

L'intervention de l'État dans l'agriculture: Un aperçu législatif

Jane Matthews Glenn*

L'auteur examine les diverses mesures utilisées par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens pour harmoniser les priorités propres à la protection des terres agricoles avec celles de l'expansion du territoire urbain. L'utilisation et la conservation efficaces du sol, lorsque leur exploitation agricole est rendue moins avantageuse par les contraintes économiques de l'heure, apparaît alors impérieuse. L'auteur examine tout d'abord les interventions contraignantes, c'est-à-dire, le contrôle de l'utilisation du sol par structures centralisées et décentralisées, ainsi que le contrôle de l'éligibilité et de l'acquisition de territoires agricoles par non-résidents et non-agriculteurs au moyen de mesures fiscales et régulatrices. L'auteur examine aussi les nombreuses interventions stimulantes au Canada. Elle distingue les mesures visant à protéger le sol agricole et à préserver la ferme familiale, de celles visant à augmenter le revenu réel de l'agriculteur. Les premières comprennent la création de banques de sol pour agriculteurs, les subventions gouvernementales et les programmes favorisant le crédit agricole. Les secondes visent à tempérer les fluctuations prononcées des revenus agricoles à court terme par des mesures fiscales et des régimes d'assurance, et, à long terme, par la réglementation de la mise en marché des produits agricoles.

The author examines the different methods used by the federal and provincial governments to balance the conflicting priorities of the protection of agricultural land and the expansion of urban areas. The efficient use and conservation of land, when its agricultural exploitation is made less attractive by contemporary economic constraints, is an urgent necessity. The author first examines restrictive measures of land management, namely, land use control through centralized and decentralized structures, as well as fiscal and regulatory restrictions upon eligibility to acquire land by non-residents and non-farmers. The author also examines several positive measures used in Canada to promote efficient land use. She distinguishes actions aimed at protecting agricultural land and at preserving the family farm, from those aimed at increasing the farmer's real income. The first include the creation of land banks for farmers, and governmental funding and agricultural loan programmes. The second minimize the substantial fluctuations which characterize farm income through the use of fiscal measures and insurance programmes in the short term, and by regulating the marketing of agricultural products in the long term.

*Faculté de droit et École d'urbanisme de l'université McGill, Montréal, Canada. Cet exposé a été préparé pour présentation au XIe Congrès international de droit comparé, Caracas, Venezuela, septembre 1982, et mis à jour pour publication en août 1983.

Synopsis

Introduction

I. Les interventions contraignantes

A. *L'utilisation du sol*

B. *La propriété du sol*

1. L'acquisition des terres agricoles par des non-résidents

a. *Les mesures fiscales*

b. *Les mesures régulatrices*

2. L'acquisition des terres agricoles par des non-agriculteurs

II. Les interventions stimulantes

A. *L'aide à l'agriculture*

1. Les banques de sol

2. Les subventions

3. Le crédit agricole

a. *Les prêts gouvernementaux*

b. *Les prêts du secteur privé*

B. *L'aide à l'agriculteur*

1. Les mesures fiscales

2. Les régimes d'assurance

3. La mise en marché des produits agricoles

Conclusion

* * *

Introduction

En 1627, l'Acte de la Compagnie de la Nouvelle-France, dite des Cent Associés, l'obligeait à coloniser la Nouvelle-France en y établissant quelques quatre mille colons par an pendant quinze ans,

les y loger, nourrir et entretenir de toutes choses généralement quelconques, nécessaires à la vie pendant trois ans seulement, lesquels expirés, lesdits associés feront déchargés, fi bon leur semblera, de leur nourriture et entretenement, en leur assignant la quantité de terres défrichées, suffisantes pour leur subvenir, avec le blé nécessaire pour les ensemencer la première fois, et pour vivre jusqu'à la récolte lors prochaine, ou autrement leur pourvoir en telle sorte qu'ils puissent de leur industrie et travail subvenir au dit pays, et s'y entretenir par eux-mêmes.¹

Ainsi se lit la première intervention législative importante dans le domaine de l'agriculture au Québec. On y trouve l'expression de l'objectif que tenteront d'atteindre toutes les interventions subséquentes, à savoir, l'auto-suffisance agricole au Québec. Or, ce but ne fut pas atteint à la suite de cette intervention, car l'Acte même portait le germe de son échec: la contrepartie de l'obligation de coloniser la Nouvelle-France était l'octroi d'un monopole de la traite de fourrures.² Comme on l'a souvent souligné, la colonisation et la traite des fourrures étaient incompatibles.³

À ce jour, l'idéal de l'auto-suffisance n'a toujours pas été réalisé.⁴ Si à l'époque des Cent Associés, la pratique de l'agriculture entraînait en conflit avec le trafic des fourrures, un conflit semblable se manifeste de nos jours entre l'agriculture et l'urbanisation ou l'industrialisation. Conflits d'origines différentes, mais qui se ressemblent à un autre point de vue. Car, autrefois comme aujourd'hui, cette tension se manifeste à la fois dans l'incompatibilité spatiale entre l'agriculture et son compétiteur, et dans les disparités des revenus au sein des secteurs agricole et autres. À chaque époque, la solution gouvernementale à ce problème est la même. Ou bien l'État a recours à des mesures contraignantes; ou bien il impose des mesures stimulantes. L'histoire nous

¹ Voir l'Acte pour l'établissement de la Compagnie de cent Associés pour le commerce du Canada, art. I, in *Edits, Ordonnances Royaux, Déclarations et Arrêts du Conseil d'Etat du Roi concernant le Canada* (1854), vol. 1, pp. 3 [ci-après *E. & O.*].

² Voir l'Acte pour l'établissement de la Compagnie de cent Associés pour le commerce du Canada, art VII, in *E. & O.*, *supra*, note 1.

³ Voir par exemple, M. Wade, *Les Canadiens français de 1760 à nos jours*, t. 1 (1963), c. 1; V. Fowke, *Canadian Agricultural Policy: The Historical Pattern* (1947), c. 11; M. Trudel, *Histoire de la Nouvelle France*, t. I & II (1963 & 1966), et, quoique l'auteur présente le sujet d'une façon quelque peu romancée, G. Vattier, *Esquisse historique de la colonisation de la province de Québec (1608-1925)* (1928).

⁴ En 1978, le niveau d'autosuffisance atteignait 60%. Voir Proulx, *Zonage agricole: protéger les terres agricoles oui, mais comment?*, Barreau 78, no 10 (novembre-décembre 1978) 10, à la p. 14.

donne comme exemple des mesures stimulantes l'arrangement avec les Cent Associés, et des mesures contraignantes, les mesures visant à empêcher les jeunes gens de devenir des coureurs de bois.⁵

À l'époque actuelle, les interventions contraignantes comprennent des mesures pour protéger le sol cultivable, telles que la réglementation de son usage ou encore, le contrôle de la propriété. Cependant, la protection de la terre agricole, sans plus, ne suffit pas. En outre faut-il assurer au cultivateur un emploi rentable et, de ce fait, attirant. C'est le but des interventions de la deuxième catégorie, c'est-à-dire, les interventions stimulantes.⁶

Avant d'entrer dans le détail de notre sujet, deux mises en garde s'imposent. La première, qui s'applique surtout à l'égard de la deuxième partie de notre exposé, se rapporte à l'étendue de notre analyse. Notre considération des institutions de l'État dans l'agriculture porte avant tout sur celles qui ont eu un impact au Québec.⁷ Parfois, bien entendu, nous comparons celles-ci à des solutions proposées dans d'autres juridictions canadiennes. La seconde mise en garde est d'ordre constitutionnel. L'autorité de légiférer dans le domaine de l'agriculture reste toujours incertaine — et cela malgré le fait que l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule que les législatures provinciales et fédérale ont le pouvoir de légiférer dans le domaine de l'agriculture, avec primauté accordée aux lois fédérales.⁸ En effet, une juris-

⁵ Voir les *Lettres patentes en forme d'Edit, portant Amnestie pour les coureurs de bois; et qui établit de nouvelles peines, et la forme de procéder contre ceux qui n'en profiteront point*, in *E. & O.*, supra, note 1, vol. 1, pp. 330.

⁶ Pour une analyse des liens entre ces deux catégories, voir Bryant & Russwurm, *The Impact of Non-Farm Development on Agriculture: A Synthesis* (1979) 19 Plan Canada (no 2) 122; Carr, *The Legislative-Administrative Structure in Canada: Its Significance for Agricultural Resource Development* (1962) 5 Can. Pub. Admin. 156, à la p. 161, et Bray, *Agricultural Land Regulation in Several Canadian Provinces* (1980) 6 Can. Pub. Policy 591, à la p. 592.

⁷ C'est ainsi que, malgré leur importance pour l'agriculture canadienne, nous n'étudions pas les lois fédérales dont l'application se limite aux provinces des Prairies. Voir par exemple, les *Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies*, S.R.C. 1970, c. P-16; *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12; *Loi sur le double prix du blé*, S.C. 1974-75-76, c. 54; *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, S.R.C. 1970, c. P-19; *Loi sur les réserves provisoires de blé*, S.R.C. 1970 (2e Supp.), c. 31; *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies*, S.R.C. 1970, c. P-17; *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, S.C. 1974-75-76, c. 87; *Acte autorisant une subvention pour un chemin de fer par la Passe du Nid-de-Corbeau*, S.C. 1897, c. 5.

⁸ L'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [S.R.C. 1970, App. II, no 5], énonce:

Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par le présent déclaré que le parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi

prudence constante⁹ se tourne plutôt vers les articles 91 et 92, sources principales de la division des pouvoirs, pour distinguer les lois adoptées en vertu d'une compétence fédérale reconnue dans le cadre de la "réglementation du trafic et du commerce",¹⁰ de celles qui relèvent des provinces en raison de l'exercice de pouvoirs sous les rubriques suivantes de l'article 92, c'est-à-dire "l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province", la "propriété et les droits civils dans la province" et les "matières d'une nature purement locale ou privée dans la province".¹¹ Il en résulte qu'au champ partagé prévu à l'article 95 s'est substitué une multiplicité de champs indépendants, que se disputent les gouvernements fédéral et provinciaux. Pourtant, l'élaboration d'une politique agricole cohérente nécessiterait une certaine mesure de souplesse et une coopération étroite de part et d'autre. Le degré d'efficacité des politiques de planification agricole reflète ainsi cette rivalité au sein de la fédération canadienne.¹²

I. Les interventions contraignantes

Au Québec, comme ailleurs au Canada, la tradition veut que le sol soit propriété privée, que son propriétaire soit muni du droit de propriété le plus absolu et que des restrictions soient exceptionnelles. Or, cette tradition fléchit. Le propriété privée reste toujours la règle, mais son aspect absolu ne l'est plus; le libéralisme cède la place à l'interventionnisme. On procède

longtemps et que tant qu'elle ne sera pas incompatible avec aucun des actes du parlement du Canada.

L'inclusion de l'immigration avec l'agriculture dans un même article s'explique dans le contexte de 1867: à cette époque le développement de l'agriculture est intimement relié à la colonisation et, ainsi, à l'immigration. À cet égard, il est intéressant de noter que le présent ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation s'appelait alors le Département de l'agriculture et de la colonisation. Voir l'*Acte pour amender les lois concernant le conseil exécutif et les départements public de la province, ainsi que la loi relative au service civil*, S.Q. 1887, c. 7, art. 7.

⁹ Voir à titre d'exemple, *A.-G. Saskatchewan c. A.-G. Canada* [1949] A.C. 110, [1949] 2 D.L.R. 145 (P.C.), aux pp. 122-3; *Reference Re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act* [1951] A.C. 179, [1950] 4 D.L.R. 689 (P.C.), aux pp. 198-201.

¹⁰ Voir l'article 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [S.R.C. 1970, App. II, no 5], mais à condition qu'il s'agisse du commerce interprovincial ou international. Voir aussi *infra*, note 216 et texte y correspondant.

¹¹ Voir les articles 92(5), 92(13) et 92(16), respectivement, de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [S.R.C. 1970, App. II, no 5]. Sont de compétence provinciale sous ces chefs, la réglementation de la terre agricole et de la vente intraprovinciale des produits agricoles.

¹² Voir à ce sujet, P. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), aux pp. 267-75, 295-8, 309-12 et 314-6, et B. Laskin, *Canadian Constitutional Law [:] Cases, Text and Notes on Distribution of Legislative Power*, 4e éd. rév. par A. Abel & J. Laskin (1975), aux pp. 253-4.

d'une nouvelle philosophie contemporaine du contrôle de l'aménagement du territoire dont on peut exprimer l'essence dans les propositions suivantes: d'abord que le libre marché ne suffit plus à assurer la conservation et le développement optimum de la commodité limitée qu'est le sol, ensuite que certains problèmes d'aménagement ont atteint des dimensions telles qu'elles nécessitent une intervention de l'autorité publique sur les intérêts privés et enfin que le droit de propriété n'est plus un absolu et qu'il doit souffrir d'importantes restrictions au nom de l'intérêt public.¹³

Dans le domaine agricole, le "problème d'aménagement" en question est la diminution accélérée de la superficie du sol consacrée à l'agriculture. On parle même d'une hémorragie des terres agricoles.¹⁴ Ceci s'explique, dit-on, par l'urbanisation non seulement des régions limitrophes des grands centres mais aussi de la campagne avec l'éparpillement des citadins en milieu rural. Il en résulte une hausse du prix des terres, ce qui encourage la spéculation foncière. La hausse des valeurs immobilières entraîne l'aliénation des terres à des non-résidents à un rythme accéléré et à des prix toujours plus élevés, ce qui favorise, en fin de compte, l'urbanisation. L'agriculteur se trouve ainsi au centre d'un cercle vicieux. Le résultat inévitable est la déstructuration des fermes et leur abandon éventuel.¹⁵

On suggère deux remèdes possibles. Ou bien l'État peut intervenir pour réglementer l'utilisation du sol, ou bien il peut en contrôler la propriété. Les autorités québécoises ont eu recours aux deux méthodes en même temps.

A. *L'utilisation du sol*

Au Canada, ce phénomène d'érosion du territoire agricole se manifeste particulièrement en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. La

¹³ Voir Giroux, *Le nouveau droit de l'aménagement . . . ou l'enfer pavé de bonnes intentions* (1980) 11 R.G.D. 65, à la p. 65. Voir aussi, pour un développement plus approfondi de ce thème, Kenniff, *Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois* (1975) 16 C. de D. 763, (1976) 17 C. de D. 85, 437 et 667; Bryant & Russwurm, *supra*, note 8, à la p. 127, et Cossette, *Etude sur la Loi sur la protection du territoire agricole* [1979] C.P. du N. 43, à la p. 51.

¹⁴ Voir Descôteaux & Bernard, *L'hémorragie des terres agricoles*, Le Devoir [de Montréal] (2 février 1978) 7. D'autres parlent de leur "grignotage": voir "Mémoire de l'U.P.A. sur la Loi sur la protection du territoire agricole" in Gouvernement du Québec, Ministère des communications, *Rétrospection*, vol. 1, no 7, à la p. 107. De 1961 à 1978, la superficie totale des fermes au Québec a baissé de 30% (de 14,2 à 9,9 millions d'acres) et la superficie cultivée de 12,4%: voir Gouvernement du Québec, Ministère de l'agriculture, *Document de consultation sur la protection du territoire agricole québécois* (1978), à la p. 5 [ci-après: *Document de consultation*].

¹⁵ Par "déstructuration", nous entendons ce "climat d'incertitude et d'inécurité qui, tôt ou tard, engendre l'arrêt des investissements et de l'intensification de l'agriculture, entraînant ainsi le vieillissement et la dégradation des exploitations": voir *Document de consultation*, *supra*, note 14, à la p. 20. Voir aussi, Rodd, *The Crisis of Agricultural Land in the Ontario Countryside* (1976) 16 Plan Canada (nos 3/4) 160, aux pp. 165 et 167-8.

concentration spatiale de l'industrie dans ces provinces, au milieu des régions les plus propices à l'agriculture, fait en sorte que la compétition pour la terre y est intense.¹⁶ La solution privilégiée semble donc être la réglementation de l'utilisation du sol.

La Colombie-Britannique fut la première à légiférer dans ce domaine. Le 21 décembre 1972, suite à un discours prématuré de la part du ministre de l'Agriculture de l'époque, le gouvernement de cette province adopta l'arrêté en conseil 4483/72¹⁷ sous l'égide de la *Environment and Land Use Act*,¹⁸ interdisant le lotissement de toute terre propice à l'agriculture. Certains aspects de cet arrêté hâtif furent éclaircis et précisés davantage peu après, notamment la définition de ce qui constitue une terre agricole.¹⁹ Un droit d'appel à la *Environment and Land Use Committee* y fut également ajouté.²⁰

Les mesures prises sous l'autorité de la *Environment and Land Use Act* ne furent qu'intérimaires; elles donnèrent à la législature le temps nécessaire pour mettre en place la *Land Commission Act*, ce qui fut fait le 18 avril 1973.²¹

¹⁶ Ainsi, "[l]e Québec, sur l'ensemble de son territoire (1,350,000 kilomètres carrés), dispose de 60,000 kilomètres carrés de terres dites *agricoles*, soit 4 pour cent de son territoire. Cette surface agricole représente 75 pour cent du territoire habité": voir Delisle, "Un pays à zoner" in *Rétrospection*, *supra*, note 14, à la p. 7.

¹⁷ Voir l'arrêté en conseil 4483, 21 décembre 1972, B.C. Reg. 4/73, B.C. Gaz., 1973.II.3.

¹⁸ Voir S.B.C. 1971, c. 17 [maintenant sous R.S.B.C. 1979, c. 110].

¹⁹ L'arrêté en conseil 157, 8 janvier 1973, B.C. Reg. 19/73, B.C. Gaz., 1973.II.46, stipule:
 '[F]arm land' means any land of 2 acres or more that is
 (a) situated in unorganized territory and classified as farm land, as that expression is defined in section 2 of the *Taxation Act*; or
 (b) situated in a municipality and classified as farm land under section 332 of the *Municipal Act*; or
 (c) designated as Class 1, 2, 3, or 4 of the classification of soil capability for agriculture developed as part of the Canada Land Inventory under the *Agricultural and Rural Development Act (ARDA)* (Canada).

L'arrêté en conseil 157 contient également une stipulation qui vise à assurer la protection des droits acquis. Voir aussi l'arrêté en conseil 1891, 4 juin 1973, B.C. Reg. 147/73, B.C. Gaz., 1973.II.229.

²⁰ Voir l'arrêté en conseil 157, 8 janvier 1973, B.C. Reg. 19/73, B.C. Gaz., 1973.II.46. Après l'adoption de la *Land Commission Act*, S.B.C. 1973, c. 46, un droit d'appel à la *Land Commission* remplaça celui à l'*Environment and Land Use Committee*: voir l'arrêté en conseil 3539, 25 octobre 1973, B.C. Reg. 391/73, B.C. Gaz., 1973.II.607.

²¹ Voir S.B.C. 1973, c. 46 [maintenant sous *Agricultural Land Commission Act*, R.S.B.C. 1979, c. 9, telle que modifiée par S.B.C. 1980, chs 36 et 49]. Les règlements adoptés en vertu de l'*Environment and Land Use Act*, R.S.B.C. 1979, c. 110, ne sont pas abrogés. Ils demeurent en vigueur à l'égard d'une région donnée jusqu'à ce que le mécanisme établi en vertu de l'*Agricultural Land Commission Act* y soit applicable. Voir à titre d'exemple, l'arrêté en conseil 1479, 2 mai 1974, B.C. Reg. 280/74, B.C. Gaz., 1974.II.547. C'est ainsi que le jeu entre ces deux lois (aussi bien que l'article 10(2) de la *Agricultural Land Commission Act* elle-même) accomplit la même fonction que le zonage temporaire et le zonage permanent en

Cette loi prévoit la désignation de "agricultural land reserves"²² par un nouvel organisme, la *Provincial Land Commission*, avec l'approbation du Lieutenant-gouverneur en conseil.²³ On interdit dans de telles réserves, sauf autorisation de la *Commission* ou du Lieutenant-gouverneur en conseil, tout usage non-agricole et tout lotissement,²⁴ aussi bien que tout enlèvement du sol arable.²⁵

La Colombie-Britannique opta, donc, pour un système centralisé de protection des terres agricoles. La seule question véritable fut de savoir si les décisions clés devraient être prises par un organisme indépendant, la *Land Commission*, ou si le gouvernement pouvait intervenir. Le texte original de la loi adoptait la première solution, mais les amendements apportés en 1977 ont rétabli un certain équilibre. D'une part, le droit d'appel des décisions de la *Commission* peut maintenant être exercé avec la seule permission du ministre de l'Environnement, tandis qu'auparavant la permission de la commission était nécessaire;²⁶ d'autre part, ce qui est plus important, le Lieutenant-

droit québécois. Pour un autre aspect du rapport entre l'*Agricultural Land Commission Act* et l'*Environment and Land Use Act*, voir la décision dans l'affaire *Re Gloucester Properties and the Queen in Right of British Columbia* (1980) 116 D.L.R. (3d) 596, [1981] 2 W.W.R. 411 (B.C.S.C.), *inf.* en partie par (1981) 123 D.L.R. (3d) 33, [1981] 4 W.W.R. 179 (B.C.C.A.) [ci-après: *Re Gloucester Properties*]. Au sujet de cette même affaire, voir *Provincial Agricultural Land Commission c. Gloucester Properties Ltd* (1981) 33 B.C.L.R. 362, [1982] 1 W.W.R. 569 (B.C.C.A.).

