

DROIT AGRICOLE

Mario MASSE

Volume 110, Number 1, March 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1045567ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1045567ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (print)

2369-6184 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

MASSE, M. (2008). DROIT AGRICOLE. *Revue du notariat*, 110(1), 179–223.
<https://doi.org/10.7202/1045567ar>

DROIT AGRICOLE

Mario MASSE*

INTRODUCTION	181
1. LES DÉCISIONS RELATIVES À LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES.	182
1.1 Les droits acquis	182
1.1.1 L'affaire <i>Boerboom</i> et l'application de l'article 101.1 L.P.T.A.A.	182
1.1.2 L'article 101.1 L.P.T.A.A. et la modification d'utilisation.	190
1.1.3 La superficie des droits acquis et la notion d'unité d'exploitation	192
1.1.4 L'existence de droits acquis et l'extinction de ces droits prévus à l'article 102 L.P.T.A.A.	193
1.2 Le morcellement d'une terre, l'homogénéité du milieu et la règle du <i>stare decisis</i>	196
1.3 L'immunité des producteurs agricoles prévue au chapitre III L.P.T.A.A.	203
1.4 L'extraction de sable sur une terre agricole : sablère ou non ?	205

* Notaire à Joliette.

1.5	Les critères décisionnels de la loi et certains paramètres d'application	210
1.5.1	Les paramètres d'application de l'article 61.1 L.P.T.A.A.	210
1.5.2	L'effet d'entraînement d'une décision et l'équité décisionnelle	211
1.6	Les poursuites pénales et la loi	214
1.7	La responsabilité des employés municipaux et la loi	215
1.8	L'annulation d'une vente de maison mobile installée en vertu de l'article 40	216
1.9	Les conditions d'application de l'article 40.	218
2.	LES DÉCISIONS RELATIVES AUX PERMIS D'EXPLOITATION ET AUX CONTINGENTS DE PRODUCTION	219
2.1	La transférabilité des permis d'exploitation	219
2.2	L'obligation de détenir un quota de production	220
	CONCLUSION	223

INTRODUCTION

Pour la première fois, la *Revue du Notariat* propose à son lectorat une revue jurisprudentielle en droit agricole. L'expression « droit agricole » demande cependant à être précisée. Nous considérons que sous ce vocable, on pourrait généralement englober toutes les situations juridiques relatives aux biens et aux personnes qui ont un rapport avec l'agriculture dans un contexte de ruralité. Il s'agit cependant d'un concept d'une qualification récente en droit positif, donc encore mal affirmé. Le droit agricole tire ses sources tant du droit privé que du droit public. Écartelé entre les deux, entre un droit individualiste et un droit collectiviste, il porte déjà le germe de difficultés d'interprétation qui ne manqueront pas d'occasionner un certain achalandage tant devant les organismes et tribunaux administratifs que devant les tribunaux judiciaires.

Aux fins du présent article, nous retiendrons évidemment les cas qui ont été portés à l'attention des tribunaux judiciaires bien que le débat ait, dans la plupart des cas, débuté devant un organisme administratif, comme la Commission de protection du territoire agricole du Québec¹ (ci-après « Commission » ou « CPTAQ »). Sauf l'exception qui pourrait présenter un intérêt particulier spécifique pour le praticien, nous ne procéderons au rapport de décisions de la CPTAQ qu'accessoirement lors de l'analyse des décisions des tribunaux judiciaires et du Tribunal administratif du Québec² (ci-après « T.A.Q. ») ou lorsque le droit substantif sous-jacent mérite une attention particulière pour la pratique.

En ce qui concerne le T.A.Q., compte tenu qu'un nombre important de décisions ne dépasse pas ce stade, nous croyons

1. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 3. La présente revue jurisprudentielle concerne principalement, pour toutes les instances, l'année 2007.

2. *Ibid.*, art. 21.1. Le Tribunal administratif du Québec, qui a remplacé le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole, constitue de plus en plus un véritable forum agissant en matière d'aménagement du territoire étant donné l'importance du zonage agricole dans l'organisation territoriale en milieu rural. Le tribunal tire son origine de l'article 14 de la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3 et sa compétence en matière de zonage agricole est prévue à l'article 34 de la section du territoire et de l'environnement de la loi.

nécessaire d'y consacrer certains développements. Comme elles sont rendues dans un contexte de contestation des décisions de la CPTAQ, elles comportent souvent une bonne analyse des points soumis et élaborent ou exposent un certain nombre de règles qui, lorsque non contredites par les tribunaux judiciaires, constituent les bases d'une pratique en matière immobilière dans ce domaine.

Notons qu'on utilise en France l'expression « droit rural » qui a l'avantage de cerner un ensemble plus large de problématiques extra-urbaines. On n'a qu'à penser, par exemple, aux concepts reliés au droit de l'aménagement du territoire, comme les zones inondables, la superficie des lots et les normes en matière d'évacuation des eaux usées des résidences isolées³. Au Québec, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (ci-après « L.P.T.A.A. ») a pris tellement de place dans la sphère de règlement des problèmes reliés à la gestion du territoire rural que l'on a fini par confondre le droit agricole avec cette loi. Pour notre part, nous considérerons principalement les décisions ayant trait aux dispositions de la L.P.T.A.A. et celles strictement reliées au monde agricole. Nous aborderons également les décisions de droit privé ou public dont les paramètres ne peuvent se rencontrer qu'en milieu rural et qui pourraient intéresser la pratique.

1. LES DÉCISIONS RELATIVES À LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

1.1 Les droits acquis

1.1.1 L'affaire Boerboom et l'application de l'article 101.1 L.P.T.A.A.

- Jugement de la Cour supérieure

La décision de la Cour supérieure dans cette affaire⁴ était attendue. La CPTAQ contestait une décision de la Cour du Québec⁵

3. Le présent texte ne nous permet pas de développer davantage ces problématiques dont les solutions procèdent de cadres législatifs et réglementaires qui, au Québec, leur sont propres.

4. *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Boerboom*, [2007] R.J.Q. 2678 (C.S.).

5. *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Boerboom*, 2006 QCCQ 1517.

qui avait confirmé une décision du T.A.Q.⁶ ayant elle-même renversé une décision de la CPTAQ sur la question du droit de construire une deuxième résidence sur l'aire des droits acquis reconnus par l'article 101, extensionnée par les dispositions de l'article 103 L.P.T.A.A. depuis la mise en application de l'article 101.1 le 21 juin 2001. Nous rappellerons très brièvement les faits et les dispositifs des décisions précédentes avant de relater et de commenter le jugement en Cour supérieure⁷.

L'objet du litige porte sur l'interprétation d'une partie du libellé de l'article 101.1 L.P.T.A.A., lequel se lit comme suit :

Malgré l'article 101, une personne ne peut, à compter du 21 juin 2001, ajouter une nouvelle utilisation principale à une fin autre que l'agriculture sur la superficie bénéficiant de ce droit ni modifier l'utilisation existante en une autre utilisation à une fin autre que l'agriculture, sans l'autorisation de la commission.⁸

Après avoir fait subdiviser trois lots distincts à même la superficie extensionnée des droits acquis, monsieur Boerboom dépose auprès de la municipalité une demande de permis de construction pour une deuxième résidence. La municipalité ne peut accorder de permis sans soumettre une déclaration à la CPTAQ⁹ qui doit approuver ou refuser cette déclaration de droit. Cette déclaration a lieu après le 21 juin 2001. La résidence sise sur l'aire de droits acquis est celle qui génère les droits acquis, alors que l'autre terrain a fait l'objet d'une autre transaction avant l'application de 101.1 L.P.T.A.A.

D'abord, la Commission, agissant par son employé comme organisme chargé de l'administration de la loi, refuse le droit invoqué considérant qu'il s'agit de l'ajout d'une nouvelle utilisation principale prohibé par 101.1 L.P.T.A.A. Monsieur Boerboom présente alors une demande auprès de la Commission et conteste l'avis de non-conformité en faisant valoir son droit à cette construction. La CPTAQ, comme instance décisionnelle en contestation de la déci-

6. *Boerboom c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2004] T.A.Q. 661.

7. Voir Mario MASSE, « L'article 101.1 et les droits acquis de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* : état de la situation », (2007) 1 *C.P. du N.* 63.

8. Le soulignement est de nous.

9. L.P.T.A.A., art. 32.

sion de son employé, refuse de faire droit à la demande¹⁰. Elle interprète les mots « ajout d'une nouvelle utilisation » comme signifiant une utilisation additionnelle et confirme l'avis de non-conformité. Le demandeur conteste cette décision devant le Tribunal administratif du Québec. Ce dernier, dans une décision majoritaire des juges administratifs¹¹, arrive à la conclusion qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle utilisation principale puisqu'il s'agit d'une utilisation résidentielle et que c'est cette utilisation qui existait au 21 juin 2001. On comprend tout de suite que le sens donné à l'expression « nouvelle utilisation » n'est pas du tout le même que celui donné à ces termes par la Commission.

La Commission se pourvoit en appel de la décision du T.A.Q. devant la Cour du Québec¹². Le juge Claude H. Chicoine confirme la décision majoritaire du T.A.Q. Après analyse de l'opinion de chacun des juges administratifs, il considère que dans l'expression « nouvelle utilisation » le mot « utilisation » a déjà été employé dans le contexte de la loi et que l'on ne peut lui donner deux sens puisque le législateur savait que le terme était déjà utilisé. C'est l'argument de cohérence.

La Commission a déposé une demande en révision judiciaire en Cour supérieure¹³ dont le jugement a été rendu le 3 août 2007¹⁴ par le juge Jean-Guy Dubois. Ce jugement révisait la décision de la Cour du Québec en infirmant la décision du T.A.Q. et confirme la décision de la CPTAQ. Cependant, la Cour d'appel¹⁵ vient d'infirmar cette décision de la Cour supérieure rétablissant ainsi la décision de la Cour du Québec. Nous rapportons plus loin dans ce texte le jugement de la Cour d'appel.

10. *Boerboom c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, (2002) AZ-50154230 (C.P.T.A.Q.).

11. Rappelons qu'en vertu de l'article 21.4 L.P.T.A.A., le Tribunal doit d'abord déterminer s'il y a eu erreur de droit ou erreur de fait déterminante avant d'analyser la demande de réévaluation de la requête. Disons cependant que le motif de la requête se confond souvent avec cette erreur. Dans le présent cas, signalons également que les deux juges administratifs étant d'opinion contraire, c'est la vice-présidente, par sa décision, qui a tranché, d'où la décision majoritaire.

12. *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Boerboom*, précité, note 5.

13. À noter qu'en ces matières les jugements de chaque instance portent pour une grande partie sur les normes de contrôle applicables. Nous n'aborderons pas cet aspect.

14. *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Boerboom*, précité, note 4.

15. *Boerboom c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2008 QCCA 241.

Le juge Dubois est préoccupé par le sens véritable qu'il faut donner aux dispositions de l'article 101.1 L.P.T.A.A. en tenant compte des règles d'interprétation applicables en la matière. À cet égard, il cite les articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*¹⁶ que nous reproduisons ici :

41.

Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

41.1.

Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

Ces articles visent à ce que les dispositions d'une loi reçoivent une interprétation large afin d'en chercher le sens véritable en favorisant l'accomplissement de l'objet de la loi. Le tribunal rappelle d'ailleurs que l'article 1.1 L.P.T.A.A.¹⁷ édicte le régime de protection du territoire agricole visé par la loi. Pour le juge, la loi s'apparente à une forme de zonage, mais il convient en même temps que l'article 101¹⁸, portant sur l'existence de droits acquis, doit servir de base à l'article 101.1 L.P.T.A.A. Ainsi, il était possible de lotir, d'aliéner et

16. L.R.Q., c. I-16.

17. L.P.T.A.A., art. 1.1 : Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement.

18. L.P.T.A.A., art. 101 : Une personne peut, sans l'autorisation de la commission, aliéner, lotir et utiliser à une fin autre que l'agriculture un lot situé dans une région agricole désignée, une aire retenue pour fins de contrôle ou une zone agricole, dans la mesure où ce lot était utilisé ou faisait déjà l'objet d'un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture lorsque les dispositions de la présente loi visant à exiger une autorisation de la commission ont été rendues applicables sur ce lot.

Ce droit n'existe qu'à l'égard de la superficie du lot qui était utilisée à une fin autre que l'agriculture ou pour laquelle un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture avait déjà été délivré lorsque les dispositions de la présente loi visant à exiger l'autorisation de la commission ont été rendues applicables à ce lot.

d'utiliser à des fins autres qu'agricoles l'aire de droits acquis au moment où la loi est devenue applicable au lot.

