Document generated on 04/23/2024 2:41 a.m.

Revue du notariat

DROIT AGRICOLE

Mario MASSE

Volume 113, Number 1, March 2011

REVUE SÉLECTIVE DE JURISPRUDENCE 2010

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1044788ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1044788ar

See table of contents

Publisher(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (print)
2369-6184 (digital)

Explore this journal

Cite this article

MASSE, M. (2011). DROIT AGRICOLE. *Revue du notariat*, *113*(1), 195–230. https://doi.org/10.7202/1044788ar

Tous droits réservés © Chambre des notaires du Québec, 2011

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

DROIT AGRICOLE

Mario MASSE*

INTRODUCTION 197

1. LA PREUVE *DE NOVO* DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC 197

1.1 L'affaire *Municipalité de Saint-Pie* 198

1.2 L'affaire *Les Vergers Leahy inc.* 206

1.3 Commentaires concernant les affaires *Municipalité Saint-Pie* et *Les Vergers Leahy inc.* 209

2. LES DROITS ACQUIS RECONNUS PAR LA *LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES* 212

2.1 L'affaire *Ville de Mirabel* et l'article 104 LPTAA 212

2.2 Commentaires concernant l'affaire *Ville de Mirabel* 221

2.3 Bref rappel de notions d'utilisation en matière de droits acquis 224

2.3.1 L'utilisation effective et actualisée 225

2.3.2 Une utilisation des droits acquis conforme à la réglementation municipale 226

3. EN BREF 227

3.1 L'existence d'un « espace approprié disponible » hors la zone agricole (art. 61.1 LPTAA) 227

* Notaire à Joliette.

3.2 L'avis de conformité à la réglementation municipale lors d'une demande 228

3.3 Le concept d'îlot déstructuré. 230

INTRODUCTION

Pour la rédaction de la revue jurisprudentielle 2010 en droit agricole, nous avons répertorié la totalité des décisions concernant l'agriculture émanant de la Cour suprême du Canada, de la Cour d'appel du Québec, de la Cour supérieure, de la Cour du Québec ainsi que les décisions du Tribunal administratif du Québec, section du territoire et de l'environnement. Les décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec en rapport avec ces décisions des instances supérieures sont également relevées. Nous n'avons retenu que des décisions qui ont un intérêt particulier dans l'établissement de la règle de droit et pour la pratique notariale. Les lois visées sont principalement la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*[1] (ci-après : « LPTAA ») et, pour cette parution, la *Loi sur la justice administrative*[2] (ci-après : « LJA »). Cette livraison concerne principalement les arrêts de la Cour d'appel connus comme les affaires *Municipalité de Saint-Pie* et *Les Vergers Leahy inc.* sur la question de la preuve *de novo* devant le Tribunal administratif du Québec, et l'affaire *Ville de Mirabel* concernant l'interprétation à donner à l'article 104 LPTAA.

1. LA PREUVE *DE NOVO* DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Le 20 mai 2010, la Cour suprême du Canada[3] rejetait la demande d'autorisation d'appeler des arrêts de la Cour d'appel[4] dans deux causes que nous désignerons, pour les fins du présent texte, comme étant les affaires *Municipalité de Saint-Pie* (ci-après : « *Saint-Pie* ») et *Les Vergers Leahy inc.* (ci-après : « *Leahy* »). Ces déci-

1. L.R.Q., c. P-41.1.
2. L.R.Q., c. J-3.
3. *Municipalité de Saint-Pie et Municipalité régionale de comté Les Maskoutains* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec et Fédération de l'UPA de Saint-Hyacinthe* – ET ENTRE – *Municipalité de Saint-Pie et Municipalité régionale de comté Les Maskoutains* c. *Fédération de l'UPA de Saint-Hyacinthe et Commission de protection du territoire agricole du Québec* – et – *Tribunal administratif du Québec*, 2010 CanLII 27730 (C.S.C.) ; et *Les Vergers Leahy inc.* c. *Fédération de l'UPA de Saint-Jean Valleyfield et Commission de protection du territoire agricole du Québec* – ET ENTRE – *Les Vergers Leahy inc.* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec et Fédération de l'UPA de Saint-Jean Valleyfield*, 2010 CanLII 27732 (C.S.C.).

sions, rendues le 14 décembre 2009, concernent principalement le droit pour le Tribunal administratif du Québec (ci-après : « TAQ ») d'entendre une nouvelle preuve en appel d'une décision de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (ci-après : « CPTAQ »). Nous présenterons les faits de chacune de ces affaires avant de formuler nos commentaires.

1.1 L'affaire *Municipalité de Saint-Pie*

À la suite de la révision de son schéma d'aménagement, la Municipalité régionale de comté Les Maskoutains (ci-après : « MRC ») demande à la Commission de protection du territoire agricole du Québec l'exclusion[5] de certains lots de la zone agricole. Cette dernière refuse l'exclusion d'un secteur demandé situé dans la municipalité de Saint-Pie[6].