²²La version originale de cette loi autorisait aussi la commission à établir des banques de sol et des réserves pour la création de parcs et d'espaces verts. En vertu de la *Land Commission Amendment Act, 1977*, S.B.C. 1977, c. 73, la juridiction de la commission était limitée à la seule question des terres agricoles, le titre de la loi devenant *Agricultural Land Commission Act*, et celui de la commission elle-même, *Provincial Agricultural Land Commission*. Voir aussi la *Greenbelt Act*, S.B.C. 1977, c. 36 [maintenant sous R.S.B.C. 1979, c. 157].

²³Sur recommandation du district régional concerné, à la suite d'audiences publiques. Voir l'*Agricultural Land Commission Act*, R.S.B.C. 1979, c. 9, arts 8-11.

²⁴Voir l'*Agricultural Land Commission Act*, R.S.B.C. 1979, c. 9, art. 15. La date de mise en vigueur de cet article fut le 21 décembre 1972, date du premier règlement adopté sous l'autorité de la *Environment and Land Use Act*, R.S.B.C. 1979, c. 110. Cette interdiction ne s'applique ni aux terrains d'une superficie de moins de deux acres, ni aux terrains sujets aux dispositions sur les droits acquis: voir art. 19.

²⁵Voir la *Soil Preservation Act*, S.B.C. 1977, c. 81 [maintenant sous R.S.B.C. 1979, c. 391]. Voir aussi l'arrêté en conseil 3856, 15 décembre 1977, B.C. Reg. 603/77, B.C. Gaz., 1978.II.336.

²⁶Voir la *Agricultural Land Commission Act*, R.S.B.C. 1979, c. 9, art. 13. Il s'agit ici d'un appel de la décision de la commission sur une demande individuelle d'exclusion à l'*Environment and Land Use Commission*, qui, doit-on le croire, est plus susceptible aux pressions gouvernementales. Les effets de ce changement sont examinés dans l'arrêt *Re Gloucester Properties*, *supra*, note 21. Pour des règlements procéduraux traitant des diverses applications, voir l'arrêté en conseil 353, 31 janvier 1974, B.C. Reg. 60/74, B.C. Gaz., 1974.II.217, abrogé et remplacé par l'arrêté en conseil 1979, 27 juillet 1978, B.C. Reg. 313/78, B.C. Gaz., 1978.II.906.

gouverneur en conseil peut autoriser des usages non-agricoles et des lotissements dans des réserves agricoles, alors que dans la version originale, ce pouvoir relevait de l'autorité exclusive de la *Commission*.

L'Ontario, pour sa part, a choisi une méthode plus décentralisée et moins contraignante, en intégrant la protection agricole au système d'aménagement du territoire déjà en place. En effet, les plans d'urbanisme, les règlements de zonage et les plans de subdivision doivent, avant d'entrer en vigueur, être approuvés par un organisme provincial²⁷ qui considère, parmi d'autres questions, leur compatibilité avec les priorités provinciales. La protection du territoire agricole constitue l'une de ces priorités, ainsi qu'en témoigne la publication gouvernementale intitulée *Food Land Guidelines*:²⁸

The Food Land Guidelines provide a method to incorporate agricultural considerations into local plans. The Guidelines outline ways to identify agricultural resource lands, locate lands of highest priority to agriculture, designate areas of agriculture, and implement these measures in municipal plans. These Guidelines will be the basis of evaluation of future planning documents for their consideration of agricultural concerns.²⁹

Malgré le rôle important rempli par les *Guidelines*,³⁰ leur fondement législatif restait incertain jusqu'à la révision récente de la *Planning Act*.

²⁷ C'est-à-dire le *Minister of Municipal Affairs and Housing*, le *Ontario Municipal Board* ou, à un moindre degré, le Lieutenant-gouverneur en conseil: voir la *Planning Act*, S.O. 1983, c. 1.

²⁸ Voir Gouvernement de l'Ontario, Ministry of Food and Agriculture, *Food Land Guidelines: A policy statement of the Government of Ontario on planning for agriculture* (1978) [ci-après: *Guidelines*; connu aussi sous le nom de *Green Paper*], ainsi que *A Strategy for Ontario Farmland* (1976). Voir aussi, Bray, *supra*, note 6, aux pp. 596-602.

²⁹ Voir *Guidelines*, *supra*, note 28, à la p. 3. Les auteurs de ce document proposent quatre catégories de terres propices à l'agriculture (à la p. 5):

- 1) Lands with a capability for the production of specialty crops.
- 2) Class 1 to 4 soils as defined in the Canada Land Inventory of Soil Capability for Agriculture.
- 3) Additional areas where farms exhibit characteristics of ongoing viable agriculture.
- 4) Additional areas where local market conditions ensure agricultural viability where it might not exist otherwise.

Un projet de loi privé dans la même veine que les *Guidelines*, *The Food Lands Protection Act*, P.L. 12, 1978, 2e sess., 31e lég., aurait obligé chaque municipalité à adopter par règlement un plan de protection des terres propices à l'agriculture. Ce projet fut déposé et reçu en première lecture, mais il n'y fut pas donné suite.

³⁰ Voir ainsi *Re City of Thorold Restricted Area By-Laws 18(75) and 34(75)* (1978) 80 M.B.R. 290 (Ont. Mun. Bd), décision qui fut par la suite confirmée par le Lieutenant-gouverneur en conseil (voir l'arrêté en conseil 1731/78, 13 septembre 1978 *in* (1978) 8 O.M.B.R. 290n.); *McWilliam c. County of Oxford* (1978) 8 O.M.B.R. 317 (Ont. Mun. Bd), *inf.* par le Lieutenant-gouverneur en conseil (voir *in* (1978) 8 O.M.B.R. 317, à la p. 319); *Re Parshan Subdivision and Richmond Hill* (1978) 9 O.M.B.R. 119 (Ont. Mun. Bd), *conf.* par le Lieutenant-gouverneur en conseil (voir l'arrêté en conseil 1856/78, 21 juin 1978 *in* (1978) 9 O.M.B.R. 119n.); *Re Niagara Planning Area Official Plan Partial Referral* (1979) 9 O.M.B.R. 286 (Ont. Mun. Bd), *conf.* par le Lieutenant-gouverneur en conseil (voir l'arrêté en

Celle-ci énumère dans son premier article substantif, les critères d'intérêt provincial dont le Ministre devrait tenir compte ("have regard to") lorsqu'il exercera les responsabilités que lui impose la loi. En tête de liste se trouve "the protection of the natural environment, including the agricultural resource base of the Province, and the management of natural resources".³¹ L'article suivant autorise le Ministre à émettre à cet égard des déclarations de principe ("policy statements") approuvées par le Lieutenant-gouverneur en conseil, déclarations dont les divers organismes (municipaux et autres) seraient obligés de tenir en ligne de compte, à leur tour, dans le cours de leurs propres activités. Le même souci ontarien à l'égard des autorités locales se retrouve dans la *Topsoil Preservation Act*,³² qui donne aux municipalités le pouvoir de prohiber ou de réglementer l'enlèvement du sol arable sur leur territoire.

Au Québec, le gouvernement provincial préconisait depuis le début des années 1970 la nécessité d'adopter une loi sectorielle sur le zonage agricole. Mais ce n'est que le 22 décembre 1978 que ce projet fut réalisé, avec l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole*.³³ La solution ontarienne ne pouvait lui servir de modèle puisqu'à l'époque nous n'avions pas, à quelques exceptions près,³⁴ le même système d'approbation provinciale des règlements locaux.³⁵ De ce fait, le Québec s'est plutôt inspiré de la

conseil 2292/81, 6 août 1981 in (1981) 12 O.M.B.R. 300. Voir enfin, *Devon Downs Development Ltd c. Township of West Gwillimbury* (1979) 9 O.M.B.R. 464 (Ont. Mun. Bd), conf. par le Lieutenant-gouverneur en conseil (voir l'arrêté en conseil 2127/79, 18 juillet 1979 in (1979) 10 O.M.B.R. 334.

³¹ Voir la *Planning Act*, S.O. 1983, c. 1, art. 2(a). Cette loi entrera en vigueur à partir de la date fixée par proclamation, qui sera vraisemblablement en août 1983: voir (1983) 1 Provincial Pulse 268.

³² Voir R.S.O. 1980, c. 504 [adoptée sous S.O. 1977, c. 49].

³³ Voir L.R.Q., c. C-41.1 [adoptée sous L.Q. 1978, c. 10, telle que modifiée par L.Q. 1979, c. 72, art. 267, et L.Q. 1982, chs 21 et 40]. Voir L. Cormier & L. Sylvestre, éd., *Loi sur la protection du territoire agricole (commentée et annotée)* (1980); Cossette, *Étude sur la Loi sur la protection du territoire agricole*, supra, note 13; Glenn, *La protection du territoire agricole au Québec* (1980) 11 R.G.D. 209; Audet, *L'administration et l'application de la Loi sur la protection du territoire agricole* [1981] C.P. du N. 349; Goyette, *Quelques observations sur la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole* (1982) 85 R. du N. 212.

³⁴ À ce sujet, voir Glenn, *L'aménagement du territoire en droit public québécois* (1977) 23 McGill L.J. 242, aux pp. 254-7.

³⁵ Cette observation était vraie mais elle l'est moins depuis l'adoption en 1979 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51, telle que modifiée par L.Q. 1979, c. 72, L.Q. 1980, chs 16 et 34, L.Q. 1981, c. 59, et L.Q. 1983, c. 19 [maintenant sous L.R.Q., c. A-19.1]. Cette loi offre au gouvernement plusieurs occasions d'intervenir et d'imposer ses propres priorités quant au contenu d'un schéma d'aménagement régional avant qu'il ne soit adopté et, de ce fait, opposable aux municipalités locales: voir ainsi, arts 11, 16, 17 et 27. Voir aussi, généralement, L'Heureux, *Schémas d'aménagement et plans d'urbanisme en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (1980) 11 R.G.D. 7.

Colombie-Britannique en choisissant un système centralisé de protection du territoire agricole.

La loi québécoise prévoit la création éventuelle de “zones agricoles” dans des “régions agricoles désignées”, où est interdite, sauf autorisation par une Commission de protection du territoire agricole du Québec nouvellement créée,³⁶ toute utilisation d’un terrain à une fin autre que l’agriculture,³⁷ ou dans le cas d’une érablière, à une autre fin, tout lotissement³⁸ et tout enlèvement du sol arable pour fins de vente.³⁹ Cette Commission, avant de rendre sa décision sur chaque demande d’autorisation,⁴⁰ devra prendre en considération

les conditions biophysiques du sol et du milieu, les possibilités d’utilisation des lots 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 des exploitations agricoles.⁴¹

³⁶ Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, arts 3 et seq.

³⁷ Notons la définition très large de l’“agriculture” à l’art. 1(1) de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1. Elle comprend non seulement les utilisations actives, c’est-à-dire, la culture du sol et des végétaux, le fait d’utiliser le sol à des fins sylvicoles et l’élevage des animaux, mais aussi, l’utilisation passive, “le fait de laisser le sol sous couverture végétale” (“leaving lands uncropped”): voir Audet, *supra*, note 33, à la p. 365.

³⁸ Ce qui comprend l’aliénation d’un lot si l’on conserve un droit d’aliénation sur un lot contigu: à ce sujet, voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 29. Le contrôle des lotissements et des morcellement répond au souci de maintenir les unités de production existantes et de favoriser la viabilité des exploitations. Voir Kenniff, *Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois: Bilan et perspectives d’avenir* (1981) 12 R.D.U.S. 3, à la p. 30.

³⁹ Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 55, qui réfère aux arts 26-9 et 70. Toutefois, l’exercice de certaines activités est permis de plein droit dans de telles zones en vertu de l’article 56: la continuation des droits acquis (arts 71 et 101-5); la construction par tout propriétaire, depuis la date de l’inclusion du lot dans la zone agricole, d’une seule résidence sur le lot (art. 31); la construction par un propriétaire “dont la seule occupation est l’agriculture” d’une résidence pour lui-même, son enfant et son employé (art. 40), et toute utilisation d’un lot à des fins municipales ou d’utilité publique (art.41). Voir aussi le *Règlement sur l’enlèvement du sol arable*, R.R.Q. 1981, c. P-41.1, r.2.

Cette préoccupation avec l’enlèvement du sol arable se retrouve aussi en Ontario et en Colombie-Britannique. Voir la *Soil Preservation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 391; la *Topsoil Preservation Act*, R.S.O. 1980, c. 504. Il est intéressant de comparer les solutions législatives proposées au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique à celles adoptées dans les Prairies pour faire face, non pas au problème de l’enlèvement du sol pour fins de vente mais plutôt de l’érosion du sol arable par le vent en raison de mauvaises pratiques agricoles. Voir ainsi la *Agricultural Service Board Act*, R.S.A. 1980, c. A-11, telle que modifiée par S.A. 1981, c. 41; la *Soil Conservation Act*, R.S.A. 1980, c. S-19; *The Land Rehabilitation Act*, R.S.M. 1970, c. L-50, et *The Soil Drifting Control Act*, R.S.S., c. S-54.

⁴⁰ De même que sur les demandes d’exclusion ou d’inclusion dans une zone permanente. Voir *infra*, notes 49 et 50, et texte y correspondant.

⁴¹ Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 12.

À l'instar de la Colombie-Britannique, la mise en place des zones agricoles est précédée d'un gel initial temporaire. À la lecture du texte de la loi, on remarque que ce gel s'effectue en deux étapes: d'abord l'annonce du choix du gouvernement, par décret, d'une "région agricole désignée", suivie ensuite de l'identification plus précise par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, des "aires retenues pour fins de contrôle" dans chaque municipalité.⁴² Mais la pratique adoptée par le gouvernement jusqu'à présent a consisté à franchir ces deux étapes d'un seul bond: le décret désignant la région agricole en question est publié en même temps que sont déposés les plans provisoires des aires retenues pour fins de contrôle dans chaque municipalité.⁴³

Le gel initial est suivi d'un gel permanent dans la municipalité lorsqu'y est délimitée la "zone agricole": la "zone temporaire" est remplacée par la "zone permanente".⁴⁴ Ce processus a été qualifié de "négociation à la pièce",⁴⁵ se déroulant, comme celui des "agricultural land reserves" de Colombie-Britannique, d'une municipalité à l'autre, un peu à la "saute-mouton". Il comprend, en principe, la soumission au gouvernement d'un plan de zone préparé par la Commission et la municipalité en question, qui aura tenu une audience publique.⁴⁶ À défaut d'entente, toutefois, c'est la Commission qui

⁴² Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, arts 22-46. Ces deux étapes diffèrent premièrement quant aux limites territoriales du gel. Ainsi, à compter de la date du dépôt du plan provisoire, le gel ne s'applique qu'aux lots situés dans l'aire retenue et tout autre lot, bien que situé dans la région agricole désignée, échappe à ce contrôle (art. 39). Ces deux étapes diffèrent aussi en ce sens que dans une aire retenue, le nombre de privilèges (ce qui est permis de droit) est plus large: aux privilèges de continuer à exercer des droits acquis ou de construire une seule résidence s'ajoutent le droit pour un agriculteur d'ériger des résidences "pour son enfant et son employé" (art. 40), et le droit pour certains organismes énumérés d'utiliser un lot à des "fins municipales ou d'utilité publique identifiées par règlement" (art. 41): voir *supra*, note 39.

⁴³ Six régions agricoles ont été identifiées, dans la loi et par décret, comprenant ainsi la quasi totalité du Québec rural. Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 25 et Annexe A (basses terres du St-Laurent et de l'Outaouais; 9 novembre 1978); le *Décret 966-80*, 2 avril 1980, G.O.Q., 1980.I.5206 (Gatineau; 5 avril 1980); le *Décret 1694-80*, 11 juin 1980, G.O.Q., 1980.I.7139 (Cantons de l'Est, Beauce, Saguenay-Lac St-Jean, Abitibi-Témiscamingue et Côte-du-Sud; 13 juin 1980); le *Décret 3314-80*, 22 octobre 1980, G.O.Q., 1980.I.10711 (alentours de Rivière-du-Loup; 24 octobre 1980); le *Dépôt d'un plan provisoire*, 19 juin 1981, G.O.Q., 1981.I.9750 (basses Laurentides, Charlevoix, Côte-du-Sud (2e partie), bas St-Laurent et Gaspésie; 19 juin 1981); le *Décret 3020-81*, 7 novembre 1981, G.O.Q., 1981.I.12360 (Outaouais, Laurentides, Haute-Côte-Nord, Îles-de-la-Madeleine et territoires non-organisés au sud du 50e degré parallèle; 7 novembre 1981).

⁴⁴ De même, on désigne "zone verte" toute zone agricole (temporaire ou permanente) et "zone blanche" tout autre terrain.

⁴⁵ Voir Corporation professionnelle des urbanistes du Québec, *Mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'agriculture* (1978), à la p. 2.

⁴⁶ Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 47.

prépare le plan et le soumet au gouvernement.⁴⁷ A compter de l'entrée en vigueur du décret gouvernemental approuvant la zone permanente, les diverses restrictions ne s'appliquent qu'à l'égard des lots compris dans la zone.⁴⁸

Une zone agricole n'est pas immuable: des demandes en vue d'obtenir l'inclusion ou l'exclusion d'un lot peuvent être présentées par la suite. De telles demandes sont soumises à la même procédure que toute autre demande individuelle,⁴⁹ à savoir, une demande initiale à la municipalité qui l'étudie et la transmet avec sa recommandation à la Commission, qui rend la décision finale.⁵⁰

Il découle de cette discussion sommaire que la Commission de protection du territoire agricole du Québec est en quelque sorte la clef de voûte du régime québécois. C'est elle qui dresse les plans définitifs des zones agricoles; c'est elle, sauf exceptions, qui décide des diverses demandes individuelles. Certes, le gouvernement désigne les régions agricoles, approuve les plans permanents que lui soumet la Commission, et conserve aussi le droit d'autoriser, après avis de la Commission, "l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation et l'exclusion d'un lot d'une zone agricole pour les fins d'un ministère ou organisme public",⁵¹ mais il faut constater qu'il a su éviter, à la différence du gouvernement de la Colombie-Britannique, une ingérence trop directe dans la protection du territoire agricole de la province, une fois désignées les diverses régions agricoles.

Ces interventions ont pour but exprès de protéger le territoire agricole en interdisant toute utilisation du sol susceptible de nuire à sa vocation agricole. Elles le protègent aussi, en décourageant la spéculation foncière. D'autres interventions gouvernementales visent plus directement cet objectif, en réglementant la propriété du sol.

⁴⁷ Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 48.

⁴⁸ Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, arts 50 et 54.

⁴⁹ C'est-à-dire les demandes visant à obtenir l'autorisation d'utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture ou une érabièrre à une fin autre que l'industrie des produits de l'érable, ou de céder par aliénation un lot contigu. Voir les articles 58 *et seq.*. En ce qui concerne l'enlèvement du sol arable, il fait l'objet d'un traitement particulier: voir la section VI de la loi et les articles 70 *et seq.*

⁵⁰ Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, arts 58-69. En ce qui concerne le fonctionnement de la Commission, voir le *Règlement de régie interne de la Commission de protection du territoire agricole du Québec*, R.R.Q. 1981, c. P-41.1, r.4, les *Règles de pratique et de procédure de la Commission de protection du territoire agricole du Québec relatives aux audiences publiques*, R.R.Q. 1981, c. P-41.1, r.5, et le *Règlement sur une demande d'autorisation, d'exclusion ou d'inclusion, sur les renseignements nécessaires à une telle demande et sur les formulaires à utiliser*, R.R.Q. 1981, c. P-41.1, r.1.

⁵¹ Voir la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, arts 46 (zone temporaire) et 66 (zone permanente).

B. *La propriété du sol*

L'achat des terres arables par des non-résidents, étrangers ou autres, ou par des non-agriculteurs (surtout des sociétés) pour qui la terre n'est qu'un abri contre l'inflation, suscite au Canada de vives inquiétudes en raison des effets néfastes que ce phénomène pourrait avoir sur le développement de l'agriculture. Ces effets se manifestent à deux niveaux. D'abord, du point de vue économique, le prix des terrains augmente au delà des moyens financiers des agriculteurs, de telle sorte que la valeur de ces terrains ne justifie plus leur emploi pour des fins agricoles.⁵² Ensuite, du point de vue socio-culturel, la ferme familiale, propriété individuelle, risque d'être remplacée par la ferme industrielle exploitée par les grandes sociétés commerciales, entraînant ainsi la disparition du milieu rural traditionnel.⁵³

Pour répondre à ces deux préoccupations, les divers gouvernements sont intervenus pour contrôler l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents ou par des non-agriculteurs.