Le tribunal rappelle également les principes énoncés dans la tétralogie de la Cour suprême¹⁹ concernant l'existence de ces droits acquis et poursuit en indiquant que l'article 103 L.P.T.A.A. permet

19. *Veilleux c. Québec (C.P.T.A.Q.)*, [1989] 1 R.C.S. 839 ; *Gauthier c. Québec (C.P.T.A.Q.)*, [1989] 1 R.C.S. 859 ; *Venne c. Québec (C.P.T.A.Q.)*, [1989] 1 R.C.S. 880. Le juge Dubois rapporte ainsi le point de vue du juge Clément Trudel dans la décision *Vienneau c. Beaudoin*, REJB 92-83989 (C.S.) sur les principes avancés dans cette tétralogie, à savoir : « Cependant, en 1989, une tétralogie « éclairante » de la Cour suprême, est venue apporter une contribution de taille à la résolution de l'ensemble de la question. En effet, plusieurs principes d'importance ont été énoncés par l'honorable juge Beetz, dans les arrêts *Veilleux*, *Gauthier*, *Venne* et *Lebel*, quant à l'application de l'article 101 de la Loi. Les principes énoncés dans la tétralogie :

1. L'article 101 exige une utilisation à des fins non agricoles effective et actualisée au moment où la Loi est devenue applicable au lot en litige. Il doit s'agir d'une intervention humaine vérifiable qui indique que le lot sert à une fin autre que l'agriculture ;

2. Cette utilisation ne garantit l'existence de droits acquis que pour la superficie du lot effectivement utilisée à une fin étrangère à l'agriculture ;

3. Le fait de laisser un sol sous couverture végétale est assimilable à une utilisation à des fins agricoles en vertu de la définition du mot « agriculture » au paragraphe 1.1 de la Loi. La définition du terme « agriculture » peut même comprendre une terre marécageuse, une colline de pierre recouverte de mousse ou une terre en friche ;

4. L'approbation d'un plan de lotissement par le conseil municipal ou le dépôt de ce plan auprès du ministère des Terres et Forêts ou les deux ne constituent pas un permis d'utilisation au sens de l'article 101. Le permis de lotissement n'a pour objet que de permettre la délimitation d'une nouvelle propriété ou l'identification d'un nouveau lot ;

5. Le concept de la vocation d'un terrain considéré dans son ensemble est étranger à la loi et ne peut servir de source de droits acquis ;

6. Il y a lieu de faire prédominer le courant jurisprudentiel prônant une interprétation restrictive qui fait porter les droits acquis uniquement sur la partie utilisée à des fins autres que l'agriculture plutôt qu'une position libérale et large qui met l'accent sur la vocation de l'ensemble et qui consacre la primauté du droit de propriété ;

La Loi est une loi de zonage. Or, les lois et règlements de zonage tendent pour la plupart à « stériliser » une partie du droit de propriété et certaines le font de façon draconienne. Les tribunaux ne peuvent pas pour autant refuser de s'y conformer et de les appliquer ;

7. La Loi a pour objectif de conserver les territoires agricoles de la province et non seulement a-t-elle pour but de protéger les terres en culture mais elle vise également à récupérer des terres ayant un potentiel agricole ;

La Loi est rigoureuse. Il n'est pas du ressort des tribunaux de l'adoucir ;

8. La Loi prévoit elle-même les circonstances qui donnent naissance à des droits acquis et d'autres normes d'origine jurisprudentielles ne sauraient par (à suivre...)

l'extension de la superficie sur laquelle ces droits sont reconnus. Le tribunal reconnaît que jusqu'au 21 juin 2001, il était possible de multiplier les utilisations que ce soit en matière résidentielle ou commerciale et précise qu'il était donc possible de construire plus d'une résidence.

Suivant le juge Dubois, comme il s'agissait de la situation légale qui avait alors cours, il faut se pencher sur les conséquences juridiques de la mise en application de l'article 101.1 le 21 juin 2001. Au paragraphe 121 de son jugement, le juge pose la question à laquelle il tente de répondre tout au long de son jugement : « Ne faut-il pas, en fonction de l'interprétation des lois, connaître quelle était l'intention du législateur ? » Cette question peut certes paraître évidente ; tel n'est-il pas toujours le cas ? Or il faut comprendre que la question précise du débat porte en fait sur la limite de cette recherche d'intention en présence d'un texte qui peut être interprété différemment.

Pour y arriver, le juge Dubois, à l'instar de Me Louis Cormier, dissident dans la décision du T.A.Q., a recours à certaines interventions consignées au journal des débats de la Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du mardi 6 février 2001.

Le tribunal reconnaît qu'il faut accorder une importance relative à ces débats parlementaires, mais considère néanmoins qu'il doit en tenir compte dans son appréciation globale. Alors, considérant ces commentaires en commission parlementaire, il se demande si l'on ne voulait pas que le citoyen doive se présenter devant la CPTAQ pour pouvoir construire une deuxième résidence ou un deuxième commerce²⁰. Le tribunal relate que devant chaque instance, on a convenu qu'il y avait eu changements apportés par l'article 101.1 et qu'il ne faut pas oublier dans l'interprétation de cet article qu'il débute par les mots « malgré l'article 101 ». Puis il cite

(...suite)

conséquent avoir pour effet de conférer d'autres droits acquis que ceux prévus par la Loi ;

La présomption voulant qu'on ne puisse porter atteinte aux droits acquis n'est qu'une règle d'interprétation et, en adoptant les dispositions de la section IX de la Loi, le législateur a écarté cette règle pour la remplacer par un code complet et exhaustif des règles applicables en la matière. » [Soulignement dans l'original].

20. *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Boerboom*, précité, note 4, par. 130.

certaines enseignements de Lorne Giroux qui fait état de ces changements²¹. Le tribunal retient, comme Me Cormier, qu'au sens du dictionnaire, le mot « nouvelle » n'est pas synonyme du mot « différent ». Toujours à la recherche de l'intention du législateur, et s'autorisant des commentaires en débat parlementaire, il se dit en total désaccord avec l'interprétation donnée par la Cour du Québec et considère qu'il faut répondre par la négative à la question de savoir si une personne possédant déjà une résidence peut, par application de l'article 101.1, ajouter une autre résidence pour en faire une nouvelle utilisation principale. Le tribunal, se jugeant autorisé à rendre le jugement plutôt qu'à retourner le dossier au T.A.Q., accueille la requête en révision judiciaire et rend jugement tel que ci-dessus relaté.

Nous assistons du fait de cette décision à une divergence de points de vue sur le degré d'appréciation conféré aux tribunaux dans la recherche de l'intention du législateur sans corrompre le fragile équilibre existant entre les différentes dispositions législatives d'une loi utilisant le même vocabulaire.

Nous croyons cependant que malgré la connaissance exacte de l'intention du législateur, le citoyen administré par une loi doit avoir l'assurance qu'à la lecture de l'une ou de l'autre de ses dispositions, les expressions et les mots utilisés signifieront la même chose. D'autant plus qu'il n'a pas, comme le législateur, le loisir de la modifier s'il s'avère qu'une intention a été mal traduite dans sa rédaction en ne tenant pas compte d'interprétations antérieures.

On ne peut contester que la recherche de l'intention du législateur, lorsque nécessaire, constitue l'une des tâches du tribunal. Nous aussi considérons qu'il faut tenir compte du contexte global dans lequel s'insère la disposition²², non seulement en regard du régime de protection auquel la loi entend s'appliquer, mais également en considérant l'ensemble de ses dispositions.

21. Aujourd'hui juge à la Cour d'appel, Lorne GIROUX, « Le droit environnemental et le secteur agricole (prise 2) : la Loi agricole de 2001 », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, vol. 175, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 265.

22. *Commission de la protection du territoire agricole du Québec c. Boerboom*, précité, note 4, par. 128.

La règle de cohérence²³ doit alors primer, bien que son application ne doive pas faire en sorte de nier complètement le sens commun ou ordinaire des mots. Dans le cas qui nous occupe, un historique jurisprudentiel important a précédé l'adoption de l'article 101.1 L.P.T.A.A., le sens des mots était connu.

La Cour supérieure n'a pas relevé l'argumentation de la Cour du Québec relative à cette difficulté dans l'interprétation du sens à donner à l'expression « nouvelle utilisation ». Le juge Chicoine, de la Cour du Québec, s'est astreint à déterminer, compte tenu de l'argumentation des parties, si les mots utilisés l'avaient déjà été pour d'autres dispositions de la loi. Nous avons déjà rapporté ces arguments auxquels nous référons le lecteur²⁴.

- Arrêt de la Cour d'appel

Considérant son impact sur la pratique immobilière, nous rapportons le jugement de la Cour d'appel dans l'affaire *Boerboom* qui a été rendu le 6 février 2008²⁵, puisque ce jugement infirme la décision de la Cour supérieure et rejette la requête en révision judiciaire.

Les motifs de la Cour d'appel portent principalement sur l'analyse de la norme de contrôle applicable en l'espèce par la Cour du Québec²⁶. Mais sur le fond, la Cour estime qu'il n'y a pas matière à réviser le jugement de la Cour du Québec sur les dispositions soumises de l'article 101.1 puisque l'interprétation de ce tribunal et, avant lui, du T.A.Q. : « résiste à l'analyse assez poussée qui caracté-

23. Cette règle aussi connue comme étant la « règle d'or » reconnaît qu'il peut être légitime de négliger le sens courant d'un mot ou d'une phrase pour assurer la cohérence de l'ensemble. Voir Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1999, p. 406.

24. M. MASSE, *loc. cit.*, note 7.

25. *Boerboom c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 15.

26. La Cour d'appel considère que la Cour du Québec aurait dû retenir la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter* plutôt que la norme de la décision correcte, citant à cet égard les décisions suivantes : *D' Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226 ; *Mattel Inc. c. 3894207 Canada Inc.*, [2006] 1 R.C.S. 772 ; *MacDonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 R.C.S. 661 ; *Lévis c. Fraternité des policiers de Lévis inc.*, [2007] 1 R.C.S. 591 et *Domtar inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756.

rise l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter* »²⁷.

Dans un jugement succinct, la Cour d'appel conclut :

[i]l est vrai que les dispositions législatives conférant des droits acquis doivent être interprétées de façon stricte, mais pas au point de leur enlever tout effet utile ou de les dépouiller de leur portée véritable, et ce, même en matière de protection du territoire agricole. L'objectif de protection du territoire agricole, tout primordial qu'il soit, bien sûr, aux fins de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, doit en effet être concilié avec l'existence de droits acquis, dont on ne peut faire fi. L'analyse tout à la fois historique, téléologique et contextuelle à laquelle se livrent le T.A.Q. ainsi que la Cour du Québec est convaincante et offre par ailleurs l'avantage de donner un sens à tous les mots employés par le législateur à l'article 101.1 *L.p.t.a.a.* (dont le terme « nouvelle ») et de respecter l'ensemble des droits par ailleurs conférés par l'article 101 de la même loi.²⁸

Par suite de cet arrêt de la Cour d'appel, la décision de la Cour du Québec²⁹ ayant confirmé la décision du T.A.Q.³⁰ est rétablie. Au regard de cette décision, on peut considérer suivant les dispositions actuelles de l'article 101.1, que l'ajout d'une nouvelle résidence dans l'aire des droits acquis au sens de la L.P.T.A.A. ne constitue pas l'ajout d'une nouvelle utilisation principale qui nécessite une autorisation de la Commission.

1.1.2 *L'article 101.1 L.P.T.A.A. et la modification d'utilisation*

Comme on peut le constater à sa lecture, l'article 101.1 L.P.T.A.A. régit non seulement l'ajout d'une nouvelle utilisation principale, mais également la modification d'utilisation. Mais qu'est-ce qu'une modification d'utilisation ? Le Tribunal administratif du Québec a eu à se prononcer sur cette question par suite du

27. *Boerboom c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 15, par. 8 [en italique dans l'original]. Il s'agit d'une règle qui origine de la common law que l'on pourrait qualifier en français de « norme de la décision raisonnable simple ». Elle s'emploie en droit administratif en matière de contrôle ou de révision judiciaire d'une décision administrative (d'une commission par exemple) et consiste à se demander, après un examen approfondi, si les motifs avancés suffisent pour fonder la décision que l'on conteste.

28. Par. 9 [en italique dans l'original].

29. *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Boerboom*, précité, note 5.