La MRC et Saint-Pie contestent cette décision et ont gain de cause devant le TAQ[7]. La CPTAQ et l'Union des productions agricoles[8] (ci-après : « UPA ») s'adressent à la Cour du Québec et obtiennent laborieusement la permission d'en appeler[9]. Le juge Chicoine de la Cour du Québec déterminera certaines questions concernant la compétence du TAQ dont trois feront l'objet de l'appel en Cour d'appel et dont l'objet sera reformulé par le juge Dalphond, telles que reproduites plus loin dans ce texte. Le 27 novembre 2006, la Cour du Québec statue sur le fond[10] et, après avoir déterminé la norme de

---

4. *Saint-Pie (Municipalité de)* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2009 QCCA 2397, et *Les Vergers Leahy inc.* c. *Fédération de l'UPA de St-Jean-Valleyfield*, 2009 QCCA 2401.
5. LPTAA, art. 65.
6. MRC Les Maskoutains, partie demanderesse, CPTAQ, nº 316552, 28 octobre 2002.
7. *Saint-Pie (Paroisse)* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, STE-M-080226-0211, 29 juillet 2003.
8. L'Union des producteurs agricoles est l'« association accréditée » définie à l'article 1, premier alinéa (3.1º) LPTAA et doit être avisée par la commission aux termes des articles 58.1 et s. et 65. Elle peut comme personne intéressée contester une demande (art. 21.1 LPTAA).
9. Le 10 décembre 2003, il y a d'abord un refus de la permission d'appeler. Le 4 mars 2004, ce jugement est infirmé en Cour supérieure et les demandes d'appel sont retournées à la Cour du Québec pour qu'elle entende l'appel. La MRC et *Saint-Pie* continuent de contester et obtiennent l'autorisation de se pourvoir le 7 février 2005, devant la Cour d'appel qui accepte et confirme le jugement de la Cour supérieure. Cela a pour effet de retourner le dossier à la Cour du Québec, qui accorde le 12 juillet 2005 la permission d'appeler !
10. *Commission de protection du territoire agricole du Québec* c. *Saint-Pie (Municipalité de)*, 2006 QCCQ 12424 (CanLII).

contrôle applicable aux questions soulevées[11], y répond et conclut que la décision du TAQ d'accepter un complément de preuve était correcte et raisonnable, suivant ce qu'il considère être la norme applicable à chacune des questions soulevées. La CPTAQ et l'UPA présentent des requêtes en révision judiciaire en Cour supérieure, qui conclut, elle, que les réponses de la Cour du Québec sont incorrectes et accueille la révision judiciaire, annule la décision du TAQ et rétablit de ce fait la décision de la CPTAQ. C'est cette décision de la Cour supérieure qui fait l'objet de l'appel en Cour d'appel.

Nous nous attarderons aux questions principales soulevées et aux principes établis par la cour. C'est le juge Pierre J. Dalphond qui établit les motifs de cet arrêt, auxquels souscrivent ses collègues

11. Bien qu'il ne soit pas l'objet du présent texte de traiter des questions de normes de contrôle exercées par les tribunaux judiciaires sur les décisions rendues par les tribunaux et organismes administratifs, nous rappellerons qu'il y a depuis plusieurs années un débat important à cet égard. Il en résulte que, dans plusieurs affaires, dont celle de *Municipalité de Saint-Pie* fait malheureusement partie, une multiplication de recours et d'appels de décisions non pas reliés au fond des situations soumises à la justice mais au degré d'encadrement que les tribunaux judiciaires peuvent exercer sur les tribunaux et organismes administratifs. C'est le cas, par exemple, des recours prévus devant la Cour du Québec des décisions rendues par le TAQ (art. 159 et s. LJA). Au fil de la construction jurisprudentielle des normes de contrôle applicables, on a dégagé principalement deux concepts, soit la norme de la décision correcte et celle de la décision raisonnable. La Cour suprême du Canada a rendu un jugement important en cette matière en 2008 : *Dunsmuir* c. *Nouveau-Brunswick*, 2009 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190. Très succinctement résumé, disons que la cour établit d'abord que sur une question de fait, le contrôle judiciaire commande toujours la déférence envers les instances inférieures. S'ils doivent intervenir, la norme de contrôle sera celle de la décision correcte sur une question juridique ne relevant pas du décideur administratif, que ce soit sur la compétence ou sur une question de droit en général. Par contre, si l'on conteste le fond, ce sera la norme de la décision raisonnable qui sera applicable ; la cour de révision devra alors considérer les motifs de la décision, et des éléments contextuels pourront s'ajouter à l'analyse, mais en gardant en tête que ce n'est pas à elle de juger de la raisonnabilité de la décision. Lorsque le législateur a prévu que l'organisme dont la décision fait l'objet d'une demande de révision judiciaire est « spécialisé » à rendre une telle décision, une déférence doit s'exercer. Rappelons que l'arrêt *Dunsmuir* a voulu mettre fin à une distinction qui existait en cette matière sur la norme de raisonnabilité, soit entre le « manifestement raisonnable » et le « raisonnable *simpliciter* », qui influençait le degré de déférence de la cour de révision, dépendant du caractère flagrant du défaut ou de son importance. La cour établit cependant que, malgré l'existence d'une seule norme de raisonnabilité, il y a plusieurs variables dont il faudra tenir compte en fonction du contexte et de la fonction précise du décideur révisé, son expertise et les objectifs de la loi en cause.

Yves-Marie Morrissette et Lise Côté. C'est le même banc qui siège dans l'affaire *Leahy* que nous évoquerons plus loin[12].

Sans les reproduire, les principales dispositions statutaires de cette affaire sont les articles 1.1, 3, 10, 12, 13, 21.1, 21.2, 21.4, 60, 60.1, 61.1, 62 et 64 de la LPTAA et 15 de la LJA.