1. *L'acquisition des terres agricoles par des non-résidents*⁵⁴

Un phénomène facile à identifier et à contrecarrer est l'aliénation du sol en faveur d'acquéreurs étrangers, ce que divers gouvernements ont fait sans tarder.⁵⁵ On a ainsi commencé par tenter de décourager de telles ventes en imposant des taxes élevées pour ensuite en venir à une réglementation plus directe.

⁵² Voir surtout Vicq, *Farm Property Valuation in the Prairie Provinces* (1977) 25 Can. Tax J. 630, aux pp. 632-3. Voir aussi Rodd, *supra*, note 15, aux pp. 165-7, et Bray, *supra*, note 6, à la p. 598.

⁵³ Voir Bray, *supra*, note 6, à la p. 602, et Brunton, *The Land of the Dispossessed*, Harrowsmith, no 23 (octobre 1979) 24. Nous ne voulons pas suggérer que la pratique de l'agriculture n'est possible que dans le cadre de la ferme familiale, propriété privée. Toutefois, le bail à long terme est absent de la tradition canadienne et il est peu probable que les propriétaires dans un marché spéculatif acceptent de se lier par de tels contrats.

⁵⁴ La discussion qui suit traite du transfert aux non-résidents. La vente par les non-résidents est assujettie notamment à la *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3, art. 1101, et à la *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C 1970-71-72, c. 63, art. 116. Au sujet de la vente par les non-résidents, voir aussi Taschereau, *Loi sur l'examen de l'investissement étranger et disposition par un non-résident de certains biens* [1974] C.P. du N. 67. Pour une discussion plus générale, voir Arnett, *Canadian Regulation of Foreign Investment: The Legal Parameters* (1972) 50 R. du B. Can. 213; Spencer, *The Alien Landowner in Canada* (1973) 51 R. du B. Can. 389; Weisman, *Restrictions on the Acquisition of Land by Aliens* (1980) 28 Am. J. Comp. L. 39; Cossette, *De l'acquisition et de la disposition d'un immeuble québécois par un étranger* [1981] C.P. du N. 265.

⁵⁵ À l'origine, la *common law* et le droit civil ne reconnaissaient aux étrangers qu'un droit de propriété très limité sur les immeubles. Ces règles furent abolies par voie législative au cours du 19^e siècle. Voir Spencer, *supra*, note 54, aux pp. 390-6.

a. *Les mesures fiscales*

L'Ontario et le Québec sont les seules provinces jusqu'ici à avoir établi des régimes particuliers pour les ventes de terres agricoles à des non-résidents.⁵⁶ L'Ontario fut la première, en 1974, lorsqu'elle adoptait la *Land Transfer Tax Act*,⁵⁷ qui impose une taxe de 20% sur les transferts faits à des non-résidents au Canada. En même temps, le gouvernement ontarien adoptait la *Land Speculation Tax Act*,⁵⁸ créant ainsi une taxe de 20%⁵⁹ sur les gains provenant de la spéculation foncière, ainsi qu'une taxe additionnelle de 20% dans le cas où le contrôle d'une corporation passe à des personnes qui ne résident pas au Canada.⁶⁰ Cette loi fut abrogée en 1978,⁶¹ mais la modification récente à la *Land Transfer Tax Act*, visant plus directement les terres agricoles, prévoit que la taxe de 20% est imposable dans le cas où le contrôle d'une corporation propriétaire de terres agricoles passe en mains étrangères.⁶²

Le Québec suivait l'exemple en 1976, avec l'adoption de la *Loi concernant les droits sur les transferts de terrains*,⁶³ qui impose une taxe de 33% sur les transferts à des personnes ne résidant pas au Canada.⁶⁴

⁵⁶De telles taxes ont été proposées en Nouvelle-Écosse et dans l'Île-du-Prince-Édouard. Ainsi, Spencer, *ibid.*, aux pp. 395-6, mentionne un projet de loi de 1973 visant à modifier la *Land Holdings Disclosure Act*, S.N.S. 1969, c. 13 [maintenant sous C.S.N.S., c. L-3], mais qui ne fut jamais adopté par l'assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. Spencer fait aussi référence à un document: Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, Royal Commission on Land Ownership and Land Use, *Interim Report* (1973).

Toutefois, nous ne croyons pas que de telles taxes ou les lois qui imposent des contrôles sur la vente des terres à des non-résidents soient en conflit avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Annexe B, Partie I. Voir aussi, pour une analyse générale des problèmes constitutionnels que soulève le contrôle de la vente des terres à des non-résidents, Brun, *Le Québec peut empêcher la vente du sol québécois à des non-québécois* (1975) 16 C. de D. 973.

⁵⁷Voir S.O. 1974, c. 8 [maintenant sous R.S.O. 1980, e. 231, telle que modifiée par P.L. 14, 1983, 3e sess., 32e lég.]. Voir C. Hudson, *The Land Transfer Tax Act, 1974* (1975). Cette loi relève de la juridiction des provinces ainsi que le décidait M. le juge Henry dans l'affaire *Re Minister of Revenue for Ontario and Hala* (1977) 18 O.R. (2d) 88, (1977) 81 D.L.R. (3d) 710 (H.C.).

⁵⁸Voir S.O. 1974, c. 17, telle que modifiée par S.O. 1974, chs 107 et 121, et S.O. 1977, c. 15. Voir Smith, *The Ontario Land Speculation Tax* (1976) 52 Land Economics 6.

⁵⁹En vertu des amendements apportés par S.O. 1974, c. 107, art. 1. Dans la version originale de cette loi la taxe était de 50%: voir S.O. 1974, c. 17, art. 2(1).

⁶⁰Voir S.O. 1974, c. 17, art. 2(2), telle que modifiée par S.O. 1977, c. 15, art. 2.

⁶¹Voir S.O. 1978, c. 63.

⁶²Voir P.L. 14, 1983, 3e sess., 32e lég., art. 2, ajoutant les alinéas 2(a) à 2(c) à l'article 2.

⁶³Voir L.R.Q., c. D-17 [adoptée sous L.Q. 1976, c. 23]. Voir aussi Gauthier, *Quebec Land Transfer Duties: An Initial Analysis* (1976) 24 Can. Tax J. 381, et Caron, *La Loi des droits sur les transferts de terrains* (1977) 37 R. du B. 127.

⁶⁴Voir L.R.Q., c. D-17, art. 4.

Les interventions fiscales ontarienne et québécoise se ressemblent, donc, dans la mesure où elles visent la spéculation foncière au Canada par les non-résidents.⁶⁵ De plus, elles sont similaires dans la mesure où leur but principal est de décourager les achats purement spéculatifs plutôt que de protéger le territoire agricole de la province. Leur effet pourrait même être néfaste en ce sens que le paiement des droits peut être remis lorsque des terrains sont acquis à des fins de développement.⁶⁶ Quoi qu'il en soit, il reste que leur application aux terrains agricoles s'avère difficile, comme en témoignent les diverses modifications apportées à ces lois.⁶⁷ C'est pour cette raison qu'on s'est tourné vers la réglementation directe de la vente de terres agricoles aux non-résidents.

b. *Les mesures régulatrices*

L'Île-du-Prince-Édouard fut la première à adopter un régime de réglementation directe dans le domaine. En 1972, le gouvernement de cette province modifia la *Real Property Act*,⁶⁸ afin d'interdire aux personnes qui ne résidaient pas sur l'île, qu'elles soient citoyennes canadiennes ou non,⁶⁹ d'acquérir des terrains d'une superficie totale de plus de dix acres (quatre

⁶⁵ C'est-à-dire, ceux qui ne résident pas au Canada, qu'ils soient ou non citoyens canadiens.

⁶⁶ Voir ainsi, en Ontario, la *Land Transfer Tax Act*, R.S.O. 1980, c. 231, art. 16, telle que modifiée par P.L. 14, 1983, 3e sess., 32e lég., art. 10, et, au Québec, la *Loi concernant les droits sur les transferts de terrains*, L.R.Q., c. D-17, art. 31, qui prévoit que le paiement des droits exigibles en vertu de l'article 4 est différé lorsqu'un terrain qui n'est pas situé dans une aire retenue pour fins de contrôle ou dans une zone agricole, est acquis pour certaines fins, notamment,

a) l'établissement, l'expansion ou la relocalisation, avant l'expiration de deux ans qui suivent la date du transfert, d'une entreprise commerciale ou industrielle, autre qu'une entreprise agricole, que le cessionnaire exerce ou se propose d'exercer d'une façon active.

⁶⁷ Voir ainsi, la *Land Speculation Tax Amendment Act*, 1974 S.O. 1974, c. 17, telle que modifiée par S.O. 1974, c. 121. De même, voir la *Loi modifiant de nouveau la Loi sur les impôts et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 38, dont les articles 37 et 38 apportent certaines modifications à la *Loi des droits sur les transferts de terrains*, L.R.Q., c. D-17, pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1, en établissant que le paiement des droits ne peut être différé si, à l'époque du transfert, le terrain était situé dans une aire retenue pour fins de contrôle, ou dans une zone agricole. Voir aussi Gauthier, *supra*, note 63, à la p. 384, et Caron, *supra*, note 63, aux pp. 133-4.

⁶⁸ Voir S.P.E.I. 1972, c. 40, art. 1 [maintenant sous R.S.P.E.I. 1974, c. R-4, arts 3-4, telle que modifiée par S.P.E.I. 1975, c. 80, S.P.E.I. 1977, c. 34, et S.P.E.I. 1980, c. 43].

⁶⁹ Jusqu'en 1972, cette loi limitait la superficie des terres pouvant être acquises par un étranger, c'est-à-dire un non-Canadien: voir R.S.P.E.I. 1951, c. 138. En 1972, l'application de cette loi a été élargie pour inclure les non-résidents: voir S.P.E.I. 1972, c. 40, art. 1. Voir aussi Brun, *supra*, note 56, à la p. 978, où l'auteur constate que "la situation était devenue inquiétante: le contrôle de l'île était en voie d'échapper à ses résidents".

hectares) ou, si ces terrains bordent la mer, excédant cinq chaînes, sans l'autorisation du Lieutenant-gouverneur en conseil.⁷⁰ La constitutionnalité de cette disposition fut confirmée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Morgan c. Procureur général de la province de l'Île-du-Prince-Édouard*,⁷¹ pour le motif qu'elle s'appliquait à tous les non-résidents de la province et non pas seulement aux étrangers.⁷² Ce texte a été remplacé par une disposition semblable dans la *Prince Edward Island Lands Protection Act*.⁷³

Toute question au sujet du droit des provinces d'imposer des limites sur l'acquisition des terres par des étrangers fut mise en veilleuse suite à la modification apportée par le parlement fédéral à la *Loi sur la citoyenneté*,⁷⁴ qui permet maintenant au Lieutenant-gouverneur en conseil d'une province "[d']interdire, annuler ou limiter la prise de possession ou l'acquisition par quelque mode que ce soit [...] par des personnes qui ne sont pas citoyens canadiens".⁷⁵

⁷⁰ Voir à ce sujet, Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, Special Committee on Land Acquisition and Land Transfer to Non-Resident Corporations and Private Individuals, *Report* (1971); Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, Royal Commission on Land Ownership and Land Use, *Report* (1973); Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, Land Use Commission, *Report of the Land Use Commission to Executive Council* (1975-). Voir aussi, Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, Land Use Service Centre, *Non-Resident Land Ownership Legislation and Administration in Prince Edward Island* (1978).

⁷¹ Voir [1976] 2 R.C.S. 349, (1975) 55 D.L.R. (3d) 527. Voir surtout, Brun, *supra*, note 56, et Beaudoin, *Commentaire d'arrêt: Morgan v. P.E.I.* (1975) 35 R. du B. 724.

⁷² Selon l'article 91(25) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [S.R.C. 1970, App. II, no 5], "la naturalisation et les aubains" relèvent de la compétence fédérale.

⁷³ Voir S.P.E.I. 1982, c. 16, art. 1. Selon l'article 1(1)(k) de cette loi, un résident est une personne qui réside dans la province pendant au moins 183 jours par année.

⁷⁴ Voir S.C. 1974-75-76, c. 108, telle que modifiée par S.C. 1976-77, c. 52, art. 128, S.C. 1977-78, c. 22, art. 8. Une autre intervention législative du gouvernement fédéral, que nous n'examinerons pas vu son influence limitée sur l'acquisition des terres agricoles, est la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, S.C. 1973-74, c. 46, telle que modifiée par 1976-77, c. 52, art. 128. Voir aussi Taschereau, *supra*, note 54. Notons, en passant, pour compléter cette discussion des interventions fédérales, qu'un projet de loi privé intitulé la *Loi concernant l'acquisition de biens fonds par des non-Canadiens*, P.L. C-236, 1980, 1ère sess., 32e lég., fut adopté en première lecture le 2 mai 1980, mais sans suite.

⁷⁵ Voir la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, c. 108, art. 33(2). Jusque là, le seul moyen d'action indiscutablement reconnu aux provinces découlait de l'article 92(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [S.R.C. 1970, App. II, no 5], c'est-à-dire, "[l]'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent", permettant ainsi d'interdire la vente de terres *publiques* à des étrangers. Voir par exemple, en Colombie-Britannique, la *Lands Act*, R.S.B.C. 1979, c. 214, art. 6 [ajouté par S.B.C. 1970, c. 17]; en Alberta, la *Public Lands Act*, R.S.A. 1980, c. P-30, art. 21 [ajouté par S.A. 1973, c. 49]; au Manitoba, *The Crown Lands Act*, R.S.M. 1970, c. C-340; à Terre-Neuve, *The Crown Lands Act*, R.S.N. 1970, c. 71, art. 133A [ajouté par S.N. 1971, no 46, art. 2], qui n'est toutefois pas encore en vigueur. Certaines provinces ont aussi

L'Alberta a été la seule province à profiter de cette autorisation en adoptant, le 26 avril 1977, les *Foreign Ownership of Land (Temporary Regulations)*.⁷⁶ Ces règlements limitaient à un maximum de vingt acres (huit hectares) l'acquisition de terres rurales par des étrangers ou par des corporations sous contrôle étranger,⁷⁷ sans la permission du Lieutenant-gouverneur en conseil. Elles furent remplacées en 1979 par un règlement permanent au même effet, adopté cette fois sous la double autorité de la loi fédérale⁷⁸ et d'une loi provinciale, la *Agricultural and Recreational Land Ownership Act*.⁷⁹

La Saskatchewan et le Manitoba, de leur côté, ont suivi le modèle de l'Île-du-Prince-Édouard.⁸⁰ Ainsi, *The Saskatchewan Farm Ownership Act*⁸¹ vise l'acquisition des terres agricoles par des individus non-résidents de cette province.⁸² Dans sa version originale, cette loi imposait aux non-résidents la nécessité d'obtenir l'autorisation du *Saskatchewan Farm Ownership Board* pour acquérir des terres évaluées, aux fins d'impôts fonciers, à plus de

légiféré pour interdire le transfert à des non-résidents des terres dans les banques de sol, en vertu de ce même pouvoir. Voir ainsi en Saskatchewan, *The Land Bank Act*, R.S.S., c. L-2, arts 12 et 18. De même, au Québec, voir le *Règlement sur la banque de terres arables constituée en vertu de la section VII de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*, R.R.Q. 1981, c. M-14, r.1, art. 4(1)(f), qui accomplit le même objectif indirectement, en accordant priorité aux agriculteurs québécois.

⁷⁶ Voir l'arrêté en conseil 404/77, 26 avril 1977.

⁷⁷ Les acquisitions pour cause de décès, les baux d'une durée de vingt ans ou moins, ainsi que diverses autres transactions sont exemptées: voir art. 8.

⁷⁸ Voir la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, c. 108.

⁷⁹ Voir R.S.A. 1980, c. A-9, telle que modifiée par R.S.A. 1980, c. 12 (supp.), art. 1(1) [adoptée sous S.A. 1977, c. 1]. Voir aussi la *Agricultural and Recreational Land Ownership (Consequent Amendments) Act*, R.S.A. 1980, c. 2 (supp.). Il s'agit du *Règlement sur la propriété des terres appartenant à des étrangers* [*Foreign Ownership of Land Regulations*], Reg. 160/79, 17 mai 1979, *Alta Gaz.*, 1979.706, tel que modifié par Reg. 223/79, 27 juin 1979, *Alta Gaz.*, 1979.905, et Reg. 31/80, 24 janvier 1980, *Alta Gaz.*, 1980.170. Notons que le règlement 160/79 et ses modifications sont publiés dans les langues française et anglaise.

⁸⁰ Notons aussi qu'un projet de loi en Nouvelle-Écosse intitulé *An Act respecting the Approval of Purchase of Land by Non-Residents* proposait, en 1973, un système semblable. Ce projet fut retiré par la suite, comme l'indique Spencer, *supra*, note 54, à la p. 395.

⁸¹ Voir R.S.S., c. S-17, telle que modifiée par S.S. 1982, c. 16, art. 56 [adoptée sous S.S. 1973-74, c. 98]. Voir aussi Young, *The Saskatchewan Farm Ownership Act* (1975) 40 *Sask. L. Rev.* 117, et Phelps, *The Saskatchewan Farm Ownership Act, 1974* (1976-7) 41 *Sask. L. Rev.* 369. La Saskatchewan, à la différence de l'Alberta, n'exempte pas les acquisitions en raison de décès. Le non-résident a cinq ans pour effectuer le transfert des terres excédentaires: R.S.S., c. S-17, art. 9.

⁸² L'article 2(i) du *Saskatchewan Farm Ownership Act*, R.S.S., c. S-17, stipule que pour être résident de la Saskatchewan, il est nécessaire d'y résider pendant au moins 183 jours chaque année. En ce qui concerne les dispositions applicables aux corporations non-agricoles, qu'elles soient résidentes ou non: voir *infra*, notes 109 *et seq.* et texte y correspondant.

15 000\$.⁸³ Par la suite, la superficie maximale des terres dont l'acquisition était possible de plein droit fut réduite à 160 acres (soixante-quatre hectares) en 1977,⁸⁴ et à dix acres (quatre hectares) en 1980.⁸⁵

Bien que similaire à plusieurs égards à la législation de la Saskatchewan, *The Agricultural Lands Protection Act*⁸⁶ du Manitoba est moins restrictive dans la mesure où ce texte s'adresse aux acquisitions par des non-résidents (individus ou corporations) du Canada, plutôt que par des non-résidents de la province.⁸⁷ Dans sa forme originale, la loi interdisait l'acquisition des terres agricoles ayant une superficie supérieure à 160 acres (soixante-quatre hectares),⁸⁸ sans l'autorisation du Lieutenant-gouverneur en conseil ou de la nouvelle *Manitoba Agricultural Lands Protection Board*.⁸⁹ Cette limite maximale fut réduite par la suite à vingt acres (huit hectares).⁹⁰ Le gouvernement du Manitoba se propose actuellement de remplacer *The Agricultural Lands Protection Act* par une loi plus sévère, la *Loi sur la propriété agricole* [*The Farm Lands Ownership Act*].⁹¹ Aux termes de celle-ci, la limite maximale serait portée à dix acres (quatre hectares), et s'appliquerait désormais

⁸³ Voir S.S. 1973-74, c. 98, art. 7 [maintenant sous R.S.S., c. S-17, art. 7]. Selon un auteur, qui écrivait en 1977, cette disposition donnait alors au non-résident le droit d'acquérir approximativement 1 200 acres (480 hectares): voir Vicq, *supra*, note 52, à la p. 633. Voir cependant les articles 8.1 et 8.2 de cette même loi.

⁸⁴ Voir S.S. 1978, c. 50, art. 3 [maintenant sous R.S.S., c. S-17, art. 8.1], qui s'applique aux acquisitions faites après le 14 septembre 1977.

⁸⁵ Voir S.S. 1979-80, c. 94, art. 5 [maintenant sous R.S.S., c. S-17, art. 8.2] (avec reconnaissance des droits acquis dans chaque instance).

⁸⁶ Voir C.C.S.M., c. A-15 [adoptée sous *The Farm Lands Protection Act*, S.M. 1977, c. 44].

⁸⁷ Voir C.C.S.M., c. A-15, arts 1 et 2. Pour une affaire récente traitant de la définition de "non-résident", voir *Re Manalay Inc. and Manitoba Agricultural Lands Protection Board* (1982) 141 D.L.R. (3d) 560 (Man. Q.B.).

⁸⁸ Voir la *Farm Lands Protection Act*, S.M. 1977, c. 44, art. 2(1).

⁸⁹ Voir C.C.S.M., c. A-15, art. 13, qui donne au Lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements, *inter alia*, "exempting persons and classes of persons or land and classes of land from this Act or any of the provisions of this Act subject to such terms and conditions as the Lieutenant Governor in Council may specify". De même, l'article 5 du *Manitoba Regulation 11179 being a regulation under the Agricultural Lands Protection Act*, Man. Gaz., 1979.II.26, stipule: "Where the board is of the opinion that the public interest will not be injuriously affected, or on balance no grave harm will be done, it may upon application therefore or of its own volition and subject to such terms and conditions as it may impose, exempt a person, class of person, land or class of land from the Act or any provision thereof."