30. *Boerboom c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 6.

refus de la Commission de permettre aux demandeurs de convertir certaines chambres de leur gîte touristique en chambres destinées aux personnes âgées³¹. Il s'agissait, suivant le langage du milieu des services sociaux, d'une « ressource de type familial ».

En fait, la question était de savoir si l'hébergement de personnes âgées dans un immeuble bénéficiant de droits acquis résidentiels a pour effet de modifier l'utilisation existante en une autre utilisation au sens de l'article 101.1. Le T.A.Q. arrive à la conclusion qu'il ne s'agit pas d'une modification nécessitant une autorisation de la CPTAQ.

Cette conclusion s'appuie principalement sur les définitions contenues à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*³². Les ressources de type familial ne sont pas comprises dans les établissements institutionnels prévus à l'article 79 de cette loi. L'article 314 LSSSS les exclut spécifiquement, et l'article 313 LSSSS crée une présomption légale selon laquelle une ressource de type familial ne constitue pas une utilisation commerciale. N'étant pas une utilisation institutionnelle ni commerciale, il n'y a donc pas de modification à l'utilisation de l'immeuble, qui demeure résidentielle. En conséquence, aucune autorisation préalable n'est nécessaire.

Considérant probablement qu'il patageait en zone grise, le T.A.Q. a tenu à préciser quelle aurait été sa position si une autorisation avait été requise. On comprend également de ce procédé que le tribunal veut établir certaines balises d'interprétation à l'adresse de la Commission en regard des différentes situations impliquant l'article 101.1 L.P.T.A.A.

D'entrée de jeu, le T.A.Q. affirme qu'il aurait infirmé la décision de la Commission. Se référant à la décision *Gosselin*³³ qui s'appuie sur les principes établis dans l'arrêt *Ville de St-Romuald*³⁴, le tribunal considère que l'impact de cette modification est plus théorique que pratique. L'immeuble en cause est déjà utilisé à des fins autres

31. *Lombart c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 04982.

32. *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2 (ci-après citée « LSSSS »).

33. *Gosselin c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, (2006) AZ-50396922 (T.A.Q.).

34. *Saint-Romuald (Ville de) c. Olivier*, [2001] 2 R.C.S. 898.

qu'agricoles et n'est pas protégé par des distances séparatrices³⁵ ni ne le sera après le changement proposé. Le tribunal ne voit pas comment :

[...] l'hébergement de quelques personnes âgées, dans un immeuble déjà utilisé, en toute légalité, comme résidence privée et comme gîte touristique, peut avoir un impact additionnel ou différent sur l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole ou sur tout autre critère prescrit à l'article 62 L.P.T.A.A.³⁶

1.1.3 La superficie des droits acquis et la notion d'unité d'exploitation

Le T.A.Q. s'est prononcé concernant une décision de la Commission confirmant le prononcé d'une ordonnance enjoignant de cesser d'utiliser une partie d'une propriété à des fins autres qu'agricoles et de remettre en état les lieux où est exploitée une entreprise de recyclage de véhicules. Une enquêteuse de la Commission avait constaté qu'une partie du terrain était utilisée pour les fins du commerce, et ce, bien au-delà des droits acquis auxquels, selon elle, on pouvait prétendre. Cette décision nous intéresse parce qu'elle met incidemment en garde les praticiens et leurs clients sur les prétentions d'utilisation à une époque déjà lointaine.

En effet, le premier décret de zone agricole date maintenant de presque 30 ans, plus précisément du 9 novembre 1978. Nous constatons à la lecture de plusieurs décisions que les demandeurs tablent sur cette longue période pour prétendre à des droits acquis qui étaient plus virtuels que réels au moment où la loi est devenue applicable au lot. C'est sans compter que la CPTAQ possède des photographies aériennes du lot, photos prises tant avant qu'après l'entrée en vigueur du décret d'application. Dans cette cause, les preuves testimoniales du demandeur ont d'ailleurs été facilement renversées à la seule vue de ces photos. Ainsi, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, seule une partie du lot était occupée pour les fins de l'entreprise. Considérant que l'occupation dépassait déjà d'un hectare l'extension possible prévue par l'article 103 L.P.T.A.A., il n'était donc pas possible d'étendre l'aire occupée.

35. Directive sur les odeurs causées par les déjections animales provenant d'activités agricoles, (2003) 135 G.O. II, 2829A.

36. *Lombart c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 31, par. 39.

Le procureur de la requérante a soulevé l'argument que suivant une jurisprudence établie de la Cour d'appel, les droits acquis s'étendent à toute l'unité territoriale d'exploitation³⁷. Le T.A.Q. rappelle les enseignements de la Cour suprême, notamment ceux de l'affaire *Veilleux*³⁸, qui a clairement établi que le régime de droits acquis de la L.P.T.A.A. est un régime particulier, propre à cette loi, et que la jurisprudence de la Cour d'appel citée par le procureur a trait au domaine municipal et ne s'applique pas au régime particulier de la L.P.T.A.A. Il est établi qu'en vertu de ce régime, les droits acquis sont limités à la superficie effectivement utilisée, sauf l'extension prévue à l'article 103. La requérante ne peut donc prétendre à des droits acquis sur l'ensemble du lot.

1.1.4 *L'existence de droits acquis et l'extinction de ces droits prévus à l'article 102 L.P.T.A.A.*

L'article 102 édicte ce qui suit :

Le droit reconnu par l'article 101 subsiste malgré l'interruption ou l'abandon d'une utilisation autre que l'agriculture. Il est toutefois éteint par le fait de laisser sous couverture végétale la superficie sur laquelle il porte, pendant plus d'un an à compter du moment où les dispositions de la présente loi visant à exiger l'autorisation de la commission ont été rendues applicables sur cette superficie. Il est également éteint aux mêmes conditions sur la partie de cette superficie qui a fait l'objet d'un acte d'aliénation ; il en est de même quant à la superficie qui a été réservée par le vendeur à l'occasion d'un lotissement ou d'une aliénation, intervenue après le 20 juin 1985.

Nous retenons d'une décision du Tribunal administratif du Québec³⁹ les questions précises auxquelles il faut répondre pour en arriver à déterminer l'existence d'un droit acquis et sa nature.

- 1- L'utilisation faite au moment de l'application de la loi⁴⁰ a-t-elle donné naissance à un droit acquis en vertu de l'article 101 ?

37. Nous référons le lecteur à Marc-André LECHASSEUR, *Le zonage en droit québécois*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006, p. 194 et s., qui fait état de cette jurisprudence et l'analyse.

38. *Veilleux c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 19.

39. *Hudon c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 07202, par. 19 à 22.

40. Ce moment correspond aux dates d'entrée en vigueur des décrets des régions agricoles désignées : le 9 novembre 1978 pour les municipalités en annexe A (L.P.T.A.A., art. 25) ; le 5 avril 1980 pour C.R. Outaouais, St-Louis de Gonzague ; (à suivre...)

- 2- Si un droit acquis est né, s'est-il éteint par l'effet de l'article 102 ?
- 3- Si le droit acquis ne s'est pas éteint, quelle était sa nature au 21 juin 2001 ?
- 4- Le droit acquis est-il de nature à bénéficier d'une des extensions prévues à l'article 103 ?

Suivant cette décision du T.A.Q., la mention d'une simple remise ou d'un hangar au rôle d'évaluation n'est pas fatale quant à la possibilité de faire valoir par une autre preuve qu'il y avait utilisation effective à des fins résidentielles. La Commission a obtenu la permission d'appeler de cette décision devant la Cour du Québec (*Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Hudon*, 2008 QCCQ 533) et il sera intéressant de lire l'analyse éventuelle de la Cour dans ce cas précis.

Le T.A.Q. précise dans une autre affaire que l'existence d'une utilisation résidentielle est une question de fait : « Ce n'est pas parce que la Commission, la municipalité, ou le MAPAQ ignorent que l'on se sert d'un ancien abattoir comme habitation que tel n'est pas le cas »⁴¹. Il relève également dans cette décision que les actes notariés soulevés font mention de bâtisses dessus construites sans en qualifier l'usage. Doit-on y voir une mise en garde pour les rédacteurs de contrats ? Peut-être. Il serait à notre avis prudent de ne pas qualifier l'usage d'un bâtiment dans les actes à moins d'avoir obtenu quelque assurance sur la nature précise de l'utilisation et l'approbation des parties concernées pour éviter que cette déclaration puisse être apportée en preuve alors qu'il pouvait, par exemple, y avoir plus d'un usage. Ainsi faut-il être prudent non seulement en regard de l'existence même d'un droit acquis, mais également pour son utili-

(...suite)

le 13 juin 1980 pour Beauce, Cantons de l'Est, Saguenay, Lac St-Jean, Abitibi, Témiscamingue, Côte-du-Sud (1^{re} partie) ; le 24 octobre 1980, comté de Rivière-du-Loup ; le 19 juin 1981, Basses-Laurentides, Charlevoix, Côte-du-Sud (2^e partie), Bas St-Laurent, Péninsule de la Gaspésie ; le 7 novembre 1981, Outaouais, Laurentides, Haute Côte-Nord, Îles de la Madeleine, territoires non organisés au sud du 50^e parallèle de latitude nord. À la suite de l'adoption d'un décret s'est poursuivi le cheminement du processus de détermination de la zone agricole (L.P.T.A.A., art. 22, 34, 47 et 54).

41. *Pellerin c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 11223. MAPAQ signifie ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

sation aux fins d'application de l'article 101.1 L.P.T.A.A. À notre avis, cette remarque pourrait tout aussi bien s'appliquer en regard des droits acquis dans le domaine du droit municipal. Comme quoi rien dans la rédaction d'un contrat ne doit être utilisé comme une clause de style.

Dans la même affaire, le tribunal rappelle également que la notion d'« utilisation résidentielle » prévue à la loi ne distingue pas entre les différents types de résidence et qu'un camp de chasse est tout autant une utilisation résidentielle qu'une maison⁴².

Sur l'application de l'article 102 L.P.T.A.A., nous citerons les juges administratifs pour bien rendre l'interprétation favorisant le maintien des droits acquis :

Les dispositions de l'article 102 de la loi sont claires. L'interruption ou l'abandon de l'usage n'ont pas pour effet d'éteindre le droit reconnu par l'article 101. Seule l'apparition de la couverture végétale fera éteindre ce droit. Or, en l'espèce, de l'aveu de l'enquêteuse de la Commission, le tas de débris, vestiges du bâtiment, n'est pas envahi par la couverture végétale.⁴³

Il s'agit d'une question de fait où le T.A.Q. semble avoir une interprétation favorisant l'administré. Cette question engendre annuellement un certain nombre de demandes à la CPTAQ. Dans ce cas précis, la démolition avait eu lieu récemment. La décision aurait pu être différente. En cas de doute, le praticien peut, s'il s'agit d'un cas applicable, passer par le processus d'une déclaration de l'article 32, c'est-à-dire d'une demande de permis de construction. L'officier municipal doit alors attendre la décision du fonctionnaire de la Commission sur l'acceptation des droits acquis. S'il s'agit d'un acte d'aliénation, on ne peut qu'inviter le praticien à soumettre au préalable un projet à la Commission en regard de l'article 32.1 L.P.T.A.A. et attendre le résultat.

Dans une autre affaire⁴⁴, le T.A.Q. rappelle les principes déjà établis dans la détermination de l'existence des droits acquis.

42. *Hudon c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 39, par. 29.

43. *Ibid.*, par. 31.

44. 9147-0781 *Québec inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 09513.

D'abord, le Tribunal indique que selon la jurisprudence, la question des droits acquis est une question de fait et d'interprétation de la preuve.

Deuxièmement il établit que :

[...] c'est l'usage du sol sur une « superficie » donnée, selon le terme de l'article 101, qui est de nature à générer des droits acquis : il n'est donc pas nécessaire qu'il existe un immeuble ou des ouvrages quelconques sur une superficie de terrain pour que cette superficie bénéficie de droits acquis, à partir du moment où on peut démontrer que cette superficie faisait l'objet d'un usage dérogatoire au moment de la mise en application de la L.P.T.A.A. sur le territoire qui la concerne.⁴⁵

Finalement, le Tribunal réitère que l'intensité de l'usage pour justifier la reconnaissance de droits acquis, à la lumière de deux décisions de la Cour suprême en la matière, doit pouvoir être qualifiée d'« effective » et d'« actualisée »⁴⁶.