Le juge Dalphond ne peut d'abord s'empêcher de mentionner que « cette affaire constitue une illustration des dangers associés à la multiplication des étapes et recours [...] »[13]. Citant le juge Pelletier dans *CPTAQ* c. *Tremblay*, [2007] R.J.Q. 2166 (C.A.), il réitère que l'administré fait les frais d'une mécanique juridique lourde et complexe qui s'éloigne des objectifs de célérité et d'accessibilité établis par l'article 1 LJA[14]. Puis, il précise que le TAQ ne fait pas partie du pouvoir judiciaire de l'État, même si les membres qui le composent ont une fonction juridictionnelle[15]. Il rappelle enfin que la LPTAA est une loi de zonage (en référant aux principes établis par la Cour suprême) devenue une loi d'aménagement du territoire favorisant l'intensification de l'agriculture[16]. Pour lui, les tribunaux appliquent historiquement une règle de déférence en matière de zonage[17]. Le juge Dalphond rappelle également l'enseignement du

---

12. Pour ne pas alourdir ce texte, qui veut surtout mettre en évidence les principes établis par les tribunaux par un suivi annuel des décisions ayant un impact pour les praticiens sur les questions de zonage agricole, nous omettrons les détails argumentaires et les motifs décisionnels des décisions des instances inférieures. De même, nous ne traiterons pas des questions des normes de contrôle applicables.
13. Par. [31] (*Saint-Pie*, précité, note 4).
14. LJA, art. 1 : « La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés.
    Elle établit les règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré. Ces règles de procédure diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle. Elles sont, s'il y a lieu, complétées par des règles particulières établies par la loi ou sous l'autorité de celle-ci.
    La présente loi institue également le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative. »
15. Par. [32] ; *Québec (Procureur général)* c. *Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058.
16. *Venne* c. *Québec (CPTAQ)*, [1989] 1 R.C.S. 880, 908. Voir aussi Me Louis-Victor SYLVESTRE, *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*, coll. « Bleue », Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, par. 10, 22, 27, 107, 110 et 135.
17. Lorne GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, P.U.L., 1979, p. 71-73. Voir aussi *Sainte-Anne des Plaines (Ville de)* c. *Dickie*, [2001] R.J.Q. 65 (C.A.).

juge Beetz dans l'arrêt *Venne*, à l'effet que « les tribunaux ne peuvent, sans usurper les fonctions de la CPTAQ, décider qu'une terre est impropre à l'agriculture et la soustraire à l'application de la loi »[18].

Paraphrasant le professeur Yves Ouellette[19], il cerne les questions au cœur du pourvoi en appel quant à l'intention du législateur sur le rôle qu'il a voulu donner au TAQ :

– A-t-il voulu que le TAQ fasse preuve de déférence face à la CPTAQ, comme c'est le cas des cours de justice en matière de zonage ?

– A-t-il voulu un recours particulier plus étendu que celui devant les cours de justice, mais limité à certains motifs ?

– A-t-il voulu un examen approfondi prolongeant le processus décisionnel initial et permettant le réexamen de tous les aspects de la décision de la CPTAQ, selon une preuve qui peut être plus complexe, voire différente, en vue d'obtenir la meilleure décision, qui confère au TAQ le dernier mot en matière de protection du territoire agricole ?[20]

Le juge Dalphond est d'avis que c'est la deuxième option qui correspond à la volonté du législateur[21].

Après avoir établi que, pour décider de l'étendue de la compétence du TAQ, c'est la norme de contrôle de la décision correcte qui est applicable[22], il considère que l'article 21.4 de la LPTAA[23] n'est pas incompatible avec la LJA, mais que les dispositions de ces lois sont complémentaires. La CPTAQ est un organisme très spécialisé qui ne tranche pas un différend entre un administré et une autorité

18. Par. [33] (*Saint-Pie*) ; *Venne*, précitée, note 16, p. 908.
19. Yves OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada, Procédure et preuve*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 29.
20. Par. [34] (*Saint-Pie*).
21. Par. [35] (*Saint-Pie*).
22. Voir *supra*, note 11.
23. LPTAA, art. 21.4 : « Le tribunal ne peut, à moins d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, réévaluer l'appréciation que la commission a faite de la demande sur la base des critères dont elle devait tenir compte.
Lorsque le Tribunal constate, à l'examen de la requête et de la décision contestée, qu'en raison d'une telle erreur de droit ou de fait, la commission a omis d'apprécier la demande sur la base de ces critères, il peut lui retourner le dossier pour qu'elle y procède. »

publique. La Commission « rend plutôt une décision d'opportunité guidée par l'intérêt général de protéger le territoire agricole et les activités qui s'y pratiquent »[24] en fonction de critères préétablis[25]. Elle exerce sa compétence en pouvant se fonder sur sa connaissance du milieu dans un environnement aux intérêts divergents et avec plusieurs usages dérogatoires.

Pour le juge, il n'existe pas juridiquement de droit à une autorisation ou à une exclusion, et les décisions comportent un aspect discrétionnaire tenant compte de différents facteurs[26].

Le processus est formel et comprend un aspect consultatif important où tout intéressé peut se faire entendre, mais la Commission n'est pas un tribunal administratif exerçant une fonction juridictionnelle, contrairement au TAQ. C'est un organisme administratif au sens de la LJA[27]. C'est un processus déjudiciarisé, mais soumis à des règles d'équité et de justice naturelle.