⁹⁰ Suite aux modifications d'abord apportées par *An Act to Amend the Farm Lands Protection Act*, S.M. 1977-78, c. 45, art. 3, et, ensuite, par *An Act to Amend the Agricultural Lands Protection Act*, S.M. 1980-81, c. 36, art. 5(2).

⁹¹ Voir P.L. 3, 1982, 2e sess., 32e lég. (déposé en première lecture le 6 décembre 1982). Ce projet en remplace un autre dans le même sens, qui avait été vivement critiqué comme étant trop sévère: voir P.L. 54, 1982, 1ère sess., 32e lég. (déposé en première lecture le 4 juin 1982).

aux non-résidents de la province,⁹² sauf permission contraire de l'Office de la propriété agricole du Manitoba.⁹³

Le Québec a suivi le chemin ainsi tracé en adoptant, le 21 décembre 1979, la *Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents*.⁹⁴ Le prototype le plus rapproché nous semble être celui de la Saskatchewan, puisque la loi québécoise interdit toute acquisition par une personne (physique ou morale) ne résidant pas au Québec,⁹⁵ d'une terre agricole comprenant plus de quatre hectares (dix acres) sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec.⁹⁶ En statuant sur la demande, la Commission détermine si, compte tenu des conditions biophysiques du sol et du milieu, la terre en question est propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux. Si elle ne l'est pas, l'autorisation est accordée automatiquement; si elle l'est, la Commission évalue la demande eu égard à des critères additionnels, soit "les conséquences économiques découlant des possibilités d'utilisation de la superficie à des fins d'agriculture, l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région et sur l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole".⁹⁷ Dans le cas des demandes présentées par des personnes physiques, elle peut aussi autoriser l'acquisition à la condition que l'acheteur "séjourne au Québec durant au moins trois cent soixante-six jours au cours des vingt-quatre mois suivant la date de l'acquisition".⁹⁸ Cette loi s'applique à l'ensemble de terres agricoles

⁹² Voir P.L. 3, 1982, 2e sess., 32e lég., arts 2 et 4. La loi admet certaines exceptions pour les individus non-résidents, telles pour l'agriculteur retraité (art. 3(8)), la transmission pour cause de décès (art. 3(12)), et le transfert *inter vivos* entre un agriculteur et ses parents proches (art. 3(13)).

⁹³ Voir P.L. 3, 1982, 2e sess., 32e lég., art. 3(3).

⁹⁴ Voir L.Q. 1979, c. 65 [maintenant sous L.R.Q., c. A-4.1]. Voir aussi Cossette, *supra*, note 54, aux pp. 280-2.

⁹⁵ Ce qui n'inclut pas le transfert par héritage ou succession: voir L.R.Q., c. A-4.1, art. 1(1).

⁹⁶ Voir L.R.Q., c. A-4.1, arts 1(3) et 8.

⁹⁷ Voir la *Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents*, L.R.Q., c. A-4.1, art. 15. Pour faciliter le travail de la Commission dans ses délibérations, la demande d'acquisition doit être accompagnée d'une déclaration assermentée mentionnant les motifs de l'acquisition de la terre agricole, son utilisation projetée et, s'il y a lieu, l'intention du requérant de s'établir au Québec: voir art. 13. De plus, en vertu de l'article 14, la Commission doit donner au requérant et à tout intéressé l'occasion de lui soumettre des représentations écrites et elle peut également tenir une audience publique. Voir aussi le *Règlement sur la présentation d'une demande d'autorisation et sur les renseignements et documents nécessaires à une telle demande*, R.R.Q. 1981, c. A-4.1, r.2.

⁹⁸ Voir L.R.Q., c. A-4.1, art. 16. On peut se demander quels seraient les effets sur les droits de propriété de l'acquéreur ou, ce qui est peut-être plus difficile, sur les créanciers hypothécaires d'un acquéreur si ce dernier ne respecte pas la condition imposée à l'article 16. Voir à ce sujet, Cossette, *supra*, note 54, à la p. 281.

au sud du 50e degré de latitude nord, qu'elles soient ou non dans une région agricole désignée en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole*.⁹⁹

L'Ontario, pour sa part, a suivi une autre route. La *Non-resident Agricultural Land Interest Registration Act*, de 1980,¹⁰⁰ ne prévoit que le simple enregistrement, renouvelable tous les cinq ans, auprès d'un directeur nommé en vertu de la loi, de toute acquisition par des non-résidents (individus ou corporations) du Canada de terres agricoles qui dépassent dix hectares (vingt-cinq acres) au total.¹⁰¹

Le législateur ontarien s'est peut-être inspiré d'une loi au même effet en Nouvelle-Écosse, la *Land Holdings Disclosure Act*.¹⁰² Le titre intégral de celle-ci, soit *An Act to Provide for the Disclosure of Land Holdings by Non-residents and Certain Corporations*, confirme qu'à bien des égards, le problème pour l'agriculture ne s'arrête pas à l'acquisition de la terre agricole

⁹⁹ Voir L.R.Q., c. P-41.1. Parmi les exceptions à ce régime, mentionnons les terres agricoles qui sont situées dans une région agricole mais qui n'ont pas été incluses dans la zone agricole temporaire ou permanente et, à une exception près (celle portant sur la déclaration requise dans l'acte d'acquisition), les terres bénéficiant des droits acquis en vertu des articles 5 et 6 de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. A-4.1. De même, son article 7 prévoit certaines autres exceptions mineures.

¹⁰⁰ Voir S.O. 1980, c. 26 [maintenant sous R.S.O. 1980, c. 318].

¹⁰¹ Voir R.S.O. 1980, c. 318, arts 2(1), 2(2) et 5. Cette loi vise les acquisitions aussi bien avant la date de son entrée en vigueur qu'après cette date (1er décembre 1980). À l'heure actuelle, 151 706 acres appartiennent à des étrangers, dont quelques 57 000 acres ont été acquis depuis le mois de décembre 1980: voir (1983) 1 Provincial Pulse 244. Le législateur définit comme étant résident tout individu qui a séjourné au Canada "during the next preceding twenty-four months for a period of, or periods the aggregate of which is, 366 days or more": voir art. 1(2)(a). Est toutefois exclu de cette définition de résident, tout individu qui, en vertu de l'article 1(2)(e)(i), "if, ordinarily resident in Canada, is neither a Canadian citizen nor a person who has been lawfully admitted to Canada for permanent residence in Canada". Puisqu'il ne s'agit que d'une simple obligation d'enregistrement, cette dernière disposition ne nous semble pas inconstitutionnelle, même à la lumière de la décision du *Privy Council* dans l'affaire *Union Colliery Co. c. Bryden* [1899] A.C. 580, (1899) 15 T.L.R. 508. Voir aussi Spencer, *supra*, note 54, aux pp. 396-406.

Une modification proposée à la loi (P.L. privé 166, 1981, 4e sess., 31e lég.), quoique jamais adoptée, aurait eu pour effet d'obliger le gouvernement à nommer le Directeur. Ce projet de loi privé proposait également l'instauration d'un moratoire temporaire sur la vente de terres agricoles aux non-résidents. Par ailleurs, un projet de loi privé ontarien (*Ontario Land Information Act*, 1983, P.L. privé 84, 1983, 3e sess., 32e lég., reçu en première lecture le 2 juin 1983) prévoit l'extension du système d'enregistrement de l'information foncière. Aux termes de ce projet, tout propriétaire devrait indiquer l'usage qu'il fait de son terrain, ainsi que sa propre qualité de résident ou non-résident du Canada.

Il est intéressant de noter que la *Non-resident Agricultural Land Interest Act*, R.S.O. 1980, c. 318, a fait ses débuts comme projet de loi privé (P.L. privé 166, 1979, 3e sess., 31e lég.), de la même manière que la quasi totalité des lois ontariennes en matière de protection du territoire agricole, chose assez rare dans le système législatif canadien.

¹⁰² Voir S.N.S. 1969, c. 13 [maintenant sous C.S.N.S., c. L-3].

par des non-résidents du Canada ou même de la province concernée; pour plusieurs, il s'étend à l'acquisition des terrains par des non-agriculteurs, c'est-à-dire, surtout, par des corporations non-agricoles, quelle que soit leur lieu de résidence. On veut protéger la ferme familiale.

2. L'acquisition des terres agricoles par des non-agriculteurs

C'est dans les provinces des Prairies que le besoin d'intervenir pour protéger la ferme familiale s'est fait le plus sentir, et cela, en raison de la nature particulière du mode d'exploitation agricole pratiqué dans cette région par rapport aux autres provinces.

Le premier exemple d'un texte législatif conçu pour atteindre cet objectif fut probablement albertain, sous la forme de *The Communal Property Act*.¹⁰³ Certes, cette loi ne visait pas les non-agriculteurs comme tels, mais son but était néanmoins la préservation du milieu rural traditionnel en empêchant aux sectes religieuses, dont les Huttérites et les Doukhobors,¹⁰⁴ d'accroître davantage la mesure de leurs propriétés foncières dans la province. La validité de cette loi fut confirmée dans l'affaire *Walter c. A.-G. Alberta*,¹⁰⁵ lorsque la Cour suprême du Canada reconnut le droit d'une province de contrôler l'acquisition des terres par des groupes ou des communautés.¹⁰⁶ Cette loi fut abrogée suite à l'adoption du *Alberta Bill of Rights*,¹⁰⁷ et la législation récente en Alberta reste muette sur la question de l'acquisition de terres agricoles par des non-agriculteurs.¹⁰⁸

¹⁰³ Voir S.A. 1947, c. 16, telle que modifiée. Voir aussi ses précurseurs, soit, *The Land Sales Prohibition Act*, S.A. 1942, c. 16 (dont le titre intégral était *An Act to prohibit the Sale of Lands to any Enemy Aliens and Hutterites for the Duration of the War*), et S.A. 1944, c. 15.

¹⁰⁴ Les Huttérites sont une secte anabaptiste qui date du 16e siècle, d'origine tyrolienne. Les Doukhobors sont une secte d'origine russe du 18e siècle. La description suivante des Huttérites s'applique également aux Doukhobors: "[U]npopular in Alberta partly because they are exclusive, partly because they are pacifists, and partly because their communal landholding and primitive standards of comfort enable them to produce food cheaply and undersell their neighbours". Voir Spencer, *supra*, note 54, n. 30, à la p. 393.

¹⁰⁵ Voir [1969] S.C.R. 383, (1969) 3 D.L.R. (3d) 1 [ci-après cité aux S.C.R.].

¹⁰⁶ *Ibid.*, 392-3, en vertu de la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils: voir l'article 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [S.R.C. 1970, App.II, no 5].

¹⁰⁷ Voir R.S.A. 1980, c. A-16 [adoptée sous S.A. 1983, c. 103]. On craignait qu'elle ne porte entrave à l'exercice de la liberté de religion des Huttérites. Pour des affaires récentes impliquant les Huttérites, voir *R. c. Vanguard Hutterian Brethren Inc.* [1979] 6 W.W.R. 335 (Sask. Dist. Ct), et *Re Hutterite Brethren Church of Eagle Creek Inc. and Rural Municipality of Eagle Creek No. 376* (1983) 144 D.L.R. (3d) 685, 21 M.P.L.R. 108 (Sask. C.A.).

¹⁰⁸ Voir la *Agricultural and Recreational Land Ownership Act*, R.S.A. 1980, c. A-9. Voir aussi les règlements, *supra*, note 79.

Par contre, *The Saskatchewan Farm Ownership Act*,¹⁰⁹ en plus de ses dispositions visant les non-résidents, interdit aux corporations non-agricoles de conserver plus de dix acres (quatre hectares) sans la permission du *Board*.¹¹⁰

Le gouvernement manitobain tente, lui-aussi, de trouver une solution acceptable à ce problème. En effet, la version originale de la loi présentement en vigueur, soit, *The Agricultural Lands Protection Act*, ne se contentait pas de limiter les non-résidents à acquérir 160 acres; elle interdisait à tout non-agriculteur, individu ou corporation, résident canadien ou non, d'acquérir plus de 640 acres (256 hectares).¹¹¹ Cette disposition fut abrogée l'année suivante,¹¹² mais le gouvernement est revenu à la charge dans sa proposition la plus récente, la *Loi sur la propriété agricole [The Farm Lands Ownership Act]*.¹¹³ Aux termes de celle-ci, seules les personnes physiques résidant au Manitoba (ou corporations agricoles sous contrôle d'agriculteurs y résidant) auraient le droit d'acquérir plus de dix acres (quatre hectares) de terres agricoles.¹¹⁴ Autrement dit, et c'est là ce qui nous intéresse tout particulièrement ici, les personnes morales, qu'elles soient du Manitoba ou d'ailleurs, n'auraient plus le droit d'excéder cette limite sans l'autorisation de l'Office de la propriété agricole du Manitoba.¹¹⁵

Sur l'Île-du-Prince-Édouard, on constate une tendance semblable: ainsi, en vertu du *Prince Edward Island Lands Protection Act*,¹¹⁶ une corporation non-agricole doit obtenir l'autorisation du Lieutenant-gouverneur en conseil pour acquérir plus de dix acres (quatre hectares), ou plus de cinq chaînes bordant la mer.¹¹⁷ En outre, tout individu, résident agriculteur ou non, serait

¹⁰⁹ Voir R.S.S., c. S-17.

¹¹⁰ Voir R.S.S., c. S-17, art. 11. De plus, les corporations qui ont excédé cette limite à la date de l'entrée en vigueur de cette loi, le 5 mai 1980, ont jusqu'au 1er janvier 1994 pour disposer des terrains en excès des limites statutaires: voir art. 12.

¹¹¹ Voir la *Farm Lands Protection Act*, S.M. 1977, c. 44, art. 2(2).

¹¹² Voir *An Act to Amend the Farm Lands Protection Act*, S.M. 1978, c. 45, art. 3. Ainsi, suite à cette modification, le nouvel article 2(2) stipule: "Nothing in this Act restricts or prohibits a person who is a resident of Canada or a corporation that is a resident of Canada from owning or acquiring any amount of land in Manitoba."

¹¹³ Voir P.L. 3, 1982, 2e sess., 32e lég.

¹¹⁴ L'article 2 prévoit: "Sans restriction ni limite, a) un résident, b) une corporation agricole familiale, c) une municipalité, d) un district d'administration local, ou e) un organisme gouvernementale peut, directement ou indirectement, acquérir, recevoir ou détenir tout droit réel agricole." L'article 1(1) définit "résident" de la façon suivante: "personne physique qui réside effectivement au Manitoba" (en anglais: "a natural person bona fide resident, animus et factum, of Manitoba").

¹¹⁵ Voir la *Loi sur la propriété agricole*, P.L. 3, 1982, 2e sess., 32e lég., art. 3(3).

¹¹⁶ Voir S.P.E.I. 1982, c. 16.

¹¹⁷ Voir S.P.E.I. 1982, c. 16, art. 5. Cette limitation est identique à celle qui s'applique maintenant aux non-résidents. Voir à cet égard, *supra*, notes 61 *et seq.* et texte y correspondant.

limité à 1 000 acres (400 hectares), et toute corporation, à 3 000 acres (1 200 hectares).¹¹⁸ On reconnaît toutefois la possibilité très limitée d'excéder ces limites si le Lieutenant-gouverneur en conseil estime que cela serait dans l'intérêt public; mais une telle autorisation doit être approuvée par la suite par l'assemblée législative provinciale.¹¹⁹

Quoique beaucoup plus générale, la modification apportée en 1976 à *The Development Area (Lands) Act* de Terre-Neuve¹²⁰ pourrait être ajoutée à cette liste de mesures. En effet, ce texte autorise le Lieutenant-gouverneur en conseil à réglementer l'acquisition de propriétés foncières dans une région désignée, ou à exercer un contrôle sur "the application of such lands for agricultural, commercial, industrial, recreational, residential or other purposes".¹²¹

Aucune autre province canadienne, y compris le Québec et l'Ontario, n'a légiféré dans ce domaine.

Toutes ces interventions contraignantes ne suffisent pas, à elles seules, pour préserver l'agriculture ou la ferme familiale. Il faut les compléter d'interventions stimulantes, destinées à rendre l'agriculture rentable et, de ce fait, attrayante; selon un auteur,

[]Le vieux dicton voulant que "l'agriculture soit plutôt un mode de vie qu'un moyen de faire de l'argent" ne vaut pas dans les pays développés. Il faut le remplacer par le suivant: l'agriculture est un mode de vie agréable si le revenu de la ferme assure une existence convenable.¹²²

¹¹⁸ Voir S.P.E.I. 1982, c. 16, art. 2. Cette loi fut introduite à cause de l'inquiétude générale au sujet de l'expansion de Cavendish Farms Ltd, une filiale des entreprises Irving du Nouveau-Brunswick. Cavendish est propriétaire ou locataire de 1 240 hectares et cherche activement 2 400 hectares additionnels. (La ferme moyenne de l'Île-du-Prince-Édouard s'étend sur 100 hectares.) On craint non seulement la perte de ces fermes familiales, mais aussi l'effet néfaste d'une "intégration verticale" sur l'économie de l'île. Cavendish Farms achète actuellement 30% de la production des pommes de terre de l'île et en est le principal employeur: voir The [Toronto] Globe and Mail (9 avril 1982) 3.

¹¹⁹ Voir S.P.E.I. 1982, c. 16, art. 7.

¹²⁰ Voir *An Act to Amend the Development Areas (Lands) Act*, S.N. 1975-76, no 18, modifiant R.S.N. 1970, c. 95.

¹²¹ Voir S.N. 1975-76, no 18, art. 4, remplaçant R.S.N. 1970, c. 95, art. 5(1)(c). L'ancien texte n'autorisait la réglementation que dans les cas où l'utilisation proposée des terres était "a new industrial or commercial use". Dans cette même révision de 1976, le titre intégral de la loi est devenu plus général et la responsabilité pour l'application de ses dispositions est passé du Minister of Economic Development au Minister of Forestry and Agriculture: voir arts 2 et 3. Pourtant, une modification récente à la loi prévoit que le ministre responsable pourrait celui (ou ceux) "appointed by the Lieutenant-Governor in Council to administer this Act": voir S.N. 1982, c. 25, art. 1 [remplaçant l'article 1(b)].

¹²² Voir Mercier, *L'exploitation des ressources agricoles — une responsabilité des provinces* (1962) 5 Can. Pub. Admin. 172, à la p. 175.

II. Les interventions stimulantes

Nous avons relevé les mesures suivantes destinées à stimuler l'agriculture: la création de banques de sol, les subventions gouvernementales, les divers programmes favorisant le crédit agricole, les mesures fiscales, la mise en place de régimes d'assurance, et la réglementation de la vente des produits agricoles. Certaines de ces mesures, dont les trois dernières, visent l'agriculteur lui-même, en ce sens que leur objet est de lui assurer un revenu stable et adéquat. C'est pour cela qu'il convient d'étudier sous deux rubriques séparées, tout d'abord, les mesures d'aide à l'agriculture et, ensuite, les mesures d'aide à l'agriculteur.

A. L'aide à l'agriculture

La création des banques de sol est intimement liée à la protection du sol agricole et surtout à la préservation de la ferme familiale.

1. Les banques de sol¹²³

De toutes les provinces canadiennes, celles du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Saskatchewan et du Québec possèdent ou possédaient les régimes législatifs les plus développés en matière de banques de terres arables. Certes, des dispositions législatives existent en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse, mais elles sont beaucoup moins importantes.¹²⁴

La banque de sol du Nouveau-Brunswick fut la première à être mise en place, avec l'adoption en 1966 du *Farm Adjustment Act* et de ses

¹²³ Voir McClaughry, *Rural Land Banking: The Canadian Experience* (1975) 7 N.C. Cent. L.J. 73, et Milner, *Land Banking in Canada: A New Approach to Land Tenure* (1977) J. Soil & Water Cons. 160.

¹²⁴ Outre les dispositions de la Colombie-Britannique (voir la *Agricultural Land Commission Act*, R.S.B.C. 1979, c. 9, arts 7 et 22-5), elles sont insérées dans des lois qui, autrement, traitent du crédit agricole: voir la *Agricultural Development Act*, R.S.A. 1980, c. A-7, arts 18-21; *The Agricultural Credit Corporation Act*, R.S.M. 1970, c. A-10, art. 32; la *Agricultural and Rural Credit Act*, R.S.N.S. 1967, c. 4 [maintenant sous C.S.N.S., c. A-5], arts 6 et 7. La législation albertaine prévoit explicitement la possibilité pour l'*Agricultural Development Corporation* d'acheter des fermes par paiement comptant ou moyennant une annuité de propriétaires handicapés ou âgés de plus de 55 ans: voir R.S.A. 1980, c. A-7, art. 18.