C'est ainsi qu'une aire particulière d'un camping où il n'y avait pas de bâtiments ou de structures pouvant justifier à première vue des droits acquis, mais où il y avait annuellement une période de fort achalandage pendant laquelle les activités du camping y débordaient, a pu être considérée comme bénéficiant de droits acquis au sens de la L.P.T.A.A.

1.2 Le morcellement d'une terre, l'homogénéité du milieu et la règle du stare decisis

La Cour du Québec⁴⁷ a confirmé une décision du T.A.Q. confirmant elle-même une décision de la CPTAQ concernant une demande de division d'une terre en cinq terres d'environ 20 hectares chacune. Cette demande visait également à obtenir la permission de construire quatre résidences sur quatre d'entre elles, la cinquième comportant déjà une résidence. Les questions suivant-

45. *Ibid.*, par. 18. Le tribunal cite les décisions *Le Parc Rare inc. c. CPTAQ*, C.Q. Québec, 200-02-002823-922, 12 mars 1999 et *Domaine de Rouville inc. c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, REJB 96-72048 (C.A.).

46. *Ibid.*, par. 19. Le tribunal renvoie aux décisions *Gauthier c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)* et *Veilleux c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, précitées, note 19 et à la décision *Le Parc Rare inc. c. CPTAQ*, précitée, note 45.

47. *Investissements Aubrey Schwartz c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCCQ 6866.

tes sont posées ou sous-jacentes. Doit-on nécessairement prouver l'impossibilité totale de pratiquer l'agriculture pour obtenir une autorisation de morcellement ou d'utilisation à des fins autres qu'agricoles ? Comment cerner la notion de « propriétés foncières suffisantes » pour y pratiquer l'agriculture ? Quelle est l'influence du milieu environnant dans la prise de décision ? La Commission et le T.A.Q. sont-ils liés par les décisions antérieures ?

L'appelante dans cette affaire possède une terre de 99 hectares dont 79 sont en bois et 20 environ supportent une récolte de foin de piètre qualité. L'ensemble est surtout boisé et marécageux. L'appelante coupe le foin mais le laisse sur place compte tenu de son peu d'intérêt. Il n'y a pas d'agriculteurs actifs dans le secteur sauf un éleveur de poulets situé à 5 km. L'ensemble est situé entre deux zones non agricoles et est configuré en pente abrupte. Les sols sont de qualité variable (de classes 3, 4 et 5 suivant l'inventaire des terres du Canada)⁴⁸. L'ensemble de la terre vaudrait environ 2 500 000 \$ compte tenu de son emplacement dans un secteur de villégiature entre le lac Memphrémagog et la baie Fitch. Le propriétaire aurait fait des essais en agriculture qui n'ont pas été concluants.

En l'espèce, la Commission a décidé que la création de propriétés de 20 hectares ne constituait pas des unités foncières suffisantes pour y pratiquer l'agriculture et la sylviculture⁴⁹. La CPTAQ estime également que l'ajout de quatre nouvelles résidences aurait un effet déstructurant sur l'homogénéité du milieu⁵⁰. Pour sa part, le T.A.Q. en arrive aux mêmes conclusions estimant que la demande est difficilement compatible avec l'objet de la L.P.T.A.A. Il ajoute même que l'article 61.1 L.P.T.A.A. aurait dû trouver application puisqu'il existait des espaces disponibles hors la zone agricole⁵¹.

Selon l'appelante, il y a absence d'agriculteurs à proximité, absence d'agriculture active dans le milieu environnant dominé par la villégiature, la terre est située entre deux zones non agricoles, deux lacs majeurs et est composée d'une topographie de terrain accidenté. Elle rappelle également à la Cour que la Commission a

48. L'inventaire des terres du Canada répertorie par catégories de sol les terres du pays suivant une échelle de 1 à 7, la cote 7 offrant les plus faibles possibilités pour soutenir des activités agricoles. Parmi ses outils d'analyse, la CPTAQ utilise cet inventaire.

49. L.P.T.A.A., art. 62 (8°).

50. *Ibid.*, art. 62 (6°).

51. Nous soulignerons plus loin cette notion.

accordé quatre autorisations et le T.A.Q. une cinquième dans le secteur et que peu d'attention a été donnée à ces décisions par le T.A.Q.

D'abord, la Cour a dû répondre à la question de savoir si la preuve que toute agriculture est impossible sur le lot visé par la demande est nécessaire. Le procureur de l'appelante soutenait que la Commission avait allégué que « la preuve n'est pas faite qu'aucune agriculture n'est possible à cet endroit ». Cette question fait appel aux principes fondamentaux de la loi⁵². La Cour établit qu'« il est exact de prétendre que la Loi ne commande pas que la preuve soit faite « qu'aucune agriculture n'est possible », et d'ailleurs, l'article 62(2^o) parle de permettre l'utilisation d'un terrain zoné agricole à des fins autres que l'agriculture en prenant en considération entre autres « les possibilités d'utilisation d'un lot à des fins d'agriculture »⁵³. Analysant le contexte dans lequel la Commission avait fait cette assertion, le juge en vient à la conclusion que cette phrase avait été tirée de son contexte par le procureur de l'appelante. Cet aspect de la décision nous paraît exact dans le contexte d'un régime de demande auprès d'une commission dont la mission est la protection du territoire agricole, alors que la définition contenue dans la loi considère le simple fait de laisser le sol sous couverture végétale comme étant de l'agriculture. On ne pourrait exiger une telle preuve. En fait, les possibilités d'utilisation à des fins agricoles sont un des critères à prendre en considération, mais il faut savoir qu'il sera analysé en regard des articles 1.1 et 12 de la loi qui établissent notamment l'objectif d'assurer une base territoriale pour la pratique de l'agriculture.

Les propriétés foncières dans un contexte géographique comme celui de cette affaire sont très recherchées par des non-agriculteurs. Il aurait pu paraître évident à quiconque connaît les critères de la loi que la demanderesse se serait heurté à un refus. Mais contrairement à ce que l'on pourrait croire, ce n'est pas à cause de la petitesse des unités foncières créées. On accorde des autorisations de morcellement et de construction de résidences pour des propriétés avec une superficie semblable. On peut d'ailleurs penser, dans ce milieu particulier, que des entreprises agricoles chevalines pourraient sûrement y trouver place. On en a accordé au cours de la der-

52. L.P.T.A.A., art. 1.1, 12 et 62.

53. *Investissements Aubrey Schwartz c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 47, par. 40.

nière année⁵⁴. En fait, ce qui faisait défaut dans ce cas précis, c'était l'absence d'un projet agricole sérieux pour supporter l'argumentation de la demande et ce, pour chacune des terres créées.

La demande a été faite comme si la propriété était définitivement perdue pour le monde agricole compte tenu du milieu environnant. Dans un tel cas, il faut bien considérer les objectifs de la loi avant d'avancer une telle argumentation. L'agriculture au sens de la loi ne se limite pas aux activités agricoles traditionnelles, mais s'inscrit dans une optique de diversité et de développement futur.

Autre facteur analysé : le milieu environnant. Que faut-il entendre par l'homogénéité de la communauté agricole et de l'exploitation agricole prévues à l'article 62 (6^o) L.P.T.A.A. ? Le juge se réfère à l'arrêt *Rosell*⁵⁵ rendu par le juge François Marchand qui analyse cette question. Le juge Marchand explique dans cette affaire que l'appréciation de l'homogénéité doit tenir compte de tout le territoire que l'on examine⁵⁶. Citant lui-même l'affaire *Hamel*⁵⁷, il fait siens les paragraphes suivants :

L'appréciation de l'homogénéité d'un milieu pourra être très différente selon l'échelle du territoire que l'on examine. Si l'on circule sur la route et que l'on voit des résidences, une sablière, des superficies boisées, des terres en friche, des terres en culture et des bâtiments agricoles, on peut penser que le milieu est très déstructuré. Si d'autre part on examine le même milieu à vol d'oiseau ou sur une photographie aérienne on observe des résidences et une sablière en bordure de la route mais on remarque surtout les centaines d'hectares de terres boisées, en friche et en culture et on peut alors penser qu'il s'agit d'un milieu agroforestier fortement homogène.

[...]

Il est évident que lorsqu'elle qualifie ce milieu, la Commission apprécie l'ensemble des terres d'un vaste secteur et non seulement les petits terrains situés en bordure du chemin public. Que le requérant ait une

54. Voir à titre d'exemples : *Milot c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 02259 (entreprise chevaline) et *Houle c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 07404 (construction d'une résidence sur une superficie boisée d'environ 20 hectares).

55. *Rosell c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, REJB 2003-36679 (C.Q.).

56. *Ibid.*, par. 44.

57. *Hamel c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, (2000) AZ-50201902 (T.A.Q.).

opinion différente de ce milieu, qu'il observe à une autre échelle en circulant sur le chemin public, ne signifie pas que la Commission commet une erreur en appréciant le milieu à une plus grande échelle et en considérant surtout les terres agricoles et non pas seulement les bordures du chemin.⁵⁸

Sur la différence entre l'homogénéité de la communauté et celle de l'exploitation agricole, il reprend l'énoncé suivant du jugement *Rosell* :

En quoi consiste l'homogénéité de l'exploitation agricole ? Il faut donner une interprétation large aux mots « exploitation agricole ». Comme le soulignent les auteurs Cormier et Sylvestre, la communauté agricole « s'attarde plus particulièrement au milieu et aux environs : le rang, les fermes voisines, les types d'exploitation, la complémentarité, les utilisations, de même que certains aspects sociaux, géographiques et économiques de la région », alors que l'homogénéité de l'exploitation agricole s'attache uniquement au lot faisant l'objet de la demande. Le Tribunal est d'accord avec cette interprétation : la communauté agricole représente l'environnement général de la zone agricole en entier alors que l'homogénéité de l'exploitation agricole se limite aux lots ou aux terres faisant l'objet de la demande.⁵⁹

La Cour du Québec en vient à la conclusion que tant la Commission que le T.A.Q. ont analysé correctement le milieu environnant et ont appliqué le concept de l'homogénéité en accord avec les principes établis. Pour conclure sur cette question, nous reprendrons, comme le juge Désy dans cette affaire, les énoncés du T.A.Q. sur l'homogénéité agricole du secteur ici visé :

Dans le présent cas, la preuve démontre qu'il n'y a pas d'exploitation agricole sur place depuis plusieurs années ; il s'agit donc d'évaluer les effets de l'autorisation recherchée sur l'homogénéité de la communauté agricole.

Le procureur de la requérante a raison de dire que la preuve est muette au sujet de la superficie moyenne des propriétés du secteur et que l'assertion de la Commission à ce sujet n'est pas supportée par la preuve. Toutefois, l'homogénéité de la communauté agricole ne saurait se réduire qu'à la dimension des terres environnantes. Même si les propriétés situées dans la zone agricole environnante sont de dimensions variées, il n'y a pas de doute que la formation de cinq propriétés, jusqu'à preuve du contraire, uniquement résidentielles, modifierait

58. *Ibid.*, par. 13 et 15.

59. *Rosell c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 55, par. 51.

passablement la zone agricole de ce secteur. Ce morcellement favoriserait encore plus la villégiature en ce que des non-agriculteurs désirant s'établir à la campagne convoitent des propriétés de plus petites dimensions.

Le fait qu'aucune activité agricole ne se pratique dans les environs n'y change rien. La L.P.T.A.A., on l'a vu, vise à assurer la pérennité d'une base territoriale à l'agriculture. La cessation de la pratique agricole pour une période plus ou moins longue ne peut justifier de compromettre cette pérennité.

Conclure que l'homogénéité de la communauté agricole serait préjudiciée par une réponse favorable à la demande ne constitue pas une erreur de fait dans le présent cas ; tout au plus, sommes-nous en présence d'une divergence d'opinions sur l'appréciation de ce critère.