Le juge Dalphond fait l'historique des droits de révision et d'appel qui ont précédé la création du TAQ[28]. Pour lui, l'intention du législateur n'a pas changé quant à la compétence de la juridiction d'appel, mais, compte tenu de la jurisprudence contradictoire de la Cour du Québec, il juge nécessaire de clarifier l'état du droit.

Selon lui, il est faux de prétendre que le recours devant le TAQ est de même nature quel que soit l'organisme administratif qui a rendu la décision. Cela dépend des aménagements législatifs propres à chaque organisme[29].

---

24. Par. [45] (*Saint-Pie*); LPTAA, art. 1.1, 3 et 12.
25. Notamment prévus à l'article 62 LPTAA.
26. Par. [45] (*Saint-Pie*); LPTAA, art. 61.1, 62(5) et 65.1 LPTAA.
27. Par. [47] (*Saint-Pie*) ; *CPTAQ* c. *Vanasse*, J.E. 2003-308 (C.A.), par. 36 à 44.
28. Jusqu'en 1989, il y avait soit un recours en révision devant la CPTAQ elle-même ou une procédure en révision judiciaire devant la Cour supérieure (bref d'évocation). En 1985 (L.Q. 1985, c. 26, art. 9), a été institué un droit d'appel sur permission en Cour provinciale devant trois juges sur les questions de droit et de compétence. En 1989 (L.Q. 1989, c. 7, art. 7), le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole a été instauré qui s'insérait entre la CPTAQ et la Cour provinciale. En 1996 (L.Q. 1996, c. 26), on modifie les pouvoirs du tribunal d'appel. Le premier avril 1998, le TAQ remplace le tribunal d'appel. Voir les paragraphes [49] à [58] de la décision *Saint-Pie*.
29. Par. [60] (*Saint-Pie*), citant les enseignements de Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale, précis de droit des institutions administratives*, 2e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais 2002, p. 362-363 et de Me Jean-Pierre VILLAGGI, « La justice administrative », dans Collection de Droit du Barreau du Québec, *Droit public et administratif, volume 7 (2008-2009)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 161-162.

La LJA décrit les recours, les procédures d'appel et les pourvois au TAQ[30], mais la LPTAA cerne la compétence du TAQ en cette matière[31].

À son avis, la compétence du TAQ à l'égard des décisions de la CPTAQ découle de la LPTAA et non de la LJA[32]. À la lecture de l'article 21.4 LPTAA, le législateur n'a pas voulu que le TAQ soit un forum de deuxième chance. C'est ce qui ressort des commentaires des travaux parlementaires préalables à l'adoption de cet article[33].

Pour le juge Dalphond, la thèse voulant que le TAQ puisse entendre une preuve *de novo* a un effet pernicieux, car on pourrait utiliser la CPTAQ comme banc d'essai en ménageant ses preuves à l'intention du débat au TAQ, qui deviendrait le vrai forum en matière de protection du territoire agricole. Ce n'est pas l'intention du législateur, qui a placé la CPTAQ au centre de sa politique de protection du territoire agricole. Une personne pourrait même ne pas participer aux travaux de la CPTAQ et attendre le débat au TAQ[34].

Cela signifie donc que la preuve doit être présentée à la CPTAQ. La partie demanderesse a d'ailleurs l'avantage d'une orientation préliminaire[35]. Le TAQ ne pourra intervenir qu'après avoir identifié une erreur de droit ou une erreur de fait déterminante dans la décision. C'est une condition préalable à sa compétence. « La mission du TAQ n'est pas de déterminer si la décision rendue était la bonne mais uniquement de déterminer si celle-ci est entachée d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante. »[36]

---

30. LJA, art. 15.
31. LPTAA, art. 21.1 : « Une personne intéressée peut contester une décision ou une ordonnance de la commission devant le tribunal administratif du Québec dans les 30 jours de sa notification. »
32. Par. [67] (*Saint-Pie*).
33. Par. [69], [70] et [71] (*Saint-Pie*). Le juge Dalphond y reprend certains propos des parlementaires appuyant sa propre thèse.
34. Par. [72] (*Saint-Pie*).
35. Par. [73] (*Saint-Pie*). LPTAA, art. 60.1 : « La commission adresse au demandeur, ainsi qu'à toute personne intéressée intervenue à l'égard d'une demande, un compte rendu de celle-ci en indiquant son orientation préliminaire.
    Elle doit également leur communiquer en même temps la liste des autres documents faisant partie du dossier ainsi qu'un avis énonçant les termes du troisième alinéa de l'article 15 et ceux de l'article 60.2.
    Sauf s'ils y renoncent, elle doit leur accorder un délai de 30 jours pour présenter leurs observations ou demander une rencontre. Toutefois, dans le cas d'une demande soumise en vertu de l'article 59, ce délai est de 45 jours. »
36. Par. [74] (*Saint-Pie*).