Notons enfin que l'article 7(1)(a) du *Agricultural Land Commission Act*, R.S.B.C. 1979, c. 9, modifie la version précédente de cette loi (voir S.B.C. 1973, c. 46, art. 7(1)(b)) de telle sorte que les mots "family farms" ont été remplacés par "farms".

règlements.¹²⁵ Ceux-ci autorisent le *Farm Adjustment Board* à acheter des terres arables,¹²⁶ et à les louer aux agriculteurs ou aux aspirants-agriculteurs pour un loyer nominal, avec option d'achat à la valeur marchande,¹²⁷ en s'assurant dans chaque cas que l'agriculteur reçoive une ferme rentable capable de lui assurer un revenu adéquat pour un niveau de vie acceptable. Le règlement ne fixe pas la durée des baux, mais une bonne gestion agricole est encouragée par le fait que l'agriculteur est indemnisé pour toute amélioration.

L'Île-du-Prince-Édouard est intervenue peu après, avec l'adoption de la *Land Development Corporation Act*,¹²⁸ dont les objectifs et les dispositions ressemblent essentiellement à ceux des loi et règlements du Nouveau-Brunswick. La disposition la plus innovatrice est l'article 10, qui prévoit l'acquisition des terres de fermiers retraités, soit par l'achat immédiat de ces terres, soit au moyen d'un contrat d'annuité avec droit de continuer à y résider.

La banque de sol de la Saskatchewan fut mise en place en 1972, avec l'adoption de la *Land Bank Act*.¹²⁹ La loi elle-même énumérait les objectifs suivants:

[T]he provision of assistance:

- (a) to increase the opportunities for persons to establish or maintain family farms in Saskatchewan;
- (b) to increase the opportunities for owners of farm lands in Saskatchewan to dispose of their farm land at fair and just prices.¹³⁰

La *Land Commission*, organisme créé par la loi,¹³¹ achetait les fermes à la valeur du marché et les louait par la suite aux agriculteurs ou aux aspirants-agriculteurs. Parmi les critères appliqués au choix des vendeurs et locataires possibles, la *Commission* favorisait les transactions dont le résultat était le

¹²⁵ Voir S.N.B. 1966, c. 9 [maintenant sous *Loi sur l'aménagement des exploitations agricoles*, L.R.N.B. 1973, c. F-3, telle que modifiée par L.N.B. 1980, c. 21]. Voir aussi le règlement 66-26, 29 juin 1966, N.B. Regs, 1966.99, tel que modifié.

¹²⁶ Notons que le règlement prévoit une aide spéciale aux vendeurs âgés. Voir le règlement 66-26, 29 juin 1966, N.B. Regs, 1966.99, art. 9, tel que modifié.

¹²⁷ Ou même moins dans certaines circonstances: voir les règlements 74-93, 26 juin 1974, N.B. Regs, 1974.405, et 79-62, 19 avril 1979, N.B. Regs, 1979.170.

¹²⁸ Voir S.P.E.I. 1969, c. 40 [maintenant sous R.S.P.E.I. 1974, c. L-2, telle que modifiée par S.P.E.I. 1974 (2d), c. 21; S.P.E.I. 1976, c. 16, et S.P.E.I. 1980, c. 2].

¹²⁹ Voir S.S. 1972, c. 60. Voir aussi Young, *The Saskatchewan Land Bank Act* (1975) 40 Sask. L. Rev. 1, et Bray, *supra*, note 6, aux pp. 600-1.

¹³⁰ Voir S.S. 1972, c. 60, art. 3, tel que modifié par S.S. 1979, c. 34, art. 4.

¹³¹ Voir S.S. 1972, c. 60, arts 8 *et seq.* L'établissement d'organismes consultatifs était également prévu dans le cadre de cette loi: un *Advisory Council* au plan provincial (voir art. 57) et des *Land Bank Committees* au plan local (voir art. 58).

transfert d'une ferme d'une génération à l'autre dans la même famille.¹³² Il existait un droit d'appel de toute décision de la *Commission* à un *Appeal Board* établi par le Lieutenant-gouverneur en conseil.¹³³ Enfin, comme au Nouveau-Brunswick, on encourageait une bonne gestion agricole du fait que les baux étaient de longue durée (la vie active du locataire),¹³⁴ et que le locataire était remboursé par la *Commission* pour toute amélioration majeure.¹³⁵ En plus, le bail comprenait une option d'achat après cinq ans.¹³⁶ Pourtant, cette loi fut abrogée le 1er avril 1983,¹³⁷ et remplacée par *The Farm Purchase Program Act*.¹³⁸

La dernière province à intervenir dans ce domaine fut le Québec qui, le 21 décembre 1979, modifia sa *Loi sur le ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation*,¹³⁹ pour accorder au Ministre le pouvoir de constituer une banque de terres arables en vue de disposer de ces terres ou de les louer "pour favoriser la relève en agriculture, l'agrandissement ou la consolidation de fermes de type familial et l'exploitation des terres arables non-utilisées ou sous-utilisées".¹⁴⁰ Cette modification fut mise en application avec l'adoption d'un règlement, le 21 janvier 1981.¹⁴¹ Celui-ci stipule, comme

¹³² Voir par exemple, les articles 10(2)(c), 12(2)(b), 12(2)(c), et 14(2)(b) du *Land Bank Act*, R.S.S., c. L-2. Le paiement pouvait aussi être fait sous forme d'annuité: voir art. 11(c). Les règlements adoptés en vertu de cette loi soulignaient aussi l'importance attribuée à l'âge et à l'état de santé du vendeur: voir ainsi le règlement 174/71, 10 août 1972, Sask. Gaz., 1974.II.351, tel que modifié. Voir, pour un autre exemple d'une loi ayant le même objectif, *The Family Farm Credit Act*, R.S.S., c. F-5.

¹³³ Voir S.S. 1972, c. 60, arts 59-63. L'article 61 prévoyait également un appel aux tribunaux (au *District Court*) des décisions de la *Commission* ou de la *Appeal Board* sur des questions de droit.

¹³⁴ Voir l'article 6 du règlement 174/72, 10 août 1972, Sask. Gaz., 1974.II.351.

¹³⁵ Voir S.S. 1972, c. 60, art. 27. La loi prévoyait aussi la possibilité pour la *Commission* d'effectuer des prêts aux locataires pour de telles améliorations: voir art. 22.

¹³⁶ Voir S.S., c. 60, art. 18. Selon Bray, *supra*, note 6, à la p. 601, entre 1972 et 1977 la *Commission* a acquis des terres d'une superficie totale de 354 000 hectares (885 000 acres), pour un coût total de \$81 millions, qu'elle a ensuite louées à quelques 1 900 locataires.

¹³⁷ Voir *The Land Bank Repeal and Temporary Provisions Act*, S.S. 1982-83, c. L-2.1 (P.L. 46, 1982, 1ère sess., 20e lég.).

¹³⁸ Voir S.S. 1982-83, c. F-8.1 (P.L. 45, 1982, 1ère sess., 20e lég.), qui établit un système de remboursement des intérêts payés par un agriculteur pour l'achat d'une ferme. Elle ressemble ainsi à la *Loi favorisant l'établissement de jeunes agriculteurs*, L.Q. 1982, c. 29 [maintenant sous L.R.Q., c. E-12.1].

¹³⁹ Voir L.R.Q., c. M-14, telle que modifiée par L.Q. 1979, c. 66.

¹⁴⁰ Voir L.R.Q., c. M-14, art. 27, telle que modifiée par L.Q. 1979, c. 66.

¹⁴¹ Voir le *Règlement sur la banque de terres arables constituée en vertu de la section VII de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*, R.R.Q. 1981, c. M-14, r.1, arts 5, 6, 11, 13 et 16.

c'est le cas pour les autres banques de sol canadiennes,¹⁴² que le prix d'achat doit être fixé selon le prix du marché et que le loyer doit être un pourcentage de la valeur marchande, rajusté annuellement avec déduction de la plus-value apportée à l'immeuble par les améliorations permanentes réalisées par le locataire. Le bail peut être ordinaire, d'une durée maximale de quinze ans, ou emphytéotique, ayant alors une durée de trente ans. À la différence des autres provinces, toutefois, une option d'achat n'est prévue que lorsque le bail est consenti à un agriculteur établi, pour agrandir sa ferme ou la rendre rentable. Néanmoins, le Ministre peut toujours vendre un immeuble à un acheteur qualifié.

Vu l'existence de la banque de sol québécoise, il nous semble quelque peu surprenant que la *Loi sur les terres publiques agricoles*,¹⁴³ adoptée le 8 avril 1982, n'en tienne pas compte. En effet, cette loi prévoit un régime distinct (quoique sous l'autorité du même ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation) de vente et de location de terres agricoles publiques.¹⁴⁴

La création des banques de terres arables facilite l'acquisition ou l'utilisation de terres propices par des agriculteurs à un prix abordable. Elles sont d'autant plus efficaces si elles sont jumelées à un programme de subventions favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles.

2. Les subventions

Au Québec, deux lois établissent des régimes de subventions gouvernementales à l'agriculture.

La première, fédérale,¹⁴⁵ prévoit la conclusion de conventions avec toute province en vue d'entreprendre conjointement des projets qui visent à at-

¹⁴² Voir par exemple, la *Land Bank Act*, R.S.S., c. L-2, art. 27; la *Agricultural Land Commission Act*, R.S.B.C. 1979, c. 9, art. 23, et la *Land Development Corporation Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. L-2, art. 9(d), qui accordent de tels pouvoirs aux organismes chargés de l'application de ces régimes.

¹⁴³ Voir L.Q. 1982, c. 13 [maintenant sous L.R.Q., c. T-9.1].

¹⁴⁴ Cette loi a essentiellement pour objet de moderniser et de simplifier l'administration des terres publiques. Elle constitue une refonte de plusieurs lois et remplace la *Loi sur les terres de colonisation*, L.R.Q., c. T-8 [adoptée sous S.Q. 1921, c. 43]; la *Loi sur les sociétés de colonisation*, S.R.Q. 1964, c. 104 [adoptée sous S.Q. 1869, c. 14]; la *Loi sur la protection des colons*, L.R.Q., c. P-38 [adoptée sous S.Q. 1882, c. 12]; la *Loi sur l'acquisition de certaines terres pour fins de colonisation*, L.R.Q. c. A-4 [adoptée sous S.Q. 1935, c. 37], et la *Loi du mérite du défricheur*, S.R.Q. 1964, c. 107 [adoptée sous S.Q. 1923-24, c. 7].

¹⁴⁵ Voir la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA)*, S.R.C. 1970, c. A-4, dont le titre intégral est *Loi prévoyant la remise en valeur et l'aménagement des régions rurales du Canada*.

teindre certains objectifs tels l'utilisation et l'exploitation économique plus efficaces des terres rurales dans une région désignée, l'augmentation des possibilités de revenu et de volume d'emploi dans une région, la mise en valeur et la conservation des approvisionnements hydrauliques à des fins agricoles ou autres fins rurales, ou l'amélioration des sols et la conservation des terres rurales dans une région désignée.

La deuxième, soit la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*,¹⁴⁶ est en quelque sorte la contrepartie provinciale de la loi fédérale en ce sens que son article 30 autorise la conclusion d'accords avec d'autres gouvernements.¹⁴⁷ Mais cette loi va plus loin, prévoyant un régime de subventions aux agriculteurs ou aspirants-agriculteurs, ainsi qu'aux corporations, coopératives et sociétés d'exploitation agricole. Le montant maximum accordé varie selon qu'il s'agisse d'une subvention pour améliorations générales¹⁴⁸ ou foncières,¹⁴⁹ d'une subvention d'établissement à un jeune agriculteur ou aspirant-agriculteur¹⁵⁰ ou à un agriculteur déjà établi pour agrandir sa ferme,¹⁵¹ ou d'une subvention à un individu ou à un groupe d'agriculteurs.¹⁵² D'autre part, la loi prévoit un ordre de priorité, ou schéma

¹⁴⁶ Voir L.R.Q., c. M-36, telle que modifiée par L.Q. 1978, c. 43, et L.Q. 1982, c. 29 [adoptée sous L.Q. 1969, c. 44; entrée en vigueur le 1er janvier 1970].

¹⁴⁷ Voir aussi la *Loi sur le ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation*, L.R.Q., c. M-14, art. 25.

¹⁴⁸ C'est-à-dire, "toute amélioration apportée à la ferme en tant qu'unité d'exploitation agricole et, sans limiter la généralité de ce qui précède, comprend les améliorations apportées au fonds de terre et aux bâtiments de ferme, ainsi que l'achat d'instruments aratoires, de machinerie agricole et de cheptel": voir l'article 2 du *Règlement d'application de la Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, R.R.Q. 1981, c. M-36, r.1.

¹⁴⁹ Voir l'article 3 du *Règlement d'application de la Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, R.R.Q. 1981, c. M-36, r.1. C'est-à-dire, des améliorations "destinées] prioritairement et dans la proportion d'au moins 50%, à moins que l'Office en décide autrement, à la mise en valeur du fonds de terre et ensuite à la construction ou à l'amélioration des bâtiments de ferme, à l'exception de la résidence de ferme ainsi que des frais d'entretien et des dépenses courantes".

¹⁵⁰ Voir ainsi la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, L.R.Q., c. M-36, arts 1(d) et 2. C'est-à-dire, les personnes physiques âgées de dix-huit à quarante ans, qui s'adonnent à l'agriculture sans en faire leur principale occupation mais qui s'engagent à en faire leur principale occupation dans les délais fixés par règlement. À ce sujet, voir le *Règlement d'application de la Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, R.R.Q. 1981, c. M-36, r.1, art. 12(c). En vertu des articles 2 et 5 de la *Loi*, le montant maximum est de 2 000\$ pour les améliorations générales, et de 6 000\$ pour les améliorations foncières. Ces maxima furent augmentés de 1 000\$ et 3 000\$, respectivement, en 1978.

¹⁵¹ Voir la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, L.R.Q., c. M-36, art. 7. Dans ce cas, la subvention peut atteindre 4 000\$ (augmentation de 2 000\$), mais n'est disponible que pour les améliorations foncières.

¹⁵² C'est-à-dire les corporations, coopératives et sociétés d'exploitation agricole: voir la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, L.R.Q., c. M-36, arts 10 et seq.

d'admissibilité, qui prend en considération si le requérant a déjà bénéficié ou bénéficie actuellement d'une autre source d'aide financière.¹⁵³

Or, de telles subventions ne seront plus disponibles à partir du 1er janvier 1984,¹⁵⁴ puisque le gouvernement est à leur substituer des subventions octroyées dans le cadre de la nouvelle *Loi favorisant l'établissement de jeunes agriculteurs*.¹⁵⁵ Désormais, des subventions pour ainsi dire "directes" sont remplacées par des subventions plutôt "indirectes", en ce sens qu'elles servent à réduire le coût de financement des prêts consentis aux jeunes agriculteurs dans le cadre d'autres lois favorisant le crédit agricole.¹⁵⁶

3. Le crédit agricole

Aux termes de la constitution canadienne, la juridiction sur le crédit agricole est fédérale dans la mesure où le gouvernement central a compétence en matière d'intérêts¹⁵⁷ et de faillite.¹⁵⁸ C'est pour cette raison que certaines

¹⁵³ Voir la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, L.R.Q., c. M-36, art. 3. Ainsi sont éligibles à cette subvention les agriculteurs qui bénéficient des avantages accordés en vertu d'autres lois québécoises, notamment, la *Loi sur le crédit agricole*, L.R.Q., c. C-75, art. 30 (remise du tiers du montant d'un prêt d'établissement, et ce jusqu'à concurrence de 3 000\$, si l'agriculteur demeure sur sa ferme et y pratique l'agriculture pendant les dix années qui suivront le prêt), la *Loi sur le prêt agricole*, L.R.Q., c. P-20, art. 4 (remise semblable), et la *Loi sur le ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation*, L.R.Q., c. M-14, art. 24 (subvention pour consolidation). Sont toutefois inéligibles les agriculteurs qui ont bénéficié d'une subvention pour l'établissement de jeunes agriculteurs prévue à l'article 25 de l'ancienne *Loi du Ministère de l'agriculture et de la colonisation*, S.R.Q. 1964, c. 101 (Cette subvention cessa d'être disponible dès l'entrée en vigueur de la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, L.R.Q., c. M-36, le 1er janvier 1970.).

¹⁵⁴ Voir la *Loi favorisant l'établissement de jeunes agriculteurs*, L.Q. 1982, c. 29, arts 26-8 [maintenant sous L.R.Q., c. E-12.1].

¹⁵⁵ Voir L.R.Q., c. E-12.1, adoptée le 23 juin 1982, et en vigueur le 1er septembre 1982: voir la proclamation du 25 août 1982, G.O.Q., 1982.II.3913. Voir aussi le *Règlement d'application de la Loi favorisant l'établissement de jeunes agriculteurs*, G.O.Q., 1982.II.3462. Il est intéressant de noter que cette loi renforce la politique gouvernementale générale en matière d'agriculture, en ce sens qu'elle prévoit un rapport spécifique entre les subventions d'établissement et la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1. En effet, pour être admissible à une telle subvention, il doit être démontré que la ferme se trouve dans une région agricole désignée ou, le cas échéant, dans une zone agricole: voir art. 6, al. 1, para. 7.

¹⁵⁶ En l'occurrence, la *Loi sur le crédit agricole* (fédérale, S.R.C. 1970, c. F-2, ou provinciale, L.R.Q., c. P-20), ou la *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*, L.R.Q., c. C-75.1.

¹⁵⁷ Voir 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [S.R.C. 1970, App. II, no 5], art. 91(19).

¹⁵⁸ Voir 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [S.R.C. 1970, App. II, no 5], art. 91(21). On pourrait aussi ajouter "[l]es banques, l'incorporation des banques", en vertu de l'article 91(15); "[l]es caisses d'épargne", en vertu de l'article 91(16), et "[l]es lettres de change et les billets promissoires", en vertu de l'article 91(18).

lois provinciales des années 1930 destinées à alléger le fardeau de la dette des cultivateurs de l'époque¹⁵⁹ furent déclarées invalides par les tribunaux¹⁶⁰ et qu'une loi fédérale facilitant les compromis et les arrangements entre les cultivateurs insolvable et leurs créanciers fut adoptée.¹⁶¹ Bien que dans son ensemble, le domaine d'application de cette loi reste limité,¹⁶² son dernier article, qui est d'application générale, nous semble fort intéressant:

(1) Nonobstant les dispositions de tout autre statut ou loi, lorsqu'un taux d'intérêt excédant sept pour cent est stipulé dans une hypothèque sur tout immeuble agricole, si une personne tenue de payer l'hypothèque offre ou paie à la personne ayant le droit de recevoir l'argent, le montant dû sur cette hypothèque et l'intérêt jusqu'à la date du paiement, plus trois mois d'intérêt supplémentaire au lieu d'avis, nul intérêt n'est, après l'expiration de la période de trois mois susdite, exigible, payable ou recouvrable à l'égard de ladite hypothèque à un taux excédant cinq pour cent par année.

(2) Le présent article s'applique dans le cas de toute hypothèque jusqu'ici ou désormais consentie, que la somme du principal soit ou non due et échue à l'époque où cette offre ou ce paiement est fait.¹⁶³

Néanmoins, chaque gouvernement garde un pouvoir de dépenser indépendant. C'est par le biais de ce "spending power" que les gouvernements, tant provinciaux que fédéral, sont intervenus dans le domaine du crédit agricole. Il en résulte qu'un agriculteur québécois se trouve devant toute une gamme de programmes gouvernementaux.

¹⁵⁹ Voir à ce sujet Bartedo, *Constitutional Limitations of Provincial Debt Adjustment Legislation* (1941) 6 Sask. Bar Rev. 1; J. Mallory, *Social Credit and The Federal Power in Canada* (1954); P. Hogg, *supra*, note 12, aux pp. 316-9. Voir aussi, pour un exemple plus récent, *The Family Farm Protection Act, 1971*, S.S. 1971 (2d), c. 3, et Pederson, *The Family Farm Protection Act: What does it accomplish?* (1971) 36 Sask. L. Rev. 169.

¹⁶⁰ Voir ainsi, *Crédit Foncier Franco-Canadien c. Ross* [1937] 3 D.L.R. 365, [1937] 2 W.W.R. 353 (Alta Sup. Ct, App. Div.); *A.-G. Alberta c. A.-G. Canada* [1943] A.C. 356, [1943] 1 All E.R. 240 (P.C.); *A.-G. Saskatchewan c. A.-G. Canada* [1949] A.C. 110, [1949] 2 D.L.R. 145 (P.C.). Voir aussi, "Comment" (1943) 21 Can. Bar Rev. 416.

¹⁶¹ Voir maintenant la *Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers*, S.R.C. 1970, c. F-5, telle que modifiée par S.C. 1977-78, c. 22, art. 12, S.C. 1978-79, c. 11, art. 10 [adoptée sous S.C. 1934, c. 53]. Au préambule de cette loi, on retrouve les mots suivants: "vu l'état précaire de l'agriculture dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta durant la période qui a suivi immédiatement 1929, certains cultivateurs de cette région sont incapables de régler présentement leurs dettes; et qu'il est dans l'intérêt national de retenir sur leurs terres lesdits cultivateurs à titre de producteurs effectifs".

