionner un plan à l'échelle en identifiant correctement les points cardinaux (nord, sud, est, ouest). Vous pouvez également joindre au plan toute photographie, copie de plan de cadastre ou tout autre document qui serait de nature à faciliter l'étude de votre demande.

11. Représentations additionnelles:

Vous aurez l'opportunité de faire des représentations écrites additionnelles, si vous le jugez à propos: à cet effet, vous serez avisé, sur réception de votre demande, de la date prévue pour l'audition de celle-ci, et du délai qui vous sera alors alloué pour faire parvenir ces représentations.

DÉCLARATION

Je déclare que les informations fournies dans le présent formulaire, ainsi que dans les documents annexes sont vraies et exactes.

Signature du demandeur _____ Date _____

Signature du propriétaire _____ Date _____
(si autre que le demandeur)

Signature du mandataire _____ Date _____
(s'il y a lieu)

ANNEXE II

ANNEXE II

GRILLE D'ANALYSE DES DOSSIERS DE LA COMMISSION DE
PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE

- 1) No de dossier de la C.P.T.A.Q.:
- 2) Localisation du litige:
 1. Ville de Chicoutimi (9420)
 2. Ville de Jonquière (9425)
 3. Ville de La Baie (9410)
- 3) Nature de la demande:
 1. Utilisation non agricole
 2. Lotissement
 3. Aliénation
 4. Inclusion d'un lot dans une zone agricole
 5. Exclusion d'un lot d'une zone agricole
 6. Demande d'un permis pour l'enlèvement du sol arable
 7. Utilisation d'un lot aux fins d'une gravière ou d'une sablière
 8. Coupe d' rables
- 4) Nom et prénom du demandeur:
- 5) Lieu de résidence du demandeur:
 1. Ville de Chicoutimi
 2. Ville de Jonquière
 3. Ville de La Baie
 4. Autre municipalité de la région du Saguenay-Lac-St-Jean
 5. Hors région
- 6) Occupation principale du demandeur:
 1. Agriculteur
 2. Commerçants et industriels
 3. Sociétés d'Etat et corps publics
 4. Promoteur résidentiel
 5. Professionnel
 6. Autre (particulier)
- 7) Nom et prénom du propriétaire en titre:
- 8) Lieu de résidence du propriétaire en titre:
 1. Ville de Chicoutimi
 2. Ville de Jonquière
 3. Ville de La Baie
 4. Autre municipalité de la région du Saguenay-Lac-St-Jean
 5. Hors région

9) Occupation principale du propriétaire en titre:

1. Agriculteur
2. Commerçant et industriel
3. Société d'Etat et corps public
4. Promoteur résidentiel
5. Professionnel
6. Autre (particulier)

10) Nom et prénom du mandataire du demandeur (s'il y a lieu):

11) Lieu d'affaires du mandataire du demandeur (s'il y a lieu):

1. Ville de Chicoutimi
2. Ville de Jonquière
3. Ville de La Baie
4. Autre municipalité de la région du Saguenay-Lac-St-Jean
5. Hors région

12) Occupation principale du mandataire du demandeur (s'il y a lieu):

1. Agronome
2. Arpenteur
3. Notaire
4. Comptable
5. Avocat
6. Autre
7. Indéterminé

13) Division d'enregistrement du ou des lot(s) visé(s) par la demande:

14) Nom du cadastre du ou des lot(s) visé(s) par la demande:

15) Nom du rang du ou des lot(s) visé(s) par la demande:

16) Numéro du ou des lot(s) visé(s) par la demande:

17) Superficie totale du ou des lot(s) visé(s) par la demande (ha):

18) Le même propriétaire demeure propriétaire de lot(s) ou partie(s) de lot(s) contigus au terrain visé:

1. Oui
2. Non
3. Indéterminé

19) Utilisation(s) actuelle(s) du ou des lot(s) visé(s) par la demande:

1. Cultivé (incluant pâturage)
2. Partiellement cultivé
3. Non cultivé (friche, boisé, milieu bâti)

20) Utilisation(s) projetée(s) du ou des lot(s) faisant l'objet de la demande:

1. Résidentiel
2. Commercial
3. Industriel
4. Récréatif
5. Agricole
6. Sylvicole
7. Services d'utilité publique

21) Services publics desservant le ou les lot(s) visé(s) par la demande:

1. Aqueduc
2. Egoût
3. Aqueduc et égoût
4. Aucun
5. Indéterminé

22) Caractéristiques du milieu environnant:

1. Le terrain visé correspond à un espace enclavé dans un milieu bâti
2. Le terrain visé s'inscrit dans un milieu agricole homogène
3. Le terrain visé s'inscrit dans un milieu agro-forestier
4. Le terrain visé s'inscrit dans un milieu mixte (terres cultivées et milieu bâti)

23) Potentiel agricole des sols du secteur visé:

1. Bons sols agricoles

Bons sols agricoles [comprend les sols de potentiel élevé (classe 2), moyen à élevé (classe 3 ou classes 2 et 3) et moyen (classe 4 ou classes 3 et 4)].