Le juge Dalphond considère que la thèse favorable au recours *de novo* oublie que la deuxième partie de l'article 21.4 LPTAA précise que l'exercice par le TAQ se fait à l'examen de la requête et de la décision contestée, que la CPTAQ a l'obligation de motiver sa décision[37] et que cette obligation s'étend aux aspects discrétionnaires de la décision[38]. Le TAQ peut donc l'analyser et y déceler l'erreur de droit. L'erreur de fait peut ressortir de la décision ou des allégations de la requête. Le TAQ pourra permettre la preuve d'une erreur de fait si elle ne ressort pas de la décision, mais cela ne signifie pas que le recours au TAQ constitue une deuxième chance ou que le TAQ soit le véritable forum de décision. « La présentation de preuve nouvelle ou complémentaire pour bonifier celle faite devant la CPTAQ n'est pas permise. »[39] Si un fait nouveau est découvert après la décision, c'est plutôt le recours en révision à la CPTAQ de l'article 18.6 LPTAA qui est approprié[40].

Que l'article 21.4 LPTAA prévoit la possibilité pour le TAQ de retourner le dossier à la CPTAQ s'il y a une erreur de droit ou de fait déterminante apparaît au juge comme étant une autre manifestation de l'intention du législateur de laisser à la CPTAQ comme organisme spécialisé, la compétence de décider sur les questions d'opportunité. Le TAQ est un organisme juridictionnel avec la mission de contrôler la légalité des décisions administratives et de les modifier pour les rendre conformes à la loi[41].

En matière de protection du territoire agricole, le TAQ peut rendre la décision si, n'eut été de l'erreur, l'autorisation avait été

---

37. LPTAA, art. 64.
38. Par. [77] (*Saint-Pie*) ; Louis-V. SYLVESTRE, précitée, note 16, p. 124-125.
39. Par. [78] (*Saint-Pie*).
40. LPTAA, art. 18.6 : « La commission peut, d'office ou sur demande, réviser ou révoquer une décision ou ordonnance qu'elle a rendue et pour laquelle aucun recours n'a été formé devant le Tribunal administratif du Québec :
    a) lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente ;
    b) lorsque le demandeur ou une personne intéressée n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations ;
    c) lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision ou l'ordonnance. »
    Le juge souligne que la compétence en révision de la CPTAQ a été bonifiée par cet article en même temps que la création du TAQ et y voit une indication de la volonté du législateur de laisser à la CPTAQ les questions factuelles et d'opportunité ; par. [79] (*Saint-Pie*).
41. Par. [82] (*Saint-Pie*).

accordée. Cependant, s'il ne peut faire une telle déduction, alors, malgré cette erreur et compte tenu du pouvoir discrétionnaire de la CPTAQ, il doit retourner le dossier pour ne pas usurper le pouvoir d'appréciation d'opportunité politique et de l'intérêt général que seule la Commission possède et dont elle seule est experte[42].

Le pouvoir du TAQ se limite à la légalité du processus et de la décision, tout comme les cours de justice vis-à-vis des décisions discrétionnaires du gouvernement, d'un organisme ou d'une municipalité. Seule différence, la possibilité de l'exception prévue à l'article 21.4 LPTAA, si elle peut le faire sans usurper l'expertise de la Commission[43].

Le juge Dalphond de la Cour d'appel considère que, dans le cas d'espèce, le TAQ excède sa compétence en se livrant à une procédure *de novo*. De plus, nulle part dans la décision du TAQ, on identifie une erreur de droit dans la décision de la CPTAQ. L'intervention du TAQ n'est basée que sur l'existence, selon lui, d'une erreur de fait déterminante qui a fait conclure à la Commission qu'il y aurait un autre site adéquat. Le juge Dalphond considère que cette partie de la décision du TAQ est assujettie à la norme de la décision raisonnable[44] et que la Cour du Québec aurait dû intervenir, car, pour lui, les erreurs identifiées par le TAQ n'existent pas ou sont mineures[45]. « [L]e TAQ fait tout simplement prévaloir le développement économique de Saint-Pie, et de son parc industriel existant sur la protection de terres agricoles de qualité »[46] malgré son obligation de considérer tous les critères applicables et la finalité de protection du territoire agricole affirmée par l'article 1.1 LPTAA.

En conclusion, la décision du TAQ aurait dû être infirmée en Cour du Québec, car elle est issue d'un processus *ultra vires* et déraisonnable. Selon la Cour d'appel, le juge de la Cour supérieure a eu raison d'intervenir.

---

42. Par. [82] (*Saint-Pie*).
43. Par. [83] (*Saint-Pie*).
44. Voir *supra*, note 11.
45. Voir les détails au paragraphe [88] de la décision *Saint-Pie*.
46. Par. [89] (*Saint-Pie*).

1.2 L'affaire *Les Vergers Leahy inc.*

Dans cette affaire, la Cour d'appel statue à l'encontre d'un jugement de la Cour supérieure[47], qui avait accueilli les requêtes en révision judiciaire de la CPTAQ et de la Fédération de l'UPA de Saint-Jean-Valleyfield (ci-après : l'« *UPA* ») et annulé la décision interlocutoire du TAQ[48].

Il s'agit, encore ici, de la contestation d'une décision du TAQ de permettre la production d'expertises et d'éléments de preuve dont n'a pas bénéficié la CPTAQ. Cet arrêt traite également de la compétence de la Cour du Québec d'autoriser l'appel d'une décision interlocutoire du TAQ.

Leahy désire obtenir une autorisation pour implanter une installation de captage d'eau souterraine. La *municipalité de Franklin* (ci-après : « *Franklin* ») et l'*UPA* craignent que ce captage réduise la quantité d'eau disponible pour des fins agricoles et s'objectent à cette demande. La CPTAQ rejette la demande de *Leahy*[49].