¹⁶² Elle ne vise actuellement que les dettes contractées avant le 1er mai 1935 par les cultivateurs des provinces des Prairies: voir la *Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers*, S.R.C. 1970, c. F-5, art. 2(1), telle que modifiée. En vertu d'un projet de loi privé récemment présenté dans le cadre de la 32e législature au Parlement fédéral, cette restriction serait supprimée pour être remplacée par un nouveau critère selon lequel l'incapacité pourrait être attribuable à des "frais d'exploitation élevés et des bas prix pour certains produits agricoles". Voir P.L. C-653, 1980-81-82, 1ère sess., 32e lég., art. 1.

¹⁶³ Voir la *Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers*, S.R.C. 1970, c. F-5, art. 42, telle que modifiée.

Certaines de ces lois établissent des régimes de prêts directs par des organismes gouvernementaux, tandis que d'autres prévoient une participation de la part des gouvernements aux prêts consentis par le secteur privé.

a. *Les prêts gouvernementaux*

La première intervention gouvernementale visait à établir des régimes de prêts gouvernementaux aux agriculteurs. Il existe actuellement deux lois à cet égard, l'une fédérale et l'autre provinciale, toutes deux intitulées *Loi sur le crédit agricole*.

La loi fédérale¹⁶⁴ offre aux cultivateurs un crédit foncier à long terme,¹⁶⁵ et à un taux d'intérêt réduit,¹⁶⁶ par le biais de prêts consentis par la Société du crédit agricole, pour des fins qui vont de l'acquisition de terres à culture jusqu'au paiement des frais d'exploitation et des frais d'entretien quotidien du cultivateur, en passant par les améliorations permanentes et autres.¹⁶⁷ Le montant maximum de tout prêt est fixé à 200 000\$ pour les prêts aux individus et à 400 000\$ pour les prêts aux corporations, coopératives et sociétés d'exploitation agricole. Ce montant maximum sera désormais fixé par règlement.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Voir la *Loi sur le crédit agricole*, S.R.C. 1970, c. F-2, telle que modifiée par S.C. 1972, c. 19, S.C. 1974-75-76, c. 45, S.C. 1976-77, chs 34 et 52, S.C. 1977-78, c. 28, et S.C. 1980-81-82, c. 92 [adoptée sous *Loi sur le prêt agricole canadien*, S.C. 1927, c. 43]. Voir aussi le *Règlement sur le crédit agricole*, C.R.C. 1978, v. VI, c. 644, tel que modifié. Voir aussi la *Loi sur le crédit aux syndicats agricoles*, S.R.C. 1970, c. F-4, et le *Règlement sur le crédit aux syndicats agricoles*, C.R.C. 1978, v. VI, c. 662.

¹⁶⁵ Voir la *Loi sur le crédit agricole*, S.R.C. 1970, c. F-2, art. 26, qui imposait une période maximale de 30 ans. Cette période fut par la suite éliminée: d'abord, pour les prêts à l'établissement des jeunes cultivateurs, voir la *Loi modifiant la Loi sur le crédit agricole*, S.C. 1977-78, c. 28, art. 23, et, par la suite, pour tout autre prêt agricole, la *Loi concernant les prêts agricoles*, S.C. 1980-81-82, c. 92, art. 17.

¹⁶⁶ Fixé en ce moment au taux de base plus un pour cent: voir le *Règlement sur les taux d'intérêt de la Loi sur le crédit agricole*, C.R.C. 1978, v. VI, c. 643, tel que modifié par DORS/79-745 (1979) 113 *Gazette du Canada* Partie II, no 21, à la p. 3675. Il est à noter que ce règlement prévoit exceptionnellement un taux maximum de douze pour cent pour les prêts consentis entre le 18 octobre 1979 et le 31 mars 1980. Voir aussi la *Loi sur les prêts agricoles bonifiés*, S.C. 1980-81-82, c. 92 (Partie II) et la *Loi no. 2 sur les prêts agricoles bonifiés*, S.C. 1980-81-82, c. 131.

¹⁶⁷ Voir la *Loi sur le crédit agricole*, S.R.C. 1970, c. F-2, art. 16, telle que modifiée. Par ailleurs, une section de cette loi, ajoutée en 1975, porte sur les prêts pour l'établissement des jeunes cultivateurs: voir S.C. 1974-75-76, c. 45, art. 12.

¹⁶⁸ Voir l'article 17.1, ajouté en vertu de S.C. 1972, c. 19, art. 4, telle que modifié par S.C. 1974-75-76, c. 45, art. 4, S.C. 1978, c. 28, art. 6, et S.C. 1980-81-82, c. 92, art. 12.

La loi fédérale est complétée en quelque sorte par la *Loi sur le prêt agricole* québécoise,¹⁶⁹ qui institue un régime d'aide de la part du gouvernement provincial au paiement des intérêts sur des prêts consentis par le gouvernement fédéral aux cultivateurs québécois, dans une mesure qui varie d'après la date du prêt.

La *Loi sur le crédit agricole* québécoise¹⁷⁰ est semblable à son homologue fédéral. Elle autorise l'Office du crédit agricole du Québec à consentir des prêts à long terme¹⁷¹ et à des taux d'intérêt réduits,¹⁷² pour l'achat de terres, d'animaux de ferme ou de machinerie agricole, ou pour l'acquisition d'améliorations permanentes comme, par exemple, la construction ou la réparation des bâtiments de ferme, le défrichement ou le drainage.¹⁷³ Le montant maximum de ces prêts varie selon leur nature, la qualité de l'emprunteur (individu ou groupe) et son âge.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Voir L.R.Q., c. P-20 [adoptée sous S.Q. 1928, c. 30].

¹⁷⁰ Voir L.R.Q., c. C-75, telle que modifiée par L.Q. 1978, c. 44, et L.Q. 1982, c. 29 [adoptée sous S.Q. 1936 (2e sess.), c. 3]. Voir aussi le *Règlement d'application de la Loi sur le crédit agricole*, R.R.Q. 1981, c. C-75, r.1.

¹⁷¹ C'est-à-dire jusqu'à trente-neuf ans et demi pour les hypothèques, et jusqu'à dix-huit mois pour les nantissements agricoles, tel que prévu à l'article 1979a du Code civil: voir la *Loi sur le crédit agricole*, L.R.Q., c. C-75, art. 22. Les dispositions du Code civil portant sur les nantissements agricoles furent ajoutés en 1940: voir la *Loi du nantissement agricole*, S.Q. 1940, c. 69, art. 1. En vertu de la *Loi modifiant la Loi du crédit agricole*, S.Q. 1972, c. 32, art. 2, l'Office du crédit agricole du Québec est autorisé à consentir des nantissements.

¹⁷² Voir la *Loi sur le crédit agricole*, L.R.Q., c. C-75, art. 23. Le taux d'intérêt est fixé par règlement et peut varier de 2,5% sur les premiers 15 000\$, jusqu'au taux de base plus 0,5% pour la partie du prêt excédant 150 000\$: voir le *Règlement d'application de la Loi sur le crédit agricole*, R.R.Q. 1981, c. C-75, r.1, arts 10 et 11.

¹⁷³ Sauf quelques exceptions (voir par exemple l'article 11(d), alinéas 5 et 6), les fins auxquelles doivent servir les sommes prêtées sont fixées par règlement: voir art. 11(q). Voir aussi le *Règlement d'application de la Loi sur le crédit agricole*, R.R.Q. 1981, c. C-75, r.1, art. 2. La *Loi du crédit agricole*, S.R.Q. 1964, c. 108, prévoyait également à son article 8 la possibilité d'accorder des prêts d'établissement. Suite aux modifications apportées en vertu de la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, L.Q. 1969, c. 44 [maintenant sous L.R.Q., c. M-36], art. 26, ces prêts ne sont plus disponibles.

¹⁷⁴ C'est ainsi que l'Office du crédit agricole du Québec peut consentir des prêts hypothécaires jusqu'à 250 000\$ (ou 80% de la valeur de la ferme) aux individus, et jusqu'à 450 000\$ (ou 80% de la valeur de la ferme) aux corporations coopératives et sociétés d'exploitation agricole, et des nantissements agricoles jusqu'à 100 000\$ (ou 80% de la valeur des biens nantis) aux individus et jusqu'à 200 000\$ (ou 80% de la valeur des biens nantis) à une collectivité. Si les emprunteurs sont entre dix-huit et quarante ans, le maximum d'un prêt hypothécaire pourrait atteindre 90% de la valeur de la ferme. En tout autre cas, le bénéficiaire d'un prêt hypothécaire qui dépasse 80% de cette valeur doit employer l'excédent pour réaliser un programme d'améliorations foncières ou de conservation de son exploitation, ou pour augmenter la superficie de sa ferme: voir la *Loi sur le crédit agricole*, L.R.Q., c. C-75, art. 11(d).

Les deux lois fédérale et provinciale sur le crédit agricole étant essentiellement semblables, la seule différence importante porte sur le rôle financier que remplissent les deux gouvernements. Le capital de l'organisme fédéral, la Société du crédit agricole, provient du Fonds du revenu consolidé¹⁷⁵ tandis que l'Office du crédit agricole du Québec dépend en principe d'emprunts du secteur privé: le rôle du gouvernement provincial n'est que de garantir de tels emprunts, garantie qui est, d'ailleurs, devenue facultative.¹⁷⁶

Finalement, la *Loi favorisant l'établissement de jeunes agriculteurs québécoise* autorise¹⁷⁷ le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, sur recommandation de l'Office du crédit agricole du Québec, à accorder aux jeunes agriculteurs une subvention applicable à l'intérêt produit par des prêts obtenus dans le cadre des lois sur le crédit agricole, tant fédérale que provinciale, pour les fins de leur établissement.

Voilà en résumé ce que prévoient les lois principales établissant des régimes de prêts gouvernementaux aux agriculteurs québécois; d'autres lois visent une participation gouvernementale aux prêts consentis par des organismes dans le secteur privé.

b. *Les prêts du secteur privé*

C'est le gouvernement du Québec qui a été le plus actif dans ce domaine. Au plan de la législation fédérale, la participation gouvernementale se limite à fournir une garantie au prêteur du secteur privé qu'il sera remboursé du montant de toute perte subie suite à un prêt agricole consenti aux termes de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*,¹⁷⁸ c'est-à-dire, dans le cas des prêts à court et à moyen terme,¹⁷⁹ et à taux d'intérêt réduit,¹⁸⁰ jusqu'au

¹⁷⁵ Voir la *Loi sur le crédit agricole*, S.R.C. 1970, c. F-2, arts 12-15, telle que modifiée. Le capital, en vertu des modifications apportées par S.C. 1980-81-82, c. 92, art. 7, est passé de \$150 millions à \$225 millions. La société a d'ailleurs des pouvoirs limités quant aux placements qu'elle peut effectuer: voir art. 14(3).

¹⁷⁶ Voir la *Loi sur le crédit agricole*, L.R.Q., c. C-75, arts 11(a)-11(c) et 15. Une telle garantie était obligatoire avant les modifications apportées par L.Q. 1978, c. 44, art. 2. De même, la limite maximale des sommes que l'Office pouvait emprunter, fixé avant 1978 à \$50 millions, a été éliminée: voir L.Q. 1978, c. 44, art. 1.

¹⁷⁷ Voir L.R.Q., c. E-12.1, art. 2.

¹⁷⁸ Voir S.R.C. 1970, c. F-3, telle que modifiée par S.C. 1970 (2e Supp.), c. 9, S.C. 1974, c. 10, S.C. 1976-77, c. 23, S.C. 1977-78, c. 22, et S.C. 1980-81-82, c. 7. Voir aussi le *Règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, C.R.C. 1978, v. VI, c. 645, tel que modifié par DORS/78-505 (1978) 112 Gazette du Canada Partie II, no 12, à la p. 2801, et DORS/79-149 (1979) 113 Gazette du Canada Partie II, no 4, à la p. 624.

¹⁷⁹ C'est-à-dire de quinze ans pour l'achat de terrains et de dix ans pour toute autre fin. Voir la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, S.R.C. 1970, c. F-3, art. 3(1)(e), telle que modifiée.

¹⁸⁰ Voir la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, S.R.C. 1970, c. F-3, art.

montant maximum de 100 000\$,¹⁸¹ s'ils étaient consentis pour fin d'achat de terrains ou d'améliorations permanentes.¹⁸² Toutefois, le gouvernement entend maintenant réduire progressivement sa responsabilité financière globale en vertu de cette loi, pour ne plus être responsable des prêts consentis à partir du 30 juin 1983.¹⁸³

Le Québec a adopté quatre lois au même effet,¹⁸⁴ qui prévoient une double participation gouvernementale: d'une part, à l'exemple de la loi fédérale, le gouvernement (ou, plus récemment, le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers¹⁸⁵) garantit au prêteur un remboursement partiel des pertes subies en vertu de prêts consentis aux termes des diverses lois; d'autre part, à la différence du régime fédéral, le gouvernement est autorisé, en vertu de trois de ces lois,¹⁸⁶ à rembourser une partie des intérêts aux emprunteurs répondant à certains critères indiquant l'existence de problèmes financiers.

Le premier de ces textes, la *Loi favorisant l'amélioration des fermes*,¹⁸⁷ ressemble le plus à la loi fédérale en ce sens qu'il prévoit une participation gouvernementale relativement aux prêts à court ou à moyen terme,¹⁸⁸ d'un montant maximum de 200 000\$,¹⁸⁹ accordés à un taux d'intérêt qui ne dépasse pas le taux de base¹⁹⁰ et qui ont été consentis par le secteur privé avec

6(1)(e)(V), telle que modifiée. Le taux d'intérêt est fixé par règlement et est présentement le taux de base plus un pour cent: voir DORS/79-149 (1979) 113 Gazette du Canada Partie II, no 4, à la p. 624, art. 2(1).

¹⁸¹ Voir la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, S.R.C. 1970, c. F-3, art. 3(1)(d), telle que modifiée par S.C. 1980-81-82, c. 7.

¹⁸² Voir la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, S.R.C. 1970, c. F-3, art. 2(1).

¹⁸³ Voir la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, S.R.C. 1970, c. F-3, art. 5, telle que modifiée par S.C. 1980-81-82, c. 7.

¹⁸⁴ Voir les *Loi favorisant l'amélioration des fermes*, L.R.Q., c. A-18; *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*, L.R.Q., c. C-75; *Loi favorisant le crédit à la production agricole*, L.R.Q., c. C-77, et *Loi favorisant un crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours des périodes critiques*, L.R.Q., c. C-79.

¹⁸⁵ Voir *infra*, notes 217 et *seq.* et texte y correspondant.

¹⁸⁶ L'exception est la *Loi favorisant le crédit à la production agricole*, L.R.Q., c. C-77.

¹⁸⁷ Voir L.R.Q. 1977, c. A-18, telle que modifiée par L.Q. 1978, c. 45, L.Q. 1979, c. 49, L.Q. 1982, c. 29, et L.Q. 1983, c. 7 [adoptée sous S.Q. 1959-60, c. 13]. Voir aussi le *Règlement d'application de la Loi favorisant l'amélioration des fermes*, R.R.Q. 1981, c. A-18, r.1, tel que modifié.

¹⁸⁸ C'est-à-dire pour une période qui n'excède pas dix ans sauf pour les prêts consentis à des fins d'amélioration du fonds de terre ou pour achat de terre additionnelle où la durée ne doit pas excéder quinze ans: voir la *Loi favorisant l'amélioration des fermes*, L.R.Q., c. A-18, art. 9.

¹⁸⁹ Voir la *Loi favorisant l'amélioration des fermes*, L.R.Q., c. A-18, art. 3, telle que modifiée par L.Q. 1983, c. 7, art. 1 (auparavant fixé à 100 000\$: voir L.Q. 1978, c. 45, art. 1).

¹⁹⁰ Voir la *Loi favorisant l'amélioration des fermes*, L.R.Q., c. A-18, art. 11, et le *Décret 287-82*, G.O.Q., 1982.II.858. Nous ne voulons évidemment pas suggérer que le gouvernement a tenté au moyen de cette loi d'imposer une réglementation sur les taux d'intérêts puisqu'il

l'autorisation préalable de l'Office du crédit agricole du Québec¹⁹¹ pour réaliser des améliorations permanentes ou l'achat de fonds de terre.¹⁹²

À cette loi s'ajoutent les *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*¹⁹³ et *Loi favorisant le crédit à la production agricole*.¹⁹⁴ La première, ainsi que son titre le suggère, vise l'instauration d'un programme de crédit agricole à long terme,¹⁹⁵ consenti par le secteur privé, avec participation administrative de l'Office, pour fins de réalisation des améliorations permanentes, y compris l'achat de terres ou d'autres équipements importants.¹⁹⁶ Le montant du prêt suit le modèle établi dans le cadre de la *Loi sur le crédit agricole québécoise*,¹⁹⁷ et varie en fonction de la nature du prêt et de certains attributs de l'emprunteur.¹⁹⁸ À l'instar de la plupart des lois québécoises dans ce domaine, le taux d'intérêt est fixé par règlement et est actuellement le taux de base.¹⁹⁹ Par ailleurs, le régime de subventions applicable à l'intérêt produit par un prêt, prévu dans le cadre de la *Loi favorisant l'établissement des jeunes agriculteurs*,²⁰⁰ s'applique aux prêts consentis dans le cadre de cette *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*.

n'a pas juridiction sur ce domaine. En vertu de cette loi, pour bénéficier de la participation gouvernementale, le taux d'intérêt ne doit pas dépasser la limite stipulée.

¹⁹¹ Ou pour rembourser un emprunt temporaire contracté d'urgence, sans une telle autorisation préalable, pour pouvoir faire les achats d'une nature reconnue par la loi: voir L.Q. 1983, c. 7, art. 3, ajoutant un nouvel article 7.1.

¹⁹² Voir la *Loi favorisant l'amélioration des fermes*, L.R.Q., c. A-18, art. 7, où sont énumérées les fins permises. Une addition intéressante aux fins autorisées fut ajoutée par L.Q. 1972, c. 33, art. 3, c'est-à-dire, "l'achat de contingents et de quotas" dont la valeur peut atteindre 150 000\$ au Québec. Voir C. Green, *Agricultural Marketing Boards in Canada: An Economic and Legal Analysis* (1982), à la p. 19, et, *infra*, notes 254 et seq. et texte y correspondant.

¹⁹³ Voir L.Q. 1978, c. 50 [L.R.Q., c. C-75.1], telle que modifiée par L.Q. 1982, c. 29. Voir aussi le *Règlement d'application de la Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*, R.R.Q. 1981, c. C-75.1, r.2, tel que modifié.

¹⁹⁴ Voir L.R.Q., c. C-77, telle que modifiée par L.Q. 1978, chs 46 et 49, L.Q. 1982, c. 29, et L.Q. 1983, c.8. Voir aussi le *Règlement d'application de la Loi favorisant le crédit à la production agricole*, R.R.Q. 1981, c. C-77, r.1, tel que modifié.

¹⁹⁵ C'est-à-dire, jusqu'à trente ans pour les prêts hypothécaires et quinze ans pour les nantissements: voir la *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*, L.R.Q., c. C-75.1, art. 14.

¹⁹⁶ Voir la *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*, L.R.Q., c. C-75.1, art. 9.

¹⁹⁷ Voir L.R.Q., c. C-75, art. 11.

¹⁹⁸ Voir la *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*, L.R.Q., c. C-75.1, arts 2-7. Voir aussi, *supra*, note 174.

¹⁹⁹ Voir la *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*, L.R.Q., c. C-75.1, art. 15. Voir aussi le *Décret 286-82*, G.O.Q., 1982.II.854.

²⁰⁰ Voir L.R.Q., c. E-12.1. Voir aussi la discussion, *supra*, note 177.

La deuxième loi, la *Loi favorisant le crédit à la production agricole*, vise les prêts à très court terme,²⁰¹ d'un montant maximum de 100 000\$,²⁰² ou de 500 000\$ lorsqu'un emprunteur s'adonne à la production de céréales ou de bovins d'engraissement,²⁰³ servant à défrayer des dépenses courantes d'exploitation, y compris les salaires ou les frais de subsistance.²⁰⁴ À la différence des autres lois québécoises, la participation gouvernementale se limite à un remboursement au prêteur en cas de perte;²⁰⁵ elle ne comprend pas de contribution au paiement d'intérêt, dont le taux est, d'ailleurs, "le taux courant chargé par les prêteurs dans le cours ordinaire de leurs opérations".²⁰⁶

Vient enfin la *Loi favorisant un crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours des périodes critiques*.²⁰⁷ Par "période critique", on entend

la période concomitante ou consécutive à un désastre naturel qui crée une situation d'urgence chez un certain nombre de producteurs, la période au cours de laquelle un affaissement inopiné et incontrôlable des prix de vente d'une production désignée affecte sérieusement un nombre important de producteurs, ou la période au cours de laquelle la discontinuation d'une production désignée dans une région désignée due à des causes hors du contrôle des producteurs affecte sérieusement un certain nombre d'entre eux et que le gouvernement reconnaît comme telle pour le temps qu'il indique[.]²⁰⁸

Un remboursement des pertes, soit de la part du gouvernement ou du Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers, y est garanti.²⁰⁹ Pour le reste, ce texte constitue en quelque sorte une loi-cadre en ce sens que les détails de chaque

²⁰¹ C'est-à-dire jusqu'à trente mois: voir la *Loi favorisant le crédit à la production agricole*, L.R.Q., c. C-77, art. 10.