2. Mauvais sols agricoles

Mauvais sols agricoles [comprend les sols de potentiel variable (classes 2 et 4, 2 et 5 ou 3-5, etc.), faible (classe 5 et classe 5-7), et les sols organiques].

24) Contraintes des sols pour l'agriculture:

0. Aucune
1. Fertilité (F)
2. Drainage (W)
3. Topographie (T)
4. Pierrosité (P)
5. Affleurements rocheux ou sol mince (R)
6. Sujet à la sécheresse (M)
7. Compacité (D)

25) Position de la corporation municipale:

1. Appuie la demande
2. Conteste la demande
3. Aucune opinion émise

26) Impact prévisible selon l'analyste:

0. Aucun
1. Perte de sols agricoles
2. Atteinte à l'homogénéité du territoire
3. Effets d'entraînement (encouragement au développement résidentiel en milieu rural)
4. Incompatibilité de voisinage (proximité d'établissement agricole)
5. Création d'enclave ou limitation d'accès
6. Modification des structures agricoles (déstructuration d'une entité agricole)
7. Amélioration foncière
8. Conséquences graves d'un refus pour le demandeur

27) Synthèse de l'analyse:

1. Pas d'impact négatif additionnel

Pas d'impact négatif additionnel (i.e. impact positif pour le milieu agricole ou impact négatif additionnel inexistant)

2. Impact négatif

Impact négatif (i.e. impact négatif faible ou impact négatif important)

3. Sans opinion exprimée

28) Nom de l'analyste:

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| 1. Yvon Dubuc | 15. Gilles Thibault |
| 2. Sylvain Valois | 16. Jean Rouleau |
| 3. Jacques Desruisseaux | 17. Léopold Bourque |
| 4. Christian Béland | 18. André Savard |
| 5. Daniel Barbeau | 19. Jean-Luc Hénault |
| 6. Michel Dubé | 20. André Brunelle |
| 7. Marc-André Bertrand | 21. Louise Dion |
| 8. Gaston Martineau | 22. Jean-Louis Rathé |
| 9. Gaston Larrivée | 23. Bernard Beaudin |
| 10. Daniel Cossette | 24. Claude Tanguay |
| 11. Charles Gauthier | 25. André Mariotte |
| 12. Suzanne Gobeille | 26. Réal Laforge |
| 13. Guy Hayart | 27. Régis Simard |
| 14. Alain Moisan | 28. Charles Gauthier |

29) Le demandeur a-t-il été entendu en audition publique:

1. Oui
2. Non

30) Motifs retenus par le tribunal:

1. Prise en considération de l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région
2. Prise en considération de la possibilité ou de la non-possibilité d'utiliser le sol à des fins d'agriculture
3. La prise en considération générale des "circonstances d'espèce et de la nature de la demande"

4. Le fait que le terrain visé soit situé principalement dans un milieu de villégiature
 5. Le terrain visé correspond à un espace enclavé dans un milieu bâti
 6. La recommandation de la corporation municipale
 7. Le fait que le morcellement d'un soi à bon potentiel agricole bénéficie à l'implantation d'une activité non agricole et favorise le développement d'activité incompatible avec l'agriculture
 8. Le fait que le tribunal ait déjà rendu des décisions favorables antérieurement dans le secteur
 9. La compatibilité de la demande avec les principes et les objectifs de la loi
 10. Prise en considération de l'effet d'accorder la demande sur l'homogénéité de l'exploitation agricole
 11. La proximité des bâtiments agricoles du terrain visé par la demande
 12. Demande ayant pour objet un besoin d'utilité publique
 13. La disponibilité d'autres emplacements
 14. Les conséquences d'un refus pour le demandeur (incluant les démarches et sommes investies par le demandeur avant la loi pour rendre son terrain susceptible de recevoir une construction)
 15. Etat embryonnaire du projet
 16. Le fait que la demande ne vise pas l'ajout d'une construction non agricole
 17. Le fait que le terrain soit déjà utilisé à des fins non agricoles
 18. La viabilité ou la consolidation d'une exploitation agricole suite à un morcellement
 19. Le fait d'événements antérieurs à l'entrée en vigueur du décret
 20. L'existence de services publics à proximité
 21. La superficie visée par la demande
- 31) Décision de la commission:
1. Demande de dézonage accueillie
 2. Demande de dézonage refusée
- 32) Date de la décision:
- 33) Instance:
1. Première
 2. Révision

34) Nom des commissaires sur le banc:

- | | |
|----------------------|--------------------------|
| 1. Lauréan Tardif | 10. Germain-Denis Girard |
| 2. Armand Guérard | 11. Germain Robert |
| 3. Pierre-Luc Blain | 12. Bernard Ouimet |
| 4. Georges Labrecque | 13. Marc Rouleau |
| 5. Albert Allain | 14. Louis-A. Cormier |
| 6. Hélène Thibault | 15. Léandre Dion |
| 7. Marc Beaulieu | 16. Gaston Meunier |
| 8. Olivier Philibert | 17. Normand Lapointe |
| 9. Bernard Trudel | |