Au moment des représentations devant le TAQ, ce dernier a demandé à l'expert de la municipalité de tracer sur une carte déposée devant la Commission un croquis illustrant le bassin de drainage de la nappe phréatique. Malgré les objections, *Franklin* est autorisée à produire également deux tableaux complétant le rapport déposé devant la CPTAQ. *Leahy* demande alors de pouvoir faire des analyses et des recherches pour déposer des expertises supplémentaires et contre-interroger l'expert de *Franklin*. La municipalité s'objecte au motif que la preuve n'est pas nouvelle. Quant à la CPTAQ et à l'*UPA*, ils avancent que la Commission n'a pu bénéficier de cette preuve que voudrait ajouter *Leahy*.

Le TAQ fait droit à la demande de *Leahy* notamment parce qu'il considère que les recours au Tribunal administratif du Québec sont faits pour permettre aux parties d'apporter toute la preuve pertinente qu'elles ont à faire et que c'est pour ça, selon lui, qu'existe le

---

47. *Les Vergers Leahy inc.* c. *Fédération de l'UPA de St-Jean-Valleyfield*, précité, note 4 ; *Fédération de l'UPA de St-Jean-Valleyfield* c. *Cour du Québec*, 2007 QCCS 5897 (CanLII).
48. Décision interlocutoire non répertoriée rendue par le TAQ dans le dossier STE-M-093952-0406.
49. *Les Vergers Leahy inc.*, dossier 327217, 28 mai 2004 (Commission de protection du territoire agricole du Québec), en ligne : <http://www.jugements.qc.ca>.

recours devant le tribunal. Le TAQ entreprend donc sa propre enquête et veut plus de preuves. À cette époque aucune erreur de fait de la décision de la CPTAQ n'est identifiée[50].

Il y eut alors une multitude de procédures en Cour du Québec sur cette décision interlocutoire du TAQ. Rappelons qu'il faut d'abord obtenir la permission d'en appeler, et ici s'ajoute la question de savoir si on peut en appeler d'une décision interlocutoire du TAQ. S'ensuivent trois requêtes en révision judiciaire en Cour supérieure. Les questions portent notamment sur la norme de contrôle applicable aux décisions de la Cour du Québec dans les circonstances[51].

Après avoir établi la situation judiciaire de chacun des intéressés, vu l'enchevêtrement des recours, la Cour d'appel, sous la plume du juge Dalphond, rappelle les dispositions pertinentes de la LJA[52].

---

50. Par. [12] (*Leahy*, précité, note 4).
51. Par. [25] à [30] (*Leahy*). Le nombre et la spécificité des différents recours ont semblé créer une confusion quant aux effets sur le droit des parties en regard des décisions rendues. Nous invitons le lecteur à prendre connaissance de ces paragraphes du jugement de la Cour d'appel pour les références à ces jugements. Voir art. 159 et s. LJA.
52. LJA, art. 159 : « Les décisions rendues par le Tribunal dans les matières traitées par la section des affaires immobilières, de même que celles rendues en matière de protection du territoire agricole, peuvent, quel que soit le montant en cause, faire l'objet d'un appel à la Cour du Québec, sur permission d'un juge, lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour. »
LJA, art. 160 : « La demande pour permission d'appeler doit être faite au greffe de la Cour du Québec du lieu où est situé le bien et elle est présentée par requête accompagnée d'une copie de la décision et des pièces de la contestation, si elles ne sont pas reproduites dans la décision.
Elle doit être faite dans les 30 jours de la décision. Ce délai est de rigueur ; il ne peut être prolongé que si la partie démontre qu'elle était dans l'impossibilité d'agir. »
LJA, art. 161 : « La requête pour permission d'appeler, accompagnée d'un avis de présentation, doit être signifiée à la partie adverse et produite au greffe de la Cour du Québec. Elle doit préciser les conclusions recherchées et le requérant doit y énoncer sommairement les moyens qu'il prévoit utiliser. »
LJA, art. 162 : « La demande pour permission d'appeler ne suspend pas l'exécution. Toutefois, un juge de la Cour du Québec peut, sur requête, suspendre cette exécution si le requérant démontre qu'il lui en résulterait un préjudice grave et qu'il a produit une demande pour permission d'appeler. »
LJA, art. 163 : « Si la demande pour permission d'appeler est accordée, le jugement qui autorise l'appel tient lieu de l'inscription en appel. Le greffier de la Cour du Québec transmet sans délai copie de ce jugement au Tribunal, ainsi qu'aux parties et à leur procureur.
De la même manière et dans les mêmes délais, l'intimé peut former un appel ou un appel incident.
Sauf si l'exécution provisoire est ordonnée, l'appel suspend l'exécution de la décision. »

(à suivre…)

Pour la Cour, l'article 159 LJA énonce son propre critère. Il faut que la question en jeu en soit une qui puisse être soumise à la Cour du Québec. Pour la Cour d'appel, compte tenu du pouvoir, largement discrétionnaire, dont le juge de la Cour du Québec n'a pas abusé, cette dernière pouvait intervenir vu l'importance des questions soulevées, et la Cour supérieure n'aurait pas dû intervenir sur le point de la compétence de la Cour du Québec[53].

Par ailleurs, il faut se demander si le législateur a voulu, sans ambiguïté, conférer à la Cour du Québec une compétence sur les décisions interlocutoires. Le juge Dalphond est d'avis que non[54].