²⁰² Voir la *Loi favorisant le crédit à la production agricole*, L.R.Q., c. C-77, art. 4.

²⁰³ Voir L.Q. 1983, c. 8, art.1, ajoutant les nouveaux articles 4.1 à 4.3.

²⁰⁴ Voir la *Loi favorisant le crédit à la production agricole*, L.R.Q., c. C-77, art. 8.

²⁰⁵ Ce remboursement est effectué par le gouvernement du Québec pour les emprunts contractés avant le 1er août 1978, et par le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers créé en vertu de la *Loi sur l'assurance-prêts agricoles et forestiers*, L.R.Q., c. A-29.1, pour les prêts consentis après cette date. Voir la *Loi favorisant le crédit à la production agricole*, L.R.Q., c. C-77, art. 7, telle que modifiée par L.Q. 1978, c. 49, art. 34.

²⁰⁶ Voir l'article 11 de la *Loi favorisant le crédit à la production agricole*, L.R.Q., c. C-77, qui stipule aussi que l'Office, avec l'approbation du gouvernement, peut fixer un taux par règlement, ce qui n'a pas été fait.

²⁰⁷ Voir L.R.Q., c. C-79, telle que modifiée par L.Q. 1978, chs 47 et 49 [adoptée sous L.Q. 1972, c. 39].

²⁰⁸ Voir la *Loi favorisant un crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours de périodes critiques*, L.R.Q., c. C-79, art. 1(d). Le gouvernement a invoqué cette loi à deux reprises: en 1975 à la suite de tornades et d'un glissement de terrain (voir l'*Arrêté en Conseil* 4282-75, G.O.Q., 1975.II.5257, et l'*Arrêté en Conseil* 4283-75, G.O.Q., 1975.II.5307), et en 1980, à l'égard des producteurs de porc (voir les *Décret* 1641-80, G.O.Q., 1980.II.2893 et *Décret* 1642-80, G.O.Q., 1980.II.2903, tels que modifiés).

²⁰⁹ Voir L.R.Q., c. C-79, art. 6, telle que modifiée par L.Q. 1978, c. 49, art. 39. Le paiement est effectué par le gouvernement pour les emprunts consentis avant le 1er août 1978, par le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers pour les emprunts consentis après cette date.

programme de crédit sont établis par règlement en mesure des besoins créés suite au désastre en cause. En particulier, le taux d'intérêt est le taux courant demandé par les prêteurs dans le cours ordinaire de leurs opérations "à moins que le gouvernement [ne] fixe par règlement un taux maximum d'intérêt",²¹⁰ ce qu'il a toujours fait. De plus, la contribution gouvernementale au paiement d'intérêts est facultative et doit être prévue par règlement,²¹¹ ce que le gouvernement a aussi toujours fait.²¹²

Au terme de cette étude de la législation sur le crédit agricole, deux observations d'ordre général s'imposent. La première découle d'une étude systématique des diverses modifications récentes aux lois et aux règlements, surtout québécois, et ne surprendra personne: dans la conjoncture économique actuelle, c'est-à-dire en temps d'inflation où les prix, les taux d'intérêt et les déficits gouvernementaux sont très, voire trop, élevés, les gouvernements cherchent des formules qui permettent des prêts d'un montant suffisant, à un taux d'intérêt abordable, sans pour autant créer des dépenses gouvernementales trop importantes. C'est ainsi que des modifications récentes ont augmenté de façon significative les montants maxima de prêts. En 1978, par exemple, le maximum des prêts hypothécaires québécois aux individus augmenta de 150 000\$ à 250 000\$, et de 250 000\$ à 450 000\$ pour les groupes de cultivateurs, tandis que pour le nantissement agricole, il passa de 60 000\$ à 100 000\$ pour les individus, et de 80 000\$ à 200 000\$ pour les groupes.²¹³ Par ailleurs, le gouvernement, tout en tenant compte de la hausse

²¹⁰ Voir la *Loi favorisant un crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours de périodes critiques*, L.R.Q., c. C-79, art. 7.

²¹¹ Voir la *Loi favorisant un crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours de périodes critiques*, L.R.Q., c. C-79, art. 8.

²¹² Il serait intéressant d'examiner en profondeur les rapports entre la *Loi favorisant un crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours des périodes critiques*, L.R.Q., c. C-79, et les divers programmes d'assurance agricole. Mentionnons, à titre d'exemple, les producteurs agricoles qui ont subi des dommages suite à des tornades et des glissements de terrain en 1975, et qui n'ont eu droit à un crédit spécial que dans la mesure où leurs indemnités d'assurance étaient inadéquates. De même, les producteurs de porc, s'ils voulaient bénéficier de l'intervention gouvernementale, étaient tenus de commencer ou de continuer à participer au régime d'assurance stabilisation des revenus agricoles: voir le *Règlement sur un crédit spécial pour les producteurs de porc*, R.R.Q. 1981, c. C-79, r. 1, art. 3. Voir aussi, *infra*, notes 235 et seq. et texte y correspondant.

²¹³ Voir la *Loi modifiant la Loi sur le crédit agricole*, L.Q. 1978, c. 44, art. 1, et la *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*, L.R.Q., c. C-75.1, arts 5 et 6. De même, les montants maximums des prêts consentis en vertu d'autres lois furent doublés, de 50 000\$ à 100 000\$: voir la *Loi modifiant la Loi favorisant l'amélioration des fermes*, L.Q. 1978, c. 45, art. 1, et la *Loi modifiant la Loi favorisant le crédit à la production agricole*, L.Q. 1978, c. 46, art. 1. Cette tendance vers la hausse continue en 1983 avec les modifications apportées à ces mêmes deux lois, aux termes desquelles les montants maxima des prêts aux individus furent augmentés de 100 000\$ à 200 000\$, et de 100 000\$ à 500 000\$ pour les producteurs de céréales ou de bovins d'engraissement. Voir la *Loi favorisant l'amélioration des fermes*, L.R.Q., c. A-18, telle que modifiée par L.Q. 1983, c. 8.

spectaculaire des taux d'intérêt (ce qu'il a dû faire s'il voulait encourager des prêts agricoles de la part du secteur privé), tenta néanmoins de les garder au plus bas niveau possible. L'histoire de la réglementation des taux d'intérêts dans le cadre de la *Loi favorisant l'amélioration des fermes*²¹⁴ est un microcosme de la situation générale au Canada à cet égard. Jusqu'en 1975, le taux était fixé dans le règlement de façon absolue, augmentant d'abord lentement, puis progressivement plus vite, de 6% en 1960 à 10% en 1975.²¹⁵ Cette année-là, le système fut changé à un système variable lié au taux de base: d'abord, le taux de base majoré de 1%, puis de 0,5%, pour devenir enfin le taux de base sans majoration.²¹⁶ De plus, la législation la plus récente a pour objet d'encourager l'entrée du secteur privé dans le domaine du crédit agricole. Enfin, le gouvernement québécois tente de se dégager de l'obligation de garantie pour les pertes subies par le secteur privé en instaurant un régime d'assurance-prêts agricoles et forestiers.²¹⁷ Chaque emprunteur est tenu de payer un droit d'assurance pour tout prêt au-dessus d'un certain montant²¹⁸ à un Fonds d'assurance-prêts, lequel Fonds rembourse désormais les prêteurs autorisés (y compris l'Office) de toute perte résultant des prêts consentis dans le cadre de ces lois.

Deuxième observation générale, tous ces programmes de crédit agricole témoignent du souci de n'octroyer du crédit que si le succès de l'entreprise agricole semble assuré. Autrement dit, le crédit se fait aux fermes dites "rentables", ce qui veut dire,

une ferme susceptible de produire, compte tenu de l'ensemble de ses ressources, un revenu permettant à celui qui l'exploite d'en acquitter les frais d'exploitation y compris l'entretien et la dépréciation, de remplir ses obligations et de faire vivre sa famille convenablement.²¹⁹

²¹⁴ Voir L.R.Q., c. A-18.

²¹⁵ Voir notamment l'*Arrêté en Conseil 2174*, G.O.Q., 1961.5050, art. 5, et l'*Arrêté en Conseil 895-75*, G.O.Q., 1975.II.1291, art. 1.

²¹⁶ Voir le *Règlement d'application de la Loi favorisant l'amélioration des fermes*, R.R.Q. 1981, c. A-18, r.1, et le *Décret 187-82*, G.O.Q., 1982.II.858.

²¹⁷ Voir la *Loi sur l'assurance-prêts agricoles et forestiers*, L.Q. 1978, c. 49 [maintenant sous L.R.Q., c. A-29.1]. Voir aussi le *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-prêts agricoles et forestiers*, R.R.Q. 1981, c. A-29.1, r.1.

²¹⁸ C'est-à-dire le montant maximum en vertu de la *Loi sur le crédit agricole*, L.R.Q., c. C-75, et de la *Loi favorisant le crédit à long terme par les institutions privées*, L.R.Q., c. C-75.1, avant les majorations apportées en 1978: voir le *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-prêts agricoles et forestiers*, R.R.Q. 1981, c. A-29.1, r.1.

²¹⁹ Voir la *Loi sur le crédit agricole*, L.R.Q., c. C-75, art. 1(f). Les autres lois québécoises sur le crédit aux agriculteurs (sauf la *Loi favorisant un crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours de périodes critiques*, L.R.Q., c. C-79) contiennent une section semblable. D'ailleurs, l'on retrouve cette même préoccupation au plan de la législation fédérale où le législateur veut aussi réserver les prêts aux agriculteurs susceptibles de produire un revenu suffisant non seulement "pour acquitter le coût de l'exploitation et de l'entretien du terrain, des

C'est ainsi que l'on trouve le reflet d'un thème constant dans le domaine de l'intervention de l'État dans l'agriculture: toute action destinée à lutter contre la déstructuration des fermes ne sert à rien si l'agriculteur ne reçoit pas de revenu adéquat. Ce thème est repris plus directement dans une dernière série d'interventions gouvernementales, celles destinées à fournir de l'aide directe à l'agriculteur.

B. *L'aide à l'agriculteur*

Trois types d'interventions destinées à lutter contre la déstructuration des fermes, en augmentant le revenu réel des agriculteurs, ont été utilisés: les mesures fiscales, les régimes d'assurance agricole et les programmes d'aide dans le domaine de la mise en marché des produits agricoles.

1. Les mesures fiscales

Dans son *Document de consultation*,²²⁰ préalable à l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole*,²²¹ le gouvernement québécois a reconnu l'efficacité des interventions fiscales pour protéger le patrimoine agricole. Les auteurs du document ont ainsi proposé l'octroi d'avantages fiscaux en faveur des propriétaires fonciers qui conservent à leurs terres un usage essentiellement agricole, la création d'exemptions partielles ou complètes de l'impôt foncier perçu sur les terres agricoles et les bâtiments de ferme, et l'imposition de taxes sur les mutations foncières, pour pénaliser les propriétaires qui arrachent à l'agriculture un sol arable en le lotissant et en l'affectant à d'autres usages. Enfin, les auteurs du *Document de consultation* ont suggéré la création d'impôts différés qu'auraient à payer chaque propriétaire qui décide de soustraire à l'agriculture une terre après avoir bénéficié d'avantages fiscaux pendant et parce qu'il utilisait cette terre à des fins agricoles.²²² Ces idées furent reprises dans l'article 106 de la *Loi sur la*

bâtiments et des biens mobiliers", mais aussi "pour assurer la subsistance" du cultivateur: voir le *Règlement sur le crédit agricole*, C.R.C. 1978, v. VI, c. 644, art. 1, tel que modifié.

Dans le même ordre d'idées, on retrouve la *Loi favorisant l'établissement de jeunes agriculteurs*, L.R.Q., c. E-12.1, qui prévoit à son article 2 que si l'établissement "se réalise à l'occasion du morcellement d'une ferme, [. . .] la partie de cette ferme qui ne fait pas l'objet de cet établissement doit elle-même être rentable".

²²⁰ Voir *supra*, note 14.

²²¹ Voir L.R.Q., c. P-41.1.

²²² Voir le *Document de consultation*, *supra*, note 14, à la p. 28. En contrepartie, les propriétaires qui ne bénéficient pas de tels avantages fiscaux se verront imposés un fardeau fiscal plus lourd. Par conséquent, ces propriétaires seront encouragés, voire même effective-

protection du territoire agricole,²²³ et se trouvent maintenant dans la *Loi sur la fiscalité municipale*.²²⁴ Aux termes de cette loi, les fermes et boisés bénéficient de l'application d'un taux préférentiel d'imposition foncière²²⁵ plafonné à 2% de la valeur imposable du terrain, avec un maximum de 375\$ l'hectare, et les agriculteurs sont remboursés par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation,²²⁶ à raison de 70% du montant des taxes foncières municipales et scolaires si la ferme est comprise dans une zone agricole,²²⁷ et de 40% dans tous les autres cas.²²⁸ En vertu du second alinéa de l'article 217,²²⁹ les divers avantages fiscaux s'appliquent de façon progressivement réduite à une ferme qui n'est pas comprise dans la zone agricole permanente d'une municipalité donnée, une fois cette zone désignée conformément à la *Loi sur la protection du territoire agricole*.²³⁰ De même ils ne s'appliquent plus "dès que la propriété en est cédée à une personne qui l'acquiert à des fins de lotissement, de développement résidentiel, industriel ou commercial, de spéculation ou d'opérations immobilières".²³¹ Par ailleurs, l'acquéreur, ou "celui qui est tenu de payer les taxes à l'égard" d'une telle

ment forcés, à développer leurs terrains plus rapidement et plus intensément. À ce sujet, voir Giroux, *supra*, note 13, aux pp. 71-2.

²²³ Voir L.R.Q., c. P-41.1, telle que modifiée par L.Q. 1978, c. 10, et L.Q. 1979, c. 72, art. 267.

²²⁴ Voir L.R.Q., c. F-2.1, arts 214-220.1, telle que modifiée par L.Q. 1980, c. 34, art.32. Cette loi fut adoptée en 1979 (voir L.Q. 1979, c. 72) et remplace la *Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.Q., c. E-16 [adoptée sous L.Q. 1971, c. 50]. Voir Poirier, *La réforme de la fiscalité municipale: Taxation et paiements de transfert* (1981) 12 R.D.U.S. 141, aux pp. 159-63.

²²⁵ Le taux préférentiel ne s'applique qu'aux fermes véritables et non à celles qui sont utilisées principalement "à des fins résidentielles ou à des fins d'agrément, de loisir ou de sport, ou destiné[es] à être ainsi utilisé[es]": voir la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, art. 1(8), al. 2.

²²⁶ Ce régime s'applique aux producteurs agricoles au sens de la *Loi sur les producteurs agricoles*, L.R.Q., c. P-28, telle que modifiée par L.Q. 1982, c. 60, ce qui veut dire essentiellement un agriculteur dont la production annuelle destinée à la mise en marché excède 3 000\$ ou, "compte tenu de la variation du prix des produits agricoles, à toute autre somme que peut déterminer le gouvernement par décret": voir art. 1(j)(iv), tel que modifié par L.Q. 1982, c. 60, art. 1. Il faut aussi que ce producteur exploite une ferme telle que définie à l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1.

²²⁷ Toutefois, le fait d'être inclus dans une zone agricole pourrait avoir une incidence fiscale indirecte sur des terres non-cultivées en ce sens que leur évaluation pourrait se trouver réduite en conséquence: voir *Ville de Laval c. Centre industriel et commercial Laval-Mirabel Inc.* (1981) 17 M.P.L.R. 76 (C. Prov.). Voir aussi *Gerzymisch c. Assessor of Area No. 21 Nelson* (1981) 22 R.P.R. 318 (B.C.S.C.); *Re May and Assessor of Area #13 — Dewdney-Alouette* (1982) 130 D.L.R. (3d) 764 (B.C.S.C.).

²²⁸ Voir la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, art. 214.

²²⁹ Voir la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1.

²³⁰ Voir L.R.Q., c. P-41.1.

²³¹ Voir la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, art. 217.

ferme, est tenu de repayer le montant de taxe au taux normal, ainsi que les remboursements reçus jusqu'à concurrence des cinq derniers exercices financiers.²³² Si une ferme est postérieurement exclue d'une zone agricole, la même règle s'applique pour les bénéfices reçus pendant que la ferme était incluse dans la zone, et ce, jusqu'à concurrence des dix derniers exercices financiers.²³³

Les incidences des impôts personnels tels que les impôts sur le revenu, les mutations *inter vivos* ou les successions peuvent évidemment avoir un effet sur l'agriculteur. Mais une discussion des lois canadiennes dans ce domaine nous semble trop ambitieuse pour les fins de cet exposé. Selon un auteur,

[i]t has been said that tax laws should be both certain and sensible [. . .]. The tax rules that are of particular significance to farmers and fishermen have been developed in recognition of real or imagined differences between them and other classes of taxpayers. Some of these rules are inspired by an attempt to alleviate difficulties encountered by farmers and fishermen beyond their control such as the effects of weather, crop price fluctuation and the like. Other rules are intended to provide a simple system for farmers and fishermen who, presumably, are considered unable to cope with the more sophisticated system with which other taxpayers are expected to comply. Whatever the motivation for the special rules, the combination of these rules with those of general application has resulted in a tax system where the liability to tax, and the amount of that liability, of this class of taxpayers is neither certain nor sensible.²³⁴

Un des objectifs des règles spéciales concernant les impôts personnels (notamment les impôts sur le revenu), donc, est de protéger l'agriculteur contre l'effet des fluctuations extrêmes de son revenu annuel. Vu la complexité des règles et le nombre des facteurs en jeu, ce but sera difficile à atteindre. De ce fait, le gouvernement provincial a mis sur pied des régimes d'assurance conçus en vue de garantir une certaine stabilité aux revenus agricoles.

2. Les régimes d'assurance

Les agriculteurs du Québec bénéficient de deux régimes d'assurance contre les risques résultant des fluctuations dans la production ou dans les prix des produits agricoles, l'un sur les récoltes et l'autre sur les revenus.

²³² Voir la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, arts 216 et 219.

²³³ Voir la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, art. 220. Si les deux dispositions s'appliquent simultanément à la ferme, la disposition prévoyant le remboursement le plus élevé s'applique: voir art. 220.1.

²³⁴ Voir D. McNair, *Taxation of Farmers & Fishermen* (1980), iii. Voir aussi Champagne, "Hobby Farming": *Is it a One Generation Pastime?* (1975) 2 *Estates & Trusts Q.* 167; Hall, "How'Ya Going to Keep 'Em Down on the Farm?" (1975) 2 *Estates & Trusts Q.* 176; Wardlaw, *Taxation Aspects of a Farmer's Estate Arising in His Death* (1975) 2 *Estates & Trusts Q.* 200; Eckel, *Tax Planning for Farmers* (1976) 3 *Estates & Trusts Q.* 37; Johnson, *Estate planning for farmers* (1981-2) *Sask. L. Rev.* 123.

Le premier à être établi fut le régime d'assurance-récolte, qui date, sous une forme ou une autre, depuis 1967.²³⁵ Il permet aux agriculteurs de "grande culture",²³⁶ ou de "culture commerciale",²³⁷ de s'assurer à travers la Régie des assurances agricoles du Québec,²³⁸ pour les pertes de rendement ou même les diminutions de qualité par suite de l'action nuisible de certains éléments identifiés, tels la neige, la grêle, les animaux sauvages, les insectes et les maladies de plantes incontrôlables, ainsi que l'excès de vent, d'humidité ou de chaleur.²³⁹ Ces régimes sont offerts soit selon un système individuel, soit selon un système collectif.²⁴⁰ Le régime d'assurance garantit jusqu'à 80% du rendement moyen à l'unité de surface, qui est établi par la Régie sur la base d'un rendement habituel à long terme.²⁴¹ Les paiements nécessaires proviennent d'un Fonds d'assurance qui s'alimente des cotisations annuelles des assurés et d'une contribution égale de la part du gouvernement du Québec.²⁴² Celui-ci peut être épaulé à cet égard par le gouvernement fédéral dans le cadre des programmes établis par la *Loi sur l'assurance-récolte* canadienne.²⁴³

²³⁵ Voir la *Loi de l'assurance récolte*, S.Q. 1966-67, c. 44, remplacée par L.Q. 1974, c. 31 [maintenant sous *Loi sur l'assurance récolte*, L.R.Q., c. A-30, telle que modifiée par L.Q. 1979, c. 73].

²³⁶ Voir la *Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.Q., c. A-30, art. 1(b), c'est-à-dire "les plantes fourragères ou les céréales, sauf le maïs-grain, cultivées dans une exploitation agricole et destinées principalement à l'alimentation des animaux de ferme du producteur" (en anglais: "mixed farming crop").