Le procureur de la requérante affirme que, dans sa décision de mai 2003, le Tribunal a statué que ce milieu est voué à la villégiature et n'est pas propice à l'agriculture. Cette affirmation mérite pour le moins d'être nuancée. Disons d'abord que dans ce dossier, il s'agissait d'un seul morcellement d'une superficie inculte de 14 hectares à proximité immédiate de la zone non agricole et sans introduction d'usages autres qu'agricoles. Le Tribunal y constate que la villégiature domine nettement l'environnement. Mais d'aucune façon n'affirme-t-il ou ne laisse-t-il entendre que le secteur est irrémédiablement perdu pour l'agriculture malgré la faiblesse des rendements des sols.⁶⁰

Enfin, sur la question des décisions déjà rendues dans le secteur, la Cour rappelle encore une fois certains principes bien établis par la jurisprudence. Ainsi, la Commission et le T.A.Q. ne sont pas tenus à la règle du *stare decisis* en tant qu'organismes spécialisés. À cet effet, la Cour rappelle les propos du juge Chicoine dans la cause *Laliberté*⁶¹, lesquels se lisent comme suit :

La jurisprudence, comme on vient de le voir, est tout de même présente dans notre système civil ou administratif. On doit s'en servir comme guide afin de vérifier la raisonnable d'une décision. Par contre, à ce stade-ci, le Tribunal ne pourra renverser la décision du T.A.Q. pour l'unique raison qu'il n'a pas suivi la jurisprudence qui faisait état de situations *semblables* à celles du présent cas. Il le pourrait si on en venait à dire que la décision n'est pas raisonnable dû aux faits propres au présent cas.

60. *Les investissements Aubrey Schwartz c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2006 QCCQ 6880, par. 60-64.

61. *Laliberté c. Tribunal administratif du Québec*, 2007 QCCQ 3810.

L'appelant ne peut se sentir discriminé parce qu'une décision traitant une matière similaire autorise une demande comme la sienne. Dans l'affaire *Gauthier*, la Cour suprême rejette l'argument de la discrimination :

Comme moyen subsidiaire, l'appelant reproche à la Commission intimée d'avoir agi d'une façon discriminatoire et contraire à l'art. 15 de la Charte canadienne des droits et libertés en ne rendant pas une décision favorable à sa demande d'autorisation fondée sur l'article 43 de la Loi, vu ses décisions dans les causes...

[...]

Le fait que la Commission intimée ait rendu des décisions différentes dans des cas différents ne fait pas preuve de la discrimination. En vertu de l'art. 12 de la Loi, la Commission doit prendre de nombreux facteurs en considération avant de rendre sa décision.

[...]

C'est la diversité des faits et des circonstances qu'elle doit considérer en rendant chaque décision qui amène la Commission à autoriser certaines demandes et en refuser d'autres. L'appelant n'a pas démontré que le droit à l'égalité consacré à l'art. 15 de la Charte canadienne des droits et libertés a été violé.

Dans l'arrêt *Carrier*, la Cour du Québec reprend le même principe :

À supposer que cette affirmation soit vraie et que les critères applicables soient essentiellement les mêmes qu'antérieurement à la réforme de 1989 (ce que je ne crois pas nécessaire de décider), il n'en reste pas moins que ces critères sont nombreux et supposent l'étude de circonstances particulières et variées dont la preuve au dossier ne permet pas d'apprécier la similitude d'une cause à l'autre.⁶² [note omise]

En fait, le tribunal doit se demander si la décision du T.A.Q. est raisonnable suivant la règle raisonnable *simpliciter*⁶³ :

Référant à l'arrêt *Gauthier* de la Cour suprême dont certains extraits ont été ci-devant récités, en vertu de l'article 12 de la Loi, la Commis-

62. *Ibid.*, par. 130-132 [en italique dans l'original].

63. Il s'agit d'une règle qui origine de la common law que l'on pourrait qualifier en français de « norme de la décision raisonnable simple ». Elle s'emploie en droit administratif en matière de contrôle ou de révision judiciaire d'une décision administrative (d'une commission par exemple) et consiste à se demander, après un examen approfondi, si les motifs avancés suffisent pour fonder la décision que l'on conteste, précité, note 15.

sion doit prendre en considération de nombreux facteurs pour rendre sa décision et le T.A.Q. doit aussi respecter cette latitude.

Comme le mentionne le juge Chicoine dans la cause *Laliberté*, « le Tribunal ne pourra renverser la décision du T.A.Q. pour l'unique raison qu'il n'a pas suivi la jurisprudence qui fait état de situations semblables à celles du présent cas. Il le pourrait si on en venait à dire que la décision n'est pas raisonnable dû aux faits propres au présent cas ».

[...]

Ainsi, il y a lieu de statuer que la position exprimée par le T.A.Q. n'est pas déraisonnable et elle lui est légitime en sa qualité de tribunal spécialisé. [notes omises]⁶⁴

Nous rappelons donc aux praticiens qu'en regard des décisions rendues au cours des dernières années, le morcellement d'une terre est certes possible mais doit être supporté par un projet agricole viable dans son essence. Toute construction de résidence devra à tout le moins être supportée par une argumentation solide quant à la nécessité d'une présence constante à proximité. La Commission et le T.A.Q. comme organisme et tribunal administratifs spécialisés ne sont pas tenus par la règle du *stare decisis*. Il n'est pas obligatoire pour un demandeur de faire la preuve qu'aucune agriculture n'est possible sur le lot visé. Le critère de l'homogénéité de la communauté agricole doit être analysé dans un contexte global assez large et dans un objectif qui favorisera l'agriculture et le maintien d'une base territoriale pour cette pratique.

1.3 L'immunité des producteurs agricoles prévue au chapitre III L.P.T.A.A.

La Cour d'appel a eu à se prononcer sur la question de l'immunité prévue aux articles 79.17 et suivants L.P.T.A.A.⁶⁵. Les praticiens en immobilier ont peu l'occasion de parcourir cette sec-

64. *Investissements Aubrey Schwartz c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 47, par. 80, 81 et 85 [souligné et en italique dans l'original].

65. L.P.T.A.A., art. 79.17 : En zone agricole, nul n'encourt de responsabilité à l'égard d'un tiers en raison des poussières, bruits ou odeurs qui résultent d'activités agricoles, ni ne peut être empêché par ce tiers d'exercer de telles activités si celles-ci sont exercées, sous réserve de l'article 100 :
1° conformément aux normes réglementaires prises par application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) en matière de poussières ou de bruits (à suivre...)

tion de la loi parce qu'il s'agit d'une matière de responsabilité. Nous rapportons cette décision⁶⁶ dans le but de faire état du régime particulier dont bénéficient les producteurs agricoles en matière de trouble de voisinage.

Il s'agit de deux agriculteurs voisins. L'un d'eux effectue des travaux de préparation d'un champ et le rend très friable. Un fort vent se lève et une grande quantité de poussière se dépose sur les fragiles repousses de la plantation voisine causant ainsi des dommages importants à la production.

En appel d'un jugement de la Cour du Québec⁶⁷, qui avait considéré la responsabilité du propriétaire du champ fautif, la Cour d'appel parvient plutôt à la conclusion que les articles 79.17 à

(...suite)

et, en matière d'odeurs, conformément aux normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles, découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1) ;

2^o conformément aux dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour ce qui concerne tout élément n'ayant pas fait l'objet de normes réglementaires.

L.P.T.A.A., art. 79.18 : Lorsqu'un demandeur ou un requérant dans une action ou une procédure contre une personne qui exerce de telles activités en zone agricole réclame :

1^o des dommages-intérêts en raison des poussières, des bruits ou des odeurs qui résultent de ces activités, ou

2^o une injonction dans le but d'empêcher ou de modifier l'exercice de ces activités, il incombe au demandeur ou au requérant, afin d'établir la responsabilité, de prouver que la personne qui exerce ces activités agricoles a contrevenu, selon le cas, aux normes réglementaires applicables ou à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2).

L.P.T.A.A., art. 79.19 : En zone agricole, les inconvénients causés par les poussières, bruits ou odeurs qui résultent d'activités agricoles n'excèdent pas les limites de la tolérance que se doivent des voisins dans la mesure où ces activités sont exercées, sous réserve de l'article 100 :

1^o conformément aux normes réglementaires prises par application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) en matière de poussières ou de bruits et, en matière d'odeurs, conformément aux normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles, découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1) ;

2^o conformément aux dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour ce qui concerne tout élément n'ayant pas fait l'objet de normes réglementaires.

L.P.T.A.A., art. 79.19.1 : Rien dans la présente section ne doit être interprété comme permettant à la personne qui pratique une activité agricole de se soustraire à sa responsabilité pour une faute lourde ou intentionnelle commise dans la pratique de cette activité.

66. *Ferme Galiman inc. c. Osadchuk*, 2007 QCCA 1428.

67. *Osadchuk c. Ferme Galiman*, 2006 QCCQ 1246.

79.19.1 de la L.P.T.A.A. doivent trouver application et que ces articles confèrent une immunité en pareil cas.

La Cour considère que le critère d'inconvénient anormal ne relève que de l'article 976 C.c.Q.⁶⁸ et ne trouve pas application en l'espèce compte tenu des articles 79.17 et suivants de la loi. Selon la Cour :

Le but de l'article 79.17 de la Loi est de conférer une immunité de poursuite à l'encontre de tout recours civil entrepris en raison, *inter alia*, de la poussière résultant d'une activité agricole dans la mesure où ladite activité est exercée conformément aux règlements provinciaux édictés en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* [...] ou, à défaut de règlements, des dispositions de cette loi.

L'article 79.17 de la Loi, combiné à son article 79.19, écarte la notion d'inconvénient anormal en ce que dès que l'activité est exercée conformément aux normes en vigueur, il n'y a pas lieu de s'interroger si l'inconvénient subi par le voisin, le cas échéant, est normal ou anormal.⁶⁹ [note omise]

On comprendra donc qu'avec une telle immunité et cela même en présence de dommages causés par une production agricole voisine, il serait extrêmement difficile de contrer cette défense pour un voisin non agriculteur venu s'installer à proximité d'une exploitation.

1.4 L'extraction de sable sur une terre agricole : sablrière ou non ?

Les praticiens sont parfois consultés par leur client concernant l'extraction de sable de terres agricoles sablonneuses, notamment en regard d'une demande d'autorisation auprès de la CPTAQ. La situation qui nous intéresse ici est celle de l'extraction de sable conséquent à des travaux agricoles⁷⁰. Ce peut être le cas, par

68. C.c.Q., art. 976 : Les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux.

69. *Ferme Galiman c. Osadchuk*, précité, note 66, par. 4 et 5. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2.

70. Plusieurs demandes sont déposées annuellement à la Commission concernant les gravières/sablrières comme entreprise en soi. À noter qu'en ce qui concerne le sol arable, la décision contiendra la plupart du temps l'obligation de le conserver pour être réutilisé. L'extraction de sol arable est réglementée par les articles 70 et suivants L.P.T.A.A. et nécessite un permis d'exploitation.

exemple, lorsque le producteur agricole entend creuser des étangs d'irrigation ou encore aplanir une élévation pour améliorer les possibilités de mise en culture. Tous ces travaux sont permis dans la mesure où ils sont confinés à l'exploitation et qu'aucun matériau n'est sorti du site. Ils sont considérés comme des travaux agricoles. Ce qui n'est pas permis cependant, sauf autorisation de la Commission, c'est de sortir le matériau extrait hors de l'exploitation agricole pour en disposer ; cela constitue alors une utilisation autre qu'agricole prohibée⁷¹.

La Cour supérieure⁷² a entendu une requête en *mandamus* contre une municipalité qui refusait de délivrer un permis ou l'autorisation nécessaire à l'extraction et à la disposition de sable considérant que les travaux effectués par le producteur agricole constituaient une sablière et que cette activité était interdite suivant le règlement de zonage du secteur visé. Nous résumerons très succinctement le cas dont les faits sont assez élaborés et s'échelonnent sur une longue période. Cette décision a l'avantage de faire ressortir l'ensemble des exigences administratives pouvant être posées par ce genre d'activités.

L'exploitation agricole se situe sur une terre sablonneuse qui était jadis cultivée pour le tabac jaune, culture adaptée à ce genre de sol mais qui a pratiquement disparu aujourd'hui. Sur la terre visée, il y eut quelques tentatives de reconversion en différentes productions au cours des années. La dernière en lice est la production de canneberges. La preuve démontre d'ailleurs que la requérante dans cette affaire a effectué des investissements importants tant dans l'aménagement des sites qu'en équipement. La Financière agricole du Québec avait d'ailleurs garanti les prêts de l'exploitante.

Il est cependant apparu de la preuve qu'une quantité très importante de sable a été transportée hors des limites de l'exploitation et ce, bien avant que le propriétaire n'ait obtenu toutes les autorisations nécessaires. En fait, la requérante avait obtenu à quelques reprises des autorisations de la CPTAQ et de la municipalité, mais toujours en fonction de travaux agricoles. Pour ces deux organismes, tant et aussi longtemps que l'extraction et la disposi-

71. L.P.T.A.A., art. 26.

72. *Entreprises Gillivert inc. c. Saint-Paul-de-Joliette (Municipalité de)*, 2007 QCCS 628. Un appel de ce jugement devrait être entendu au printemps 2008, voir *Entreprises Gillivert inc. c. Saint-Paul-de-Joliette (Municipalité de)*, 2007 QCCA 369.

tion du sable demeurent liées de façon même accessoire à un projet d'amélioration agricole, l'exploitant, sous certaines conditions, pouvait procéder. Même le ministère de l'Environnement⁷³, malgré des constats d'infractions, a fini par accorder des autorisations.