Le droit d'appel est limité, tel que l'édicte l'article 159 LJA. Il n'est possible que sur permission et est limité aux affaires immobilières du TAQ ou de protection du territoire agricole. Il doit être interprété de manière restrictive. L'analyse téléologique de la LJA et la lecture de l'ensemble des dispositions pertinentes laissent entrevoir qu'elles sont rédigées pour une décision finale du TAQ[55] prenant en considération les frais et délais que cela risque d'entraîner comme le démontre la présente affaire.

Le juge Dalphond considère donc que l'interprétation qu'il propose offre également l'avantage de l'économie des ressources judiciaires. Les recours devant les cours de justice doivent respecter les principes de la bonne foi et de l'équilibre entre les plaideurs, et ne pas entraîner l'utilisation abusive du service public que forment les institutions de la justice civile[56]. Le justiciable pourra toujours s'adresser à la Cour supérieure dans une situation intenable (par exemple l'atteinte imminente au secret professionnel) comme pour toutes les affaires devant le TAQ non couvertes par l'article 159 LJA.

Il conclut que la requête en révision judiciaire de *Leahy* était bien fondée et que le jugement de la Cour supérieure cassant les autorisations d'appeler devant la Cour du Québec l'est également.

(...suite)
LJA, art. 164 : « La Cour du Québec connaît de l'appel selon la preuve faite devant le Tribunal, sans nouvelle enquête. Sa décision est sans appel. »

53. Par. [33] (*Leahy*).
54. Référant à la décision du juge Jean Bécu dans *New-Richmond (Ville de)* c. *Smurfit-Stone*, [2002] R.J.Q. 531 (C.Q.).
55. Par. [40] et [41] (*Leahy*).
56. Par. [42] (*Leahy*), référant à *Marcotte* c. *Longueuil (Ville de)*, 2009 CSC 43, par. 43.

Ceci dit, le TAQ a-t-il excédé sa compétence en procédant *de novo* ? Le juge Dalphond se réfère à la décision rendue le même jour dans l'affaire *Saint-Pie*, qui conclut que le TAQ ne constitue ni un forum de deuxième chance ni un forum où l'on peut présenter une preuve plus complète des éléments militant pour l'octroi de la demande d'autorisation pour un usage non agricole ou de la demande d'exclusion d'un terrain de la zone agricole. « Le TAQ ne peut revoir le fond d'une décision de la CPTAQ qu'après avoir identifié une erreur de droit ou une erreur de fait déterminante dans les décisions de la CPTAQ, et ce, à la lumière de la décision de cette dernière et du contenu de la requête présentée au TAQ (art. 21.4 de la *Loi sur la protection du territoire agricole* [*sic*] *et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1). »[57]

La Cour d'appel décide donc, dans le cas sous étude, que les décisions interlocutoires du TAQ transforment le recours en véritable audition nouvelle, sans se restreindre à la preuve faite devant la CPTAQ et sans avoir identifié des erreurs de fait déterminantes, et qu'elles constituent un excès de compétence (décisions *ultra vires*). Le juge ordonne le retrait des nouvelles preuves déposées devant le TAQ.

1.3 Commentaires concernant les affaires *Municipalité Saint-Pie* et *Les Vergers Leahy inc.*

Il s'agit de deux décisions importantes qui précisent et circonscrivent les pouvoirs décisionnels du TAQ dans ses prétentions à réviser les décisions rendues par la CPTAQ. Cette importance s'est d'ailleurs immédiatement faite sentir, car, durant la dernière année, presque toutes les décisions du TAQ et de la Cour du Québec pour permission d'appeler font état des règles édictées par la Cour d'appel le 14 décembre 2009 dans les affaires *Saint-Pie* et *Leahy*.

Les conséquences pour les administrés et, incidemment, pour les praticiens sont également importantes. Nous avons dénoncé par le passé l'empressement des fonctionnaires municipaux à remettre aux citoyens des formulaires de demande d'autorisation auprès de la CPTAQ, comme si cela n'était qu'une simple formalité administrative laissant tacitement entendre que la préparation et la présentation d'une telle demande constituait une procédure simple et sans conséquence négative particulière autre que l'obtention d'un refus

57. Par. [46] (*Leahy*).

éventuel. Les affaires *Saint-Pie* et *Leahy* nous enseignent que la préparation d'une demande d'autorisation n'est pas sans conséquence. Les éléments de preuve qui sont allégués et apportés à l'appui de la demande constituent un dossier complet auquel le TAQ sera restreint dans son analyse de l'appel d'une décision de la CPTAQ. Il ne pourra d'ailleurs en décider que s'il est d'abord convaincu d'une erreur de droit ou de fait déterminante (art. 21.4 LPTAA) qui entache cette décision, et ce n'est que si l'analyse menant à la décision omet un fait déterminant que la preuve de ce fait pourra y être alléguée. Nous sommes de cet avis. Ces précisions faites par la Cour d'appel, les administrés et les praticiens doivent donc présenter le dossier le plus complet et précis possible devant la Commission puisque cette preuve constitue un dossier quasi définitif auquel il sera rarement permis d'ajouter quoi que ce soit devant le TAQ.

Bien qu'en accord avec les conclusions du juge Dalphond, nous ferons cependant certains commentaires liés à la mécanique décisionnelle de la Commission.