²³⁷ Voir la *Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.Q., c. A-30, art. 1(c), c'est-à-dire "les végétaux cultivés dans une exploitation agricole et destinés principalement au commerce de même que le maïs-grain et la luzerne cultivés à des fins commerciales" (en anglais: "commercial crop").

²³⁸ Auparavant, la "Régie de l'assurance-récolte du Québec": voir L.Q. 1979, c. 73, art. 2.

²³⁹ Voir la *Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.Q., c. A-30, arts 24 et 59, et règlements.

²⁴⁰ Le régime collectif pour la grande culture a été établi en 1974: voir ainsi L.Q. 1974, c. 31 [maintenant sous L.R.Q., c. A-30, arts 30 et seq]. Voir aussi le *Règlement sur l'assurance des récoltes de grande culture selon le système collectif et la délimitation de zones aux fins de l'établissement de ce système d'assurance*, R.R.Q. 1981, c. A-30, r. 16, tel que modifié. Pour la culture commerciale, un système n'a été créé qu'en 1979: voir L.Q. 1979, c. 73, art. 9 ff [maintenant sous L.R.Q., c. A-30, art. 59]. Jusqu'à présent, l'assurance individuelle seule est disponible pour les cultures commerciales des produits suivants: la betterave sucrière; les bleuets; les céréales cultivées pour la semence; les céréales de culture commerciale; les cultures de serre; les fraisières et framboisières; les légumes de culture maraîchère; les légumes de transformation; les légumineuses; le maïs-grain; les pommes; les pommes de terre; le tabac à cigare et à pipe; le tabac jaune. Voir aussi le *Règlement sur l'assurance des récoltes de grande culture selon le système individuel*, R.R.Q. 1981, c. A-30, r. 17, tel que modifié.

²⁴¹ Voir la *Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.Q., c. A-30, arts 39 (système collectif), 47 (système individuel) et 61 (culture commerciale).

²⁴² Voir la *Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.Q., c. A-30, arts 68 et seq.

²⁴³ Voir la *Loi sur l'assurance-récolte*, S.R.C. 1970, c. C-36, telle que modifiée par S.C. 1970 (2e supp.), chs 5 et 15, et S.C. 1973-74, c. 33. Cette loi ressemble à la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA)*, S.R.C. 1970, c. A-4, puisqu'elle permet au ministre fédéral de l'Agriculture, avec l'autorisation du Gouverneur général en

Si le but des régimes d'assurance-récolte est de protéger l'agriculteur contre une baisse subite de son revenu, occasionné par un désastre naturel, celui du deuxième programme québécois d'assurance agricole est beaucoup plus étendu. Il vise à assurer une protection du revenu de l'agriculteur contre toute fluctuation, quelle qu'en soit la cause. C'est la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*²⁴⁴ qui assure à l'agriculteur québécois une telle protection. Le gouvernement peut prescrire pour tout produit agricole ou groupe de produits l'établissement d'un régime d'assurance, dont l'objet est de garantir un "revenu annuel net positif"²⁴⁵ aux producteurs. À cette fin, l'adhérent reçoit une compensation du Fonds d'assurance (qui est alimenté par les cotisations annuelles des adhérents,²⁴⁶ et par des contributions gouvernementales égales au double des cotisations)²⁴⁷ lorsque son revenu annuel net est inférieur au "revenu annuel net stabilisé".²⁴⁸ Ce programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles est, tout comme le programme d'assurance-récolte, administré par la Régie des assurances-agricoles du Québec.²⁴⁹

Nous ne connaissons pas de loi canadienne qui corresponde à cette loi québécoise, si ce n'est la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*.²⁵⁰ Certes,

conseil, de conclure des accords avec les provinces prévoyant des contributions ou des prêts par le Canada aux provinces pour défrayer les frais occasionnés par un plan d'assurance-récolte. La *Loi sur l'assurance-récolte*, S.R.C. 1970, c. C-36, prévoit aussi la réassurance, auprès d'une caisse fédérale de réassurance-récolte, d'une partie des risques contractés par les autorités provinciales. Voir, pour l'autorisation sur le plan provincial, l'article 73 de la loi québécoise.

²⁴⁴ Voir L.R.Q., c. A-31, telle que modifiée par L.Q. 1978, c. 73 [adoptée sous L.Q. 1975, c. 41].

²⁴⁵ Voir la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*, L.R.Q., c. A-31, art. 3.

²⁴⁶ Voir la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*, L.R.Q., c. A-31, arts 7, et 33 et seq. Voir par exemple, en ce qui concerne l'établissement par règlement du niveau de la cotisation dans les différents secteurs agricoles, le *Régime d'assurance-stabilisation des revenus des producteurs d'agneaux*, R.R.Q. 1981, c. A-31, r.1, art. 9, et le *Régime d'assurance-stabilisation des revenus des producteurs de betteraves sucrières*, R.R.Q. 1981, c. A-31, r.3, Annexe 1.

²⁴⁷ Voir la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*, L.R.Q., c. A-31, arts 7 et 8.

²⁴⁸ Voir la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*, L.R.Q., c. A-31, art. 3. Neuf régimes ont été établis en vertu de cette loi: producteurs d'agneaux; avoine, blé et orge; betteraves sucrières; boeuf de boucherie; maïs-grain; pommes de terre; porcelets; porcs à l'engraissement; veaux de grain.

²⁴⁹ Il le fut auparavant par la Commission administrative des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Les deux programmes furent placés sous l'autorité d'un seul organisme en 1979: voir L.Q. 1979, c. 73, art. 2.

²⁵⁰ Voir S.R.C. 1970, c. A-9, telle que modifiée par S.C. 1974-75-76, c. 63, et S.C. 1980-81-82, c. 17 [adoptée sous S.C. 1957-58, c. 29, remplaçant la *Loi sur le soutien des prix agricoles (Loi ayant pour objet de soutenir les prix des produits agricoles durant la transition de la guerre à la paix)*, S.C. 1944-45, c. 29]. Le préambule de cette loi énonce:

Considérant qu'il est opportun d'édicter des dispositions en vue de stabiliser les prix des produits agricoles pour aider l'industrie de l'agriculture à obtenir un juste rendement de

le mécanisme est différent puisqu'il ne s'agit pas d'un programme d'assurance, mais plutôt d'un régime visant à garantir le maintien des prix et des revenus agricoles. Néanmoins, le but ultime de la loi fédérale est le même, à savoir la stabilisation des revenus agricoles. L'Office de stabilisation des prix agricoles, organisme créé par la loi,²⁵¹ a la responsabilité de stabiliser les prix des produits agricoles à leur niveau habituel.²⁵² Pour accomplir cet objectif, l'Office a le pouvoir de verser des paiements compensatoires aux producteurs.²⁵³

Quoique la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* protège les agriculteurs à l'égard des fluctuations à court terme dans les prix de produits agricoles, elle ne leur offre toutefois pas une protection contre les baisses de prix échelonnées dans le temps. Ceci est l'objectif de la réglementation de la mise en marché des produits agricoles.

3. La mise en marché des produits agricoles

Le pouvoir que possède un agriculteur d'influencer les prix offerts sur le marché pour ses récoltes est extrêmement limité. Par contre, en se regroupant, les producteurs d'une même denrée peuvent collectivement exercer un pouvoir déterminant dans la mise en marché de leur production agricole. C'est ainsi que les agriculteurs ont eu recours à la vente collective des produits agricoles, ce que les gouvernements ont facilité par législation.²⁵⁴

son travail et de son placement, de même que maintenir un rapport équitable entre les prix reçus par les agriculteurs et les coûts des marchandises et des services qu'ils achètent, ce qui fournira aux cultivateurs une juste part du revenu national.

Voir aussi la *Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme*, S.R.C. 1970, c. L-9, telle que modifiée par S.C. 1977, c. 34, et S.C. 1980-81-82, c. 16 [adoptée sous S.C. 1966-67, c. 54], dont le but est d'assurer la disponibilité des provendes ainsi que la stabilisation et la péréquation équitable des prix.

²⁵¹ Voir la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-9, arts 3 et seq., telle que modifiée.

²⁵² C'est-à-dire à 90% d'un prix de base établi selon le prix moyen sur des marchés représentatifs au cours des cinq années précédentes, et réajusté en fonction d'un indice traduisant le rapport entre les coûts de production anticipés pour l'année et les coûts moyens de production des cinq années précédentes: voir la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-9, arts 8-8.2, telle que modifiée. Voir aussi le *Règlement sur l'indice des coûts de production*, C.R.C. 1978, v. III, c. 295.

²⁵³ Voir la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-9, art. 16, telle que modifiée. L'Office est intervenu notamment à l'égard des prix des produits suivants: abricots; betteraves à sucre; blé; cerises; concombres; fromage; haricots ronds blancs; lait et crème industriels; lait et crème de transformation; maïs; oignons jaunes de semis; orge; poires d'hiver; pommes; pommes de terre; porc; veaux de boucherie. Certains d'entre eux sont des "produits dénommés", et d'autres, des produits "désignés": voir art. 2(1). Pour une affaire récente, voir *Jacobs c. Agricultural Stabilization Board* (1982) 131 D.L.R. (3d) 1 (C.S.C.).

²⁵⁴ Voir la *Loi sur les sociétés coopératives agricoles*, L.R.Q., c. S-24, et la *Loi sur la vente*

Mais aujourd'hui, la création d'organismes de mise en marché de produits agricoles²⁵⁵ est devenue, dans une large mesure, une fonction gouvernementale, dont l'exercice suscite des questions d'ordre constitutionnel.

Une jurisprudence constante a établi que la juridiction sur la mise en marché des produits agricoles est fédérale s'il s'agit de ventes interprovinciales ou internationales,²⁵⁶ mais provinciale dans le cas de ventes intraprovinciales.²⁵⁷ Or, la ligne de démarcation entre le commerce interprovincial et intraprovincial est très difficile à tracer. Ainsi que l'a fait remarquer un observateur, "when a potato sprouts, an egg is laid, a chick is hatched or a pig is born, one may never know whether it will go into local or interprovincial trade".²⁵⁸ Néanmoins, les tribunaux ont insisté sur l'existence d'une telle distinction, bien qu'à l'occasion ils aient accepté que la réglementation adoptée par un niveau de gouvernement puisse avoir des répercussions sur les régimes de mise en marché établis dans le cadre de la juridiction constitutionnelle de l'autre.²⁵⁹

coopérative des produits agricoles, S.R.C. 1970, c. A-6, telle que modifiée par S.R.C. 1970 (1er Supp.), c. 1; S.C. 1974-75-76, c. 85, et S.C. 1977-78, c.22. Voir aussi Gameau, "Sociétés coopératives agricoles" in Barreau du Québec, Formation Permanente, *Cours no 46* [:] *Les coopératives d'épargne de crédit, d'achat, d'habitation et les coopératives agricoles* (1980), pp. 71.

²⁵⁵ Notre analyse porte surtout sur les offices dotés de pouvoirs de réglementation de la production (*supply management boards*). Nous n'examinerons donc pas les offices dont la fonction se limite à la simple promotion du produit, à la négociation ou même à l'établissement des prix.

²⁵⁶ La dernière intervention fédérale en ce qui concerne le commerce international est la *Loi sur la société Canagrex*, P.L. C-85, 1980-81-82, 1ère sess., 32e lég. (adoptée par la Chambre des communes le 13 juin 1983), prévoyant la constitution de la société "Canagrex", ayant pour objet de faire, de faciliter et de promouvoir l'exportation des produits agricoles et alimentaires du Canada.

²⁵⁷ La compétence fédérale découle de l'article 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [S.R.C. 1970, App. II, no 5], "[l]a réglementation du trafic et du commerce", et celle des provinces des articles 92(13), "[l]a propriété et les droits civils dans la province", et 92(16), "[g]énéralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province". L'article 95, portant sur l'agriculture, semble avoir été mis de côté. Voir ainsi *Citizens Insurance Co. c. Parsons* (1881) 7 A.C. 96 (J.C.P.C.); *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.* [1925] S.C.R. 434, [1925] 3 D.L.R. 1; *Lawson c. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee of Direction* [1931] S.C.R. 357, [1931] 2 D.L.R. 193; *Reference Re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act* [1951] A.C. 179, [1950] 4 D.L.R. 689 (J.C.P.C.); *Reference Re The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1950, Chapter 131, as amended* [1957] S.C.R. 199, (1957) 7 D.L.R. (2d) 257.

²⁵⁸ Voir Smith, *Chicken and Eggs: Marketing and Trade and Commerce Power* [1978] L.S.U.C. Lectures 135, à la p. 142.

²⁵⁹ Voir ainsi *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board* [1938] A.C. 708, [1938] 4 D.L.R. 81 (P.C.); *Murphy c. C.P.R.* [1958] S.C.R. 626, (1958) 15 D.L.R. (2d) 145; *Carnation Co. c. Office des Marchés agricoles du Québec* [1968] S.C.R. 238. Mais, voir aussi *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association* [1971] R.C.S. 689,

Une solution acceptable, quoique comportant certaines limitations,²⁶⁰ ne fut trouvée que fort récemment, et c'est en 1978 que la Cour suprême lui donna son imprimatur.²⁶¹

En bref, la solution est celle de l'interdélégation. Chaque niveau de gouvernement délègue le pouvoir administratif de régler la vente d'un produit au seul et même organisme; celui-ci détient, de ce fait, la totalité de la compétence administrative dans le domaine, et peut régler la mise en marché du produit à la fois sur le plan interprovincial et sur le plan intraprovincial.²⁶²

Ce régime intégré est destiné à stabiliser le marché [...] sur le plan national, en assurant à tous les producteurs un prix de producteur pour [le produit] dans les limites de leurs contingents respectifs, que ces [produits] soient vendus dans la province ou à l'extérieur et qu'ils soient vendus pour la consommation domestique ou finissent dans le programme d'écoulement des excédents.²⁶³

Plus précisément, la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* canadienne²⁶⁴ prévoit l'établissement de divers offices de commercialisation sous l'égide générale d'un Conseil national de commercia-

(1971) 19 D.L.R. (3d) 169, qui fait suite à la fameuse "guerre des oeufs et des poulets" entre l'Ontario et le Québec. Enfin, voir *Burns Foods c. Procureur général du Manitoba* [1975] 1 R.C.S. 494, (1975) 40 D.L.R. (3d) 731, et Leigh, *Two Recent Cases Concerning the Validity of Commodity Marketing Legislation* (1974) 24 U.T.L.J. 411.

²⁶⁰ Notamment en ce qui concerne l'autorité d'exiger le paiement des redevances pour financer le régime.

²⁶¹ Voir le *Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du Marché des produits agricoles* [1978] 2 R.C.S. 1198, (1978) 84 D.L.R. (3d) 257. La portée de la solution proposée par la Cour suprême dans cet arrêt est limitée, notamment en ce qui concerne l'autorité d'exiger le paiement de redevances pour financer de tels régimes. Voir aussi Smith, *supra*, note 258, et Bourque, "L'affaire des omelettes" et ses conséquences sur le partage des compétences législatives en matière de taxation et de commerce (1978) 19 C. de D. 1115. Pour une affaire récente suivant cette décision, voir *Boulangier c. Fédération des producteurs d'oeufs de consommation du Québec* (1982) 141 D.L.R. (3d) 72 (C.A. Qué.) (permission d'appeler à la Cour suprême refusée: voir (1982) 141 D.L.R. (3d) 72, 72n.).

²⁶² Cette approche fut proposée par Lord Atkin dans l'affaire *A.-G. British Columbia c. A.-G. Canada* [1937] A.C. 377, [1937] 1 D.L.R. 691 (P.C.), à la p. 387, un renvoi sur la validité de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, 1934*, S.C. 1934, c. 57. Cette approche fut reconnue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *P.E.I. Potato Marketing Board c. H.B. Willis Inc.* [1952] 2 S.C.R. 392, [1952] 1 D.L.R. 321. Voir aussi Smith, *supra*, note 258, aux pp. 140-3, et, en ce qui concerne l'interdélégation, Lysyk, *Constitutional Law — The Interdelegation Doctrine: A Constitutional Paper Tiger?* (1969) 47 R. du B. Can. 271, et LaForest, *Delegation of Legislative Power in Canada* (1975) 21 McGill L.J. 131.

²⁶³ Voir *supra*, note 261, à la p. 1219 (M. le juge en chef Laskin).

²⁶⁴ Voir S.C. 1970-71-72, c. 65, telle que modifiée par S.C. 1980-81-82, chs 16 et 47. Voir aussi la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-7 [adoptée sous S.C. 1949, c. 16].

lisation des produits de ferme.²⁶⁵ Chaque office doit dresser un plan de commercialisation du produit en question, dont l'élément essentiel, outre la fixation des prix,²⁶⁶ est l'attribution aux différentes régions du Canada (c'est-à-dire des provinces)²⁶⁷ des contingents ou quotas de production ou de commercialisation dans le commerce interprovincial ou d'exportation. L'attribution par la suite des contingents individuels aux producteurs de chaque province se fait par des offices provinciaux de commercialisation du produit en question.

Les offices provinciaux²⁶⁸ sont créés dans le cadre de diverses lois provinciales, telle la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles québécoise*.²⁶⁹ Ils sont responsables pour l'exécution d'un plan conjoint pour la mise en marché du produit donné²⁷⁰ et, à cet égard, ont notamment le pouvoir de "contingenter" la production et la mise en vente du produit sur le marché intraprovincial, ce qui veut dire que tout producteur doit détenir des quotas qui lui sont émis par l'office.²⁷¹

²⁶⁵ Voir la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, S.C. 1970-71-72, c. 65, art. 17, telle que modifiée. Trois offices ont été établis en vertu de cette loi: L'Office canadien de commercialisation des oeufs (voir C.R.C. 1978, v. VI, c. 646, tel que modifié); l'Office canadien de la commercialisation des dindons (voir C.R.C. 1978, v. VI, c. 647, tel que modifié); l'Office canadien de commercialisation des poulets (voir DORS/79-158 (1979) 113 Gazette du Canada Partie II, no 4, à la p. 671, tel que modifié). À cette liste nous pourrions ajouter les Commissions canadiennes du blé et du lait établies en vertu des *Loi sur la Commission canadienne du lait*, S.R.C. 1970, c. C-7, et *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12, respectivement.

²⁶⁶ Voir par exemple le *Règlement sur la fixation des prix des oeufs du Canada (marché interprovincial et d'exportation)*, C.R.C. 1978, v. VI, c. 657, tel que modifié, et le *Règlement antidumping sur la fixation des prix des oeufs du Canada*, C.R.C. 1978, v. VI, c. 654.

²⁶⁷ Voir la *Loi sur les Offices de commercialisation des produits de ferme*, S.C. 1970-71-72, art. 24. Ainsi, l'attribution du contingentement provincial s'appuiera "sur la production de cette région par rapport à la production totale du Canada au cours d'une période de cinq ans précédant immédiatement la date de mise en vigueur du plan de commercialisation". Cette même loi prévoit aussi l'attribution de contingentements additionnels. Voir par exemple, le *Règlement de l'Office canadien de commercialisation des oeufs sur le contingentement*, C.R.C. 1978, v. VI, c. 656, tel que modifié, et le *Règlement sur l'octroi de permis visant les oeufs du Canada*, C.R.C. 1978, v. VI, c. 655, tel que modifié.

²⁶⁸ Au Québec, il s'agit des diverses Offices des producteurs.

²⁶⁹ Voir L.R.Q., c. M-35, telle que modifiée par L.Q. 1979, c. 4, et L.Q. 1982, chs 29 et 77 [adoptée sous S.Q. 1955-56, c. 37].

²⁷⁰ Voir la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*, L.R.Q., c. M-35, arts 16-33. Au Québec, un "plan conjoint de mise en marché" est adopté, soit par un référendum des producteurs, soit par le gouvernement, suite à son évaluation par la Régie des marchés agricoles du Québec, organisme créé par la loi pour surveiller la production et la mise en marché des produits agricoles dans le commerce intraprovincial.

²⁷¹ Voir la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*, L.R.Q., c. M-35, art. 67(c). Ce pouvoir a été exercé à l'égard du lait, des oeufs de consommation et des volailles.

C'est ainsi que ces programmes de mise en marché assurent à tout producteur détenteur d'un quota, un revenu annuel stabilisé à un niveau convenable.

Conclusion

Notre examen de l'intervention de l'État dans l'agriculture à travers la législation en vigueur s'avère long, voire parfois même fastidieux. L'objectif principal est l'auto-suffisance agricole. On cherche à atteindre cet objectif avec toute une panoplie de mesures, qui s'étend de la protection du sol arable jusqu'au contrôle de la production et la mise en marché des produits agricoles. Le leitmotiv de toute intervention est le suivant: "Si on veut développer l'agriculture, qu'on fasse vivre l'agriculteur".²⁷²

²⁷² Le président de l'Union des producteurs agricoles, tel que cité par April, "D'accord avec la politique de zonage agricole au Québec: Entrevue avec le président de l'Union des producteurs agricoles" in *Rétrospection*, *supra*, note 14, à la p. 49.