Le tribunal n'a pas accordé le *mandamus*. Le juge, suivant la preuve soumise à l'égard des volumes de sable impliqués et du modèle d'affaires exploité par la requérante, en vient à la conclusion que l'extraction du sable et le fait d'en disposer constituent une activité principale et parallèle à son activité agricole. Cette activité précède l'activité agricole, elle ne vient pas rendre plus commode ou plus utile l'exploitation agricole⁷⁴.

Pour bien comprendre les enjeux de ce genre de situation, nous pouvons résumer ainsi la situation du producteur agricole en prenant pour prétexte la décision ci-dessus. S'il désire effectuer des travaux d'amélioration sur sa terre nécessitant l'extraction de matériaux et leur disposition, il faut obtenir l'autorisation de la CPTAQ puisque cela constitue une activité autre qu'agricole au sens de la L.P.T.A.A. Les décisions de la L.P.T.A.A. seront la plupart du temps assorties de conditions limitant la durée de ces activités et obligeant certains travaux postérieurs, telles la remise en état de culture ou l'amélioration d'autres secteurs par l'épandage du sol arable demeuré sur les lieux. La municipalité ne peut refuser l'octroi du permis ou de l'autorisation puisqu'il s'agit d'une activité agricole. Malgré tout, il devrait y avoir une autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

Si, par contre, le projet du client consiste à établir une véritable sablière, il devra obtenir une autorisation de la Commission et une autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs⁷⁵. Mais avant toute chose, et cela nous ramène à la décision ci-dessus, il faut vérifier si la réglementation municipale interdit les sablières dans cette zone. Si c'est le cas, il ne sert à rien de procéder aux autres démarches. La seule solution de rechange serait alors de faire amender le règlement, ce qui n'est pas une mince affaire puisque le schéma d'aménagement régional est en

73. Aujourd'hui serait le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

74. *Entreprises Gillivert inc. c. Saint-Paul de Joliette (Municipalité de)*, précité, note 72, par. 93.

75. Voir : *Règlement sur les carrières et sablières*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 2 et *Loi sur la qualité de l'environnement*, précitée, note 69, art. 22.

place et la municipalité doit s'y conformer. Si le schéma ne prévoit pas ce genre d'activités dans cette zone, il faudra faire changer le schéma et son document complémentaire pour pouvoir faire amender le règlement local et présenter la demande. N'oublions pas que ce genre de changement se fait avec avis public. Dans la cause ci-dessus, il pouvait sortir un camion aux 5 à 10 minutes, au point que l'exploitante avait fait asphalté le chemin d'accès. Il pourrait donc y avoir certaines objections du voisinage.

En somme, dans cette cause, on a jugé qu'en refusant d'accorder le permis demandé, le responsable municipal n'avait pas commis d'erreur puisque suivant les faits, le volume et la fréquence d'extraction du sable, ce dernier pouvait considérer qu'il s'agissait d'une sablière, entreprise dont l'exploitation est interdite par le règlement municipal dans cette zone, il faudra vérifier l'issue de l'appel déposé par l'exploitante.

Dans une autre affaire⁷⁶ émanant du T.A.Q. cette fois, on trouve une illustration du questionnement soulevé dans une demande pour nivellement de terre. Encore une fois, rappelons qu'aucune autorisation n'est nécessaire du point de vue de la L.P.T.A.A. pour niveler un morceau de terre dans le but d'y favoriser la culture. Ce qui n'est pas possible, sans cette autorisation, c'est de se départir du matériau extrait hors de l'exploitation. La requérante avait déposé une demande à la CPTAQ afin d'être autorisée à niveler 4,45 hectares de terre. Le projet comportant la disposition de sable et de gravier, une autorisation était donc requise. La Commission a finalement autorisé le nivellement d'une superficie de 2,4 hectares à certaines conditions, notamment quant à la profondeur. La requérante est une voisine qui représente le cas d'un nombre important de propriétaires voisins mis en cause. Ces derniers considèrent qu'il s'agit d'un projet de sablière-gravière masqué par un projet agricole. Pour appuyer sa requête, la requérante cite d'ailleurs la cause précédemment examinée.

Est-ce que l'autorisation demandée à la CPTAQ n'était qu'un prétexte pour exploiter une sablière ? Le tribunal, après analyse des faits, en vient à la conclusion que non. Ce qui nous intéresse davantage, c'est la question de la conformité à la réglementation municipale. En effet, lors de la demande à la Commission, la municipalité

76. *Beauchamp c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 06583.

appuie la demande par résolution à laquelle elle ajoute la phrase : « autorise l'exploitation d'une gravière/sablière avec signature d'une entente avec la Municipalité »⁷⁷. D'où le tollé du voisinage. La municipalité atteste de plus que la demande est conforme à son règlement de zonage. La municipalité a par la suite rescindé sa résolution en se contentant de la rédiger dans l'esprit de la demande.

Le procureur de la requérante plaide que les activités extractives ne sont pas permises par le règlement de zonage de la municipalité, pas plus comme usages complémentaires et que le certificat de conformité de l'officier municipal ne respecte pas le règlement. Le procureur du producteur agricole souligne quant à lui que l'usage d'extraction n'est permis dans aucune zone de la municipalité et que cette dernière n'a pas le droit de prohiber un usage sur l'ensemble de son territoire. Cet usage devient alors permis sur l'ensemble du territoire.

Le procureur de la Commission rétorque qu'en vertu de l'article 58.1 L.P.T.A.A.⁷⁸, la municipalité doit transmettre l'avis d'un fonctionnaire autorisé, relatif à la conformité de la demande à son règlement de zonage et que la Commission n'a pas compétence pour interpréter les règlements municipaux. Il avance que le T.A.Q. n'a pas plus cette compétence, ce avec quoi le juge est d'accord. Ce moyen est donc rejeté.

Après analyse des critères de l'article 62 L.P.T.A.A., le juge conclut qu'il s'agit d'un projet agricole ne contrevenant pas à la réglementation municipale.

Ces demandes de nivellement sont relativement fréquentes. Bien sûr, il peut en résulter un revenu important pour le producteur

77. *Ibid.*, par. 3.

78. L.P.T.A.A., art. 58.1 : Dès la réception de la demande, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale avise le demandeur et la commission de la date de la réception de la demande. La municipalité locale étudie la demande et peut à cette fin requérir les renseignements et les documents qu'elle juge pertinents.

La municipalité locale doit, dans les 45 jours qui suivent la réception de la demande, la transmettre à la commission en lui fournissant tous les renseignements exigés par celle-ci notamment, quant aux normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles édictées en application des pouvoirs prévus au paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1), faire à cette dernière une recommandation et transmettre l'avis d'un fonctionnaire autorisé, relatif à la conformité de la demande à son règlement de zonage et, le cas échéant, aux mesures de contrôle intérimaire.

et c'est la raison pour laquelle la CPTAQ doit être vigilante afin que cette activité ne devienne pas une activité parallèle indépendante de toute amélioration de la terre. La Commission a développé une certaine expertise au fil des demandes et pour cette raison, elle a été en mesure, dans ce cas, de réduire la demande à ce qu'elle considérait comme nécessaire à cette amélioration à des fins agricoles.

1.5 Les critères décisionnels de la loi et certains paramètres d'application

1.5.1 Les paramètres d'application de l'article 61.1 L.P.T.A.A.

Cet article se lit comme suit :

Lorsqu'une demande porte sur une autorisation d'une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture, le demandeur doit d'abord démontrer qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole, un espace approprié disponible aux fins visées par la demande.

La commission peut rejeter la demande pour le seul motif qu'il y a des espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole.

Le concept d'« espace approprié disponible » est défini comme suit dans la loi :

une superficie vacante où le type d'utilisation recherchée est permis par le règlement de zonage de la municipalité et, le cas échéant, par les mesures de contrôle intérimaire.⁷⁹

On comprendra à la simple lecture que les concepts utilisés dans cette disposition ont généré un questionnement important. Au fil des décisions, le T.A.Q. a établi certains paramètres d'application. Le Tribunal a dû rappeler à plusieurs reprises encore dans la dernière année ces paramètres⁸⁰.

L'application de l'article 61.1 doit être envisagée préalablement à l'analyse des critères de l'article 62. La Commission bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire dans son application. Le T.A.Q. a élaboré les

79. L.P.T.A.A., art. 1 (7.1°).

80. *Gosselin c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 059 ; *Tétrault c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 08566.

modalités d'exercice qui devraient encadrer cette discrétion. Ce test s'élabore en quatre questions :

- 1- Le lot visé par la demande constitue-t-il une base territoriale pour la pratique de l'agriculture dont il faut préserver la pérennité ?
- 2- Le lot visé comporte-t-il des entreprises ou des activités agricoles qu'il faut protéger ?
- 3- Existe-t-il des espaces appropriés disponibles en zone non agricole pour accueillir le projet ?
- 4- Le projet peut-il se réaliser en zone non agricole de la municipalité ?⁸¹

Il s'ensuit donc que l'analyse des cas au premier chef en regard de l'application de l'article 61.1 ne serait pas soumise à l'analyse des critères de l'article 62. Une fois la discrétion exercée et l'application de 61.1 écartée, l'analyse se fera alors en fonction des critères prévus à l'article 62 L.P.T.A.A.

1.5.2 *L'effet d'entraînement d'une décision et l'équité décisionnelle*

Un des motifs souvent soulevés par la CPTAQ dans ses décisions est celui qu'une autorisation aurait pour effet d'entraîner une avalanche de demandes similaires, ce qu'elle qualifie d'effet d'entraînement. Malgré que le motif soit étranger à la loi, la Commission continue à l'invoquer dans plusieurs décisions, ce qui fut le cas pour l'année qui vient de s'écouler⁸². Le T.A.Q. rappelle donc à la Commission que la crainte d'un effet d'entraînement n'est pas un

81. Voir : *Drouin c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 04886, par. 56. Ce test est relaté au paragraphe 59 de la décision *Beaudoin c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, T.A.Q.E. 2006AD-51 et a été élaboré au fil des décisions suivantes : *Gagné c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2005] T.A.Q. 1357 (rés.), *Paradis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, (2005) AZ-50328885 (T.A.Q.) et *Paradis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2005] T.A.Q. 1313.

82. Voir : *Constructions Simon Breton Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 04881 ; *Viandes Paquette Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 06566 ; *L'Heureux c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 0413 ; *Genest c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 08393 ; *Benoît c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 03333.

argument fondé sur les critères établis à l'article 62 de la loi et que cette question a été encadrée depuis la décision dans l'affaire *Exposito c. Commission de protection de territoire agricole du Québec*⁸³.

Il apparaît nécessaire de reproduire ici certains paragraphes de la décision *Exposito* sur la question de l'effet d'entraînement :

Au moment où la Commission invoque « l'effet d'entraînement » comme motif de refus à une demande d'autorisation, cet effet n'est pas réel. Il s'agit d'une projection de l'esprit pour décrire ce qui pourrait survenir si l'autorisation est accordée. Cette projection de l'esprit fait appel à des expériences antérieures qui permettent d'en saisir les caractéristiques, les conditions propres à son apparition. Ce qui est recherché, c'est d'éviter cette apparition. Quelles sont ces conditions qui vont permettre de distinguer deux autorisations, l'une porteuse et l'autre non, de l'effet d'entraînement ?

Premièrement, l'autorisation recherchée devra produire des effets visibles, tangibles, palpables. Cela se produit habituellement lorsqu'il s'agit d'introduire un premier usage dérogatoire dans une zone agricole vierge. Une première maison ou un premier commerce le long d'un chemin public en milieu rural amènera de la curiosité, du questionnement de la part des citoyens. Alors qu'au niveau municipal, un changement de zonage doit suivre plusieurs étapes, qui vont donner le temps aux contribuables d'appivoiser le phénomène, la Commission ou le Tribunal ont le pouvoir d'autoriser un usage dérogatoire dès l'étude de la demande. Si une autorisation est accordée, il est alors possible que d'autres personnes désirent profiter des mêmes privilèges. Il n'est pas impossible que cet effet survienne si la Commission décide de multiplier le nombre d'usages dérogatoires dans un territoire donné. Dans une telle situation, ce ne sera pas nécessairement le premier usage dérogatoire qui pourra susciter la convoitise.