Comme nous l'avons évoqué, il devrait être à tout le moins exigé qu'un fonctionnaire municipal indique la possibilité à tout administré de consulter un professionnel lorsqu'il est question d'une demande d'autorisation auprès de la CPTAQ. De même, la Commission, par ses services d'informations et son site Internet, devrait indiquer cette possibilité. Mais il y a plus encore.

Nous avons maintes fois soulevé la problématique du mandat bicéphale de la Commission, d'abord comme responsable de l'application de la loi, ensuite comme organisme décisionnel sur les demandes d'autorisation, tout cela en considérant sa mission de protection du territoire agricole.

La CPTAQ, comme l'a rappelé la cour, est un organisme spécialisé, et les interventions sur ses décisions doivent faire preuve de retenue compte tenu qu'elle possède l'expertise dans cette matière précise. Mais son double rôle l'a parfois fait réagir comme une partie à sa propre décision. Cette expertise qu'elle possède doit, dans le contexte des récentes décisions de la Cour d'appel, faire l'objet d'un partage, ici sans retenue, avec l'administré qui lui présente une demande. Si, comme on le dit, la position du demandeur devant la Commission n'est pas celle d'une partie à un débat contradictoire, si la Commission est un organisme au service de l'ensemble des admi-

nistrés, malgré sa mission, et si un processus de demande est prévu à la LPTAA par tout intéressé, la CPTAQ doit, dans l'esprit des règles de justice naturelle et notamment celles édictées par la *Loi sur la justice administrative*, favoriser l'émergence de la meilleure preuve possible par l'administré pour le cas qu'on lui soumet.

C'est à ce sujet que l'impossibilité de bonifier la preuve devant le TAQ est « dérangeante ». Bien sûr, il existe un recours en révision devant la Commission. Il n'en demeure pas moins que la pente est difficile à remonter étant donné qu'une décision a déjà été rendue par le même organisme qui dispose d'une marge discrétionnaire et qui base sa décision sur les critères décisionnels de la loi. Déjà, le processus avec orientation préliminaire, lorsque cette orientation est négative, nous enseigne que le bateau du processus décisionnel est difficile à faire changer de direction. Ce n'est certes pas plus facile lorsque la décision est rendue.

Nous invitons la Commission à fournir, tant par son service d'information que par ses juristes, auxquels les professionnels s'adressent, toute l'information disponible. Si, comme on le dit, nous ne sommes pas dans une logique de confrontation, il apparaît nécessaire qu'une politique interne favorise l'aide aux administrés dans leur demande, et ce, sans rétention.

Les praticiens, quant à eux, doivent porter une attention particulière à la préparation de leurs dossiers de demande d'autorisation ou d'exclusion devant la Commission considérant que cette preuve est quasi définitive. Ils doivent tenir compte, dans leur argumentation, des critères décisionnels prévus à la loi. Ce n'est que sur la base d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante que le recours en appel devant le TAQ sera possible. Il ne faut pas craindre, à notre avis, de présenter la meilleure preuve possible à la Commission, car plus le dossier est étoffé, plus la Commission doit motiver son refus à l'égard des critères décisionnels. Son analyse des faits et prétentions, au regard des motifs de la décision, amène la CPTAQ à prendre position sur chaque aspect du dossier. Elle décide suivant son interprétation. Chaque élément de preuve amène un motif décisionnel qui peut être juste ou erroné. Ce sont ces motifs, ou l'absence de ces motifs, qui donnent ouverture au droit d'appel.

La Commission décide à l'intérieur d'un corridor discrétionnaire de plus en plus étroit compte tenu de la jurisprudence à laquelle elle est tenue et de l'accumulation de précédents de ses

propres décisions[58]. Par ailleurs, une preuve complète la force à considérer l'ensemble des éléments et à rendre la décision la plus raisonnable possible.

2. LES DROITS ACQUIS RECONNUS PAR LA *LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES*

Le chapitre VII de la LPTAA prévoit un régime particulier de droits acquis. Nous avons traité de certains de ces aspects lors de publications annuelles antérieures de la revue sélective de jurisprudence. Pour la présente parution, nous avons retenu un certain nombre de décisions qui viennent préciser ou rappeler certains principes. Nous ne nous attarderons qu'aux principes, sans insistance sur les faits. Il y a cependant un jugement de la Cour supérieure, que nous désignerons comme étant l'affaire *Ville de Mirabel* pour laquelle nous porterons une attention particulière compte tenu de l'importance que peut avoir cette décision dans l'interprétation de la règle de droit dans le contexte des propriétés publiques et particulièrement des propriétés du gouvernement du Canada.

2.1 L'affaire *Ville de Mirabel*[59] et l'article 104 LPTAA

Parmi les dispositions qui édictent les règles applicables en matière de droits acquis aux termes de la LPTAA se trouve l'article 104, au cœur de l'affaire *Ville de Mirabel*. Cet article se lit comme suit :

> **104.** Un lot peut faire l'objet d'une aliénation, d'un lotissement et d'une utilisation à une fin autre que l'agriculture, sans l'autorisation de la commission, dans la mesure où il avait déjà été acquis, utilisé, ou avait fait l'objet d'une autorisation d'acquisition ou d'utilisation par arrêté en conseil ou décret du gouvernement ou règlement municipal pour une fin d'utilité publique, par le gouvernement, un de ses ministres, un organisme public ou une personne habilitée à exproprier au moment où les dispositions de la présente loi visant à exiger une autorisation de la commission ont été rendues applicables sur ce lot.

58. Il est bien établi que, malgré