Deuxièmement, l'autorisation recherchée doit produire un effet ayant un caractère de répétitivité. En effet, on ne pourra parler d'effet d'entraînement si l'autorisation recherchée vient combler un dernier espace disponible pour un type d'utilisation donnée. De même, on ne peut parler d'effet d'entraînement pour une autorisation présentant un caractère d'unicité. À titre d'exemple, il serait assez surprenant qu'une municipalité rurale veuille se doter de plusieurs sites d'étangs aérés pour le traitement des eaux usées.

Troisièmement, pour que l'effet d'entraînement se matérialise, la Commission doit connaître d'avance le type d'autorisation subséquente dont elle sera saisie et accepter qu'elle perde compétence pour

83. [2004] T.A.Q. 1464.

la refuser. Comme la Commission n'est pas soumise à la règle du *stare decisis*, force est donc de conclure qu'elle admet d'avance son incapacité de pouvoir motiver l'écart de ses conclusions divergentes si jamais elle accorde une première autorisation et veut en refuser une autre. Sans une telle admission, il ne saurait y avoir d'effet d'entraînement.

Par contre, si une autorisation n'a pour seul effet que de faire augmenter le nombre de demandes d'autorisation sans que la Commission ne soit obligée de les accorder, cela n'aura aucune conséquence sur le tissu agricole. Un tel scénario est alors sans impact significatif et ne peut constituer une réponse à l'analyse du troisième critère de l'article 62 de la loi, ni constituer un motif de refus à l'autorisation recherchée. Tout au plus, pourra-t-il être anticipé et qualifié comme tel ? Le nombre de demandes n'a pas de lien direct de cause à effet avec le nombre d'autorisations accordées. Établir un tel lien équivaldrait à nier la compétence de la Commission à analyser et à juger des demandes, tâche que la loi lui confère.

Un paragraphe de l'affaire *Marie-Claude Lemieux c. CPTAQ* (STE-M-093262-0406) traduit bien ce principe :

La Commission doit être consciente que ses décisions pourront être invoquées comme précédent lors de demandes ultérieures. Chaque demande doit cependant être appréciée à son mérite et il est extrêmement rare que des demandes portent sur des situations tout à fait identiques. De toute façon, il appartient aux décideurs de distinguer les demandes et de rendre des décisions différentes dans des cas différents et des décisions semblables dans les cas semblables.

Ce passage de la décision démontre avec clarté que les décisions de la Commission faisant appel à « l'effet d'entraînement » comme motif de refus à une demande doivent être **extrêmement rares**.⁸⁴

Le T.A.Q. considère donc que la Commission ne peut invoquer l'effet d'entraînement si sa seule crainte est qu'il y aura un grand nombre de demandes à la suite de sa décision. Les administrés ont le droit de présenter une demande qui sera jugée au mérite suivant les critères décisionnels de la loi⁸⁵. Nous convenons néanmoins qu'il

84. *Ibid.*, par. 78-84 [En gras et en italique dans l'original].

85. *Constructions Simon Breton Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec* ; *Vandes Paquette Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec* ; *L'Heureux c. Commission de protection du territoire agricole du Québec* ; *Genest c. Commission de protection du territoire agricole du Québec* et *Benoît c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précités, note 82.

est difficile de ne pas formuler ce commentaire sur l'effet d'entraînement à partir du moment où on analyse la demande soumise sous l'angle unique de la disposition qui l'autorise. À titre d'exemple, si une maison a été construite en vertu des dispositions de l'article 31 et qu'on désire la détacher de la terre, on pourrait effectivement appréhender une avalanche de demandes de propriétaires ayant bénéficié de ce droit. En fait, on doit analyser la situation pour ce qu'elle est, avec ses paramètres propres, puisque dans notre exemple, cette maison a pu être construite dans un alignement résidentiel, mais se trouver sur un lot qui se prolonge à l'arrière sur plusieurs hectares. Il faut appliquer les critères décisionnels en fonction de chaque situation. On peut certes craindre l'entraînement de demandes, mais si les critères sont bien appliqués, cela ne se conclura pas nécessairement par une autorisation.

Dans une autre affaire⁸⁶, le T.A.Q., tout en réitérant que l'effet d'entraînement n'est pas un critère de l'article 62 L.P.T.A.A., rappelle les conclusions de l'arrêt *Laganière*⁸⁷ suivant lesquelles « si la Commission en arrive à des conclusions différentes pour des demandes semblables sur un même lot ou sur des lots adjacents, elle doit motiver cet écart »⁸⁸.

En effet, la Commission, voulant parfois stopper une tendance décisionnelle, pourrait vouloir décider autrement que pour des cas similaires où des autorisations ont été octroyées. On parle évidemment de situations similaires impliquant les mêmes éléments de preuve. Les principes établis dans l'arrêt *Laganière* viennent alourdir le fardeau de la Commission qui doit motiver sa décision en fonction des critères de la loi et justifier le changement.

1.6 Les poursuites pénales et la loi

Nous avons retenu un jugement⁸⁹ qui illustre la réelle possibilité de faire l'objet de poursuites pénales dans le cadre de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. En effet, les praticiens doivent régulièrement affronter l'incrédulité de certains

86. *Benoît c. Commission de la protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 82.

87. *Laganière c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, REJB 92-75492 (C.Q.).

88. *Benoît c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 82, par. 20.

89. *R. c. Proulx*, 2006 QCCQ 12606.

clients quant aux risques d'être poursuivis sur la base d'une infraction pénale prévue à la loi, en plus d'être l'objet d'une éventuelle ordonnance de remise en état et d'injonction.

Dans cette affaire, un individu fait face à l'accusation suivante sur la base des articles 27 et 90 L.P.T.A.A. :

Le ou vers le 6 mai 2003, à Bécancour, lots 544 et 545 de la paroisse de Saint-Grégoire, a, sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole, fait la coupe des érables dans une érablière située dans une région agricole désignée.⁹⁰

Cette poursuite a cependant été rejetée puisque le délai prévu à l'article 91 de la loi était prescrit, la plainte étant nulle *ab initio*.

L'article 27 L.P.T.A.A. prohibe une telle coupe d'érables sauf pour des fins sylvicoles de sélection ou d'éclaircie. Quant à l'article 90 L.P.T.A.A., il prévoit les pénalités auxquelles sont soumis les contrevenants.

1.7 La responsabilité des employés municipaux et la loi

Nous avons également retenu une autre décision⁹¹ qui s'est conclue par la prescription du recours, mais elle est intéressante sous l'aspect de la responsabilité du fonctionnaire municipal chargé de l'octroi des permis municipaux en regard de la L.P.T.A.A. Nous constatons trop souvent que des clients ont été induits en erreur par un employé municipal en ce qui concerne les dispositions de la L.P.T.A.A. Cette décision n'aidera en rien les administrés.

Dans cette affaire, la demanderesse réclamait de la défenderesse une somme de 7 000 \$ en alléguant que le préposé de la municipalité l'avait induite en erreur concernant la coupe d'érables dans une érablière. La demanderesse prétend que le préposé de la défenderesse ne l'a pas avisée qu'elle devait obtenir une autorisation de la CPTAQ. Elle réclame donc les dommages reliés à l'amende à payer par suite de son plaidoyer de culpabilité à une infraction et les frais d'avocats qu'elle a dû assumer.

90. *Ibid.*, par. 1.

91. *Ferme J.R. Daigneault inc. c. Saint-Dominique (Municipalité de)*, 2007 QCCQ 1869.

Le juge conclut que le préposé de la municipalité n'a pas induit la demanderesse en erreur suivant la preuve déposée devant lui et qu'il a agi dans les limites de ses fonctions en accordant les permis municipaux requis. Selon le tribunal, il appartenait à la demanderesse de se renseigner sur ses obligations auprès de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec.

Incidentement, on remarquera qu'un nombre important d'infractions semblent être commises annuellement en regard de la coupe d'érables. Nous ne pouvons qu'inciter les praticiens à informer leurs clients lors d'achats de terre que la coupe d'érables dans une érablière est prohibée en zone agricole sauf à des fins sylvicoles de sélection ou d'éclaircie⁹².

Ajoutons une remarque concernant l'assertion du juge sur l'information que le citoyen peut obtenir auprès de la CPTAQ. Comme plusieurs ont pu le constater, les seuls renseignements qu'il est possible d'obtenir auprès de cet organisme sont ceux qui ne sont pas susceptibles d'interprétation. En effet, les préposés à l'information de première ligne ne sont pas des juristes et semblent avoir instruction de ne donner aucune opinion sur une disposition qui pourrait prêter à interprétation. Même les praticiens qui réussissent à avoir accès aux juristes de la Commission sont souvent forcés de déposer une demande afin d'éclaircir une situation en lien avec la sécurité des titres et ce, malgré que bon nombre de situations incertaines résultent de décisions au dispositif imprécis au regard du droit immobilier.

1.8 L'annulation d'une vente de maison mobile installée en vertu de l'article 40

Une décision de la Cour supérieure⁹³ a conclu que la vente d'une maison mobile installée en vertu des dispositions de l'article 40⁹⁴ n'était qu'une vente de bien meuble qui ne comporte pas la cession d'un droit superficiaire.

92. L.P.T.A.A., art. 27. Voir également la définition d'érablière à l'article 1 (7°) L.P.T.A.A. et les symboles d'identification au deuxième alinéa de l'article 1 L.P.T.A.A.

93. *Aubé c. Bibeau*, 2007 QCCS 1236.

94. L.P.T.A.A., art. 40 : Dans l'aire retenue pour fins de contrôle, une personne physique dont la principale occupation est l'agriculture, peut, sans l'autorisation de la commission, construire sur un lot dont elle est propriétaire et où elle exerce sa (à suivre...)

La CPTAQ, mise en cause, prétendait que la vente de la maison mobile était une aliénation prohibée dont la Cour supérieure peut prononcer la nullité⁹⁵ et que cette vente accorde un droit de propriété superficière prévu à la définition d'« aliénation » de l'article 1 (3^o) de la loi, par conséquent prohibée. On considérerait la maison mobile comme un immeuble par attache au sens de l'article 903 C.c.Q.

Le Tribunal a répondu non à cette prétention. Malgré un bon nombre d'éléments d'attaches ou de réunions matérielles, il a conclu qu'il s'agit d'un bien meuble⁹⁶. En l'espèce, selon le juge, la maison mobile n'a pas les éléments matériels de fixité nécessaires aux prescriptions de l'article 903 C.c.Q. et la preuve ne démontrait pas, suivant son analyse, l'intention évidente d'en faire un bien immeuble.

Le praticien doit retenir de ce jugement qu'au fil des modifications apportées à la définition d'« aliénation », on y a ajouté la cession d'un droit de propriété superficière qui constitue un acte prohibé par les articles 28 et 29 L.P.T.A.A. et que par ailleurs, la création d'un tel droit de propriété superficière nécessite cependant la mise en place d'un immeuble.

(...suite)

principale occupation une résidence pour elle-même, pour son enfant ou son employé.

Une personne morale ou une société d'exploitation agricole peut également construire une résidence pour son actionnaire ou son sociétaire dont la principale occupation est l'agriculture sur un lot dont elle est propriétaire et où cet actionnaire ou ce sociétaire exerce sa principale occupation.

Une personne morale ou une société d'exploitation agricole peut également construire sur un tel lot une résidence pour un employé affecté aux activités agricoles de l'exploitation.

La construction d'une résidence en vertu du présent article n'a pas pour effet de soustraire le lot ou la partie du lot sur laquelle elle est construite à l'application des articles 28 à 30.

95. L.P.T.A.A., art. 28-30 et 82.

96. La Cour fait état de la décision de la Cour d'appel dans 9079-8190 *Québec Inc. c. Bergeron*, REJB 2003-45591 (C.S.) qui établit les conditions requises pour qualifier un bien d'immeuble :

- a) un immeuble auquel le bien meuble est rattaché ;
- b) une attache ou une réunion matérielle liant le meuble à l'immeuble ;
- c) le bien meuble conserve son individualité et n'est pas, en lui-même, incorporé à l'immeuble ;
- d) un lien à demeure, i.e. une intention déterminée du propriétaire de faire du bien meuble un accessoire permanent de l'immeuble.

Peut-on en conclure qu'il est possible de vendre toute maison mobile qui aurait été installée en vertu des dispositions de l'article 40 et qui aurait gardé son caractère de bien meuble ?

Nous sommes d'avis que bien que l'on puisse vendre la maison mobile, elle ne pourra être maintenue en place. Elle devra être déménagée à moins que son nouveau propriétaire ne remplisse les conditions d'application de l'article 40.

En effet, cette maison a pu effectivement être installée conformément aux dispositions de l'article 40. Si elle cesse d'être occupée par celui auquel elle est destinée, elle pourra être louée. Cependant, si elle est vendue, nous considérons qu'il s'agit alors d'une nouvelle installation par un nouveau propriétaire et s'il ne satisfait pas les exigences de l'article 40, il ne pourra la laisser en place. Donc elle pourra être vendue, mais devra être déménagée.

C'est d'ailleurs un des aspects quelque peu obscurs des faits de cette affaire puisque la maison mobile est vendue par une personne qui ne serait plus propriétaire du fonds de terre. Elle était déjà, à notre avis, en infraction. Non pas parce qu'elle aurait été objet de la création d'un droit superficiaire, mais parce qu'il n'est pas possible d'installer ou de laisser une maison mobile autrement que par le propriétaire et conformément aux dispositions de l'article 40. Sinon, cela constituera une utilisation autre qu'agricole prohibée par l'article 26.

1.9 Les conditions d'application de l'article 40

Le T.A.Q. a réitéré⁹⁷ que la condition de construire une résidence sur un lot où la personne, l'actionnaire ou le sociétaire exerce sa principale occupation d'agriculteur, signifie un lot qui fait partie de l'exploitation agricole et qui n'est pas un emplacement isolé, non cultivé.

En l'espèce, il s'agissait d'un lot d'environ un hectare acquis du ministère des Transports comme immeuble excédentaire.

97. *Fermes Turmel c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 01298. Pour les intéressés, une grande partie de l'analyse porte sur l'autorité de la chose jugée pour ce qui concerne les décisions de la CPTAQ. On y fait référence aux principes établis dans l'arrêt *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374.

On doit retenir en pratique que l'interprétation de l'article 40 a toujours été des plus strictes, cet article étant considéré comme un privilège. On comprendra que permettre la construction d'une résidence sur un lot qui ne fait pas partie de l'exploitation facilite sa revente. On s'éloigne alors des objectifs poursuivis par l'article 40.

2. LES DÉCISIONS RELATIVES AUX PERMIS D'EXPLOITATION ET AUX CONTINGENTS DE PRODUCTION

2.1 La transférabilité des permis d'exploitation

Nous avons relevé quelques décisions qui nous rappellent l'obligation, dans plusieurs types de productions, de détenir un permis d'exploitation et/ou un contingent (quota) de production, pour celles soumises à un plan conjoint, dont la transférabilité à un cessionnaire n'est pas toujours assurée.

D'abord dans une première affaire⁹⁸, la requérante demande la délivrance d'un *mandamus* contre le ministère des Ressources naturelles et de la Faune pour lui enjoindre le renouvellement d'un permis pour l'élevage de cerfs de virginie qui lui a été refusé⁹⁹. En 1999, le règlement prévoyant l'octroi de tel permis avait été modifié et un moratoire avait été déclaré sur ce genre d'élevage. La loi et le règlement ne permettent donc plus à un titulaire de permis de le céder à un tiers. En 2004, lorsque la requérante veut vendre son exploitation et transférer ce permis, des discussions ont lieu au Ministère pour éventuellement apporter des assouplissements à ce principe. Convaincue que le règlement serait modifié, la requérante cède son permis et ses animaux. La requérante prétend, lors de l'audition, qu'elle a simplement changé le lieu de garde de ses animaux. Lors de la demande de renouvellement de permis, ce n'est pas la requérante qui signe la demande mais plutôt son cessionnaire.

La requête en *mandamus* a été rejetée. Le tribunal est d'avis que la décision du Ministère ne peut être corrigée par la Cour. La requérante et le mis en cause ont anticipé un changement qui n'a pas eu lieu. Le transfert de permis n'est pas valable et le mis en cause opère sans permis.

98. *Lévesque c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCS 279.

99. *Règlement sur les animaux en captivité*, R.R.Q., c. C-61.1, r. 5, art. 56.

Ainsi, lors d'une vente d'exploitation quelconque, la question du permis d'exploitation doit toujours être soulevée. L'acheteur connaît généralement le domaine et informera le praticien sur sa nécessité. Il faudra alors vérifier dans les règlements et les lois applicables la transférabilité et, s'il y a lieu, les conditions de cette transférabilité. S'il n'est pas transférable, il faudra s'assurer que l'acheteur détient le permis qu'il a lui-même demandé au moment de l'acquisition.

2.2 L'obligation de détenir un quota de production

Les tribunaux judiciaires ont eu à intervenir à quelques reprises dans la dernière année en regard de la nécessité de détenir un quota pour certaines productions et sur l'exercice des droits qui y sont liés.

Nous avons relevé deux cas où la Cour supérieure s'est prononcée sur la nécessité de détenir un quota pour la production et la mise en marché de volailles¹⁰⁰. Dans un premier cas¹⁰¹, le producteur prétendait ne pas être soumis au *Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*¹⁰² ni à la convention de mise en marché du poulet et ce, compte tenu qu'il ne vendait pas ses poulets à l'abattage mais à une autre entreprise qui s'en chargeait. D'après lui, une telle situation faisait en sorte qu'il ne remplissait pas les conditions énoncées au plan pour être qualifié de producteur intéressé. La législation ne prévoyant pas une telle situation, le producteur prétendait qu'il y avait un vide juridique et qu'il n'était donc pas un producteur qui met en marché. Il produisait en fait plus de poulets que son quota le lui permettait. Il faut savoir que c'est un secteur d'exploitation qui génère des chiffres d'affaires importants. Pour un ordre de grandeur, la Fédération réclamait, à l'égard des seuls pénalités et intérêts, plus de trois millions et demi de dollars.

Se basant sur son analyse de l'article V du Plan quant aux conditions requises pour être qualifié comme producteur intéressé :

Le producteur intéressé [...] est toute personne qui élève, dans des locaux dont elle est propriétaire ou locataire, offre en vente ou élève ou offre en vente le produit visé, pour son compte ou pour celui d'autrui.

100. *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2 (aujourd'hui r. 362).

101. *Éleveurs de volailles du Québec c. Pelland*, 2007 QCCS 4335. Éleveurs de volailles du Québec était auparavant connue sous le nom de Fédération des producteurs de volailles du Québec (la Fédération).

102. R.R.Q., 1981, c. M-35.1, r. 360.

Le tribunal considère que le producteur répond à cette définition et est soumis à l'application du Plan conjoint.

Dans une autre affaire¹⁰³, la Cour accueille une requête en homologation d'une décision de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec¹⁰⁴ relativement à la mise en marché de volailles sans détenir de quota. La requête a été accordée sur acquiescement, mais elle nous permet de rappeler que le Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec et ses règlements obligent la détention d'un quota de production au-delà de la limite de 100 poulets et de 25 dindons prévue au règlement¹⁰⁵.

Finalement, nous relèverons une décision de la Cour d'appel dans le but de rappeler que la production de sirop d'érable est également soumise à un Plan conjoint¹⁰⁶.

Dans cette affaire¹⁰⁷, la problématique soulevée concerne les définitions de « producteur visé » au sens de l'article 4¹⁰⁸ du Plan conjoint et de « produit visé » à l'article 3¹⁰⁹. L'appelante possède une

103. *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Dussault*, 2007 QCCS 2486.

104. Organisme créé par la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., c. M-35.1. Article 5 : « La Régie a pour fonctions de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants, la résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et la mise en marché de ces produits en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public. »

105. Voir le *Règlement des producteurs de volailles sur le contingentement de la vente aux consommateurs*, R.Q., c. M-35-1, r. 12.2.02, aujourd'hui *Règlement sur le contingentement de la vente aux consommateurs des producteurs de volaille*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 354.

106. *Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec*, (1990) 122 G.O. II, 743 [R.R.Q., c. M-35.1, r. 20].

107. *Ferme Brien & Fils inc. c. Fédération des producteurs acéricoles du Québec*, 2007 QCCA 755.

108. *Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec*, précité, note 106, art. 4 : « Le plan conjoint vise toute personne :

1° propriétaire, locataire ou possesseur d'une érablière qui produit ou fait produire le produit visé ;

2° qui transforme l'eau d'érable ou le concentré d'eau d'érable en sirop ou en sucre ;

pour son compte ou celui d'autrui et qui le vend, l'offre en vente ou le livre à un transformateur, à un grossiste, à un commerçant ou à tout autre intermédiaire. »

109. *Ibid.*, art. 3 : Le Plan conjoint vise l'eau d'érable, le concentré d'eau d'érable et le sirop d'érable produits au Québec ; il ne s'applique cependant pas au sirop (à suivre...)

érablière et consacre ses activités à la transformation du sirop d'érable (fondants et beurre d'érable, sucettes, sucre d'érable, vinaigrettes, coulis, etc.) qu'il vend à des commerçants ou revendeurs. La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec et la Fédération des producteurs acéricoles du Québec estiment que l'appelante est soumise au Plan conjoint des producteurs acéricoles. À noter qu'en vertu de l'article 3, le plan ne s'applique pas à la vente directe au consommateur. Pour la Régie, le texte est clair. L'appelante est une personne qui produit le « produit visé » et qui le vend à des commerçants. Elle estime que cette disposition vise le sirop d'érable que l'appelante produit peu importe la forme sous laquelle il est par la suite mis en marché, qu'il ait été incorporé à d'autres ingrédients ou qu'il ait subi une transformation pour devenir un produit alimentaire. La Cour supérieure a avalisé cette décision bien qu'elle ait émis des réserves. En fait, compte tenu que la Régie est un organisme spécialisé, la Cour a jugé qu'elle ne réviserait pas la décision puisqu'on ne lui a pas fait la démonstration qu'elle était manifestement déraisonnable.

L'appelante admet qu'elle produit le produit visé à l'article 3 du Plan conjoint mais sans toutefois être pour autant un producteur visé au sens de l'article 4 puisqu'elle transforme le produit visé (sirop d'érable) et le vend sous d'autres formes que celles qui sont mentionnées. D'après l'appelante, la Régie interprète trop largement l'expression « produit visé » en concluant que tout produit transformé à partir du sirop d'érable est un produit visé par le plan conjoint.

L'appelante est-elle soumise au Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec ? La Cour d'appel à la majorité a décidé que la Régie, en concluant que le sirop d'érable incorporé à d'autres ingrédients ou transformé pour devenir un produit alimentaire, n'est pas manifestement déraisonnable.

Le débat n'est cependant peut-être pas terminé. Le juge J.J. Michel Robert, dissident, est plutôt d'avis que conclure que tous les produits alimentaires contenant une partie, si infime soit-elle, du « produit visé », par exemple du sirop d'érable ou du sucre d'érable, sont des « produits visés » paraît être une interprétation exagérée qui va au-delà du sens commun.

(...suite)

d'érable produit dans l'érablière d'un producteur et vendu par ce producteur directement au consommateur.

Au regard de cette décision, il faut considérer qu'un producteur de sirop d'érable qui écoule sa production à un transformateur, à un grossiste, à un commerçant ou à tout autre intermédiaire, que ce produit soit transformé ou non, est soumis au Plan conjoint.

CONCLUSION

Comme on peut le constater à la lecture des différentes décisions retenues, le droit agricole, qui traditionnellement était empreint presque exclusivement de notions de droit privé, est, depuis 30 ou 40 ans, un espace où les relations juridiques subissent de façon marquée l'influence du droit public. Il en résulte un déplacement de la gestion des conflits vers des forums de la sphère publique (municipalités, municipalités régionales de comté, commissions, tribunaux administratifs) qui ont introduit les opinions ou les avis de tiers qui influencent, et parfois décident, de l'issue de projets dont l'origine est la sphère privée. Cela n'est évidemment pas sans créer des difficultés de relations et parfois même de l'incompréhension pour le promoteur d'un projet légitime.

Nous croyons que ces normes sont nécessaires. Nous souhaitons cependant, considérant l'importance de ces limites et leurs conséquences économiques et sociales pour l'individu, qu'une attention particulière soit accordée à promouvoir une information précise à l'administré et que les instances décisionnelles prennent un soin particulier dans l'analyse des situations qui leur sont soumises afin d'éviter que le processus ne devienne qu'un forum procédurier pour initiés dont l'administré fera les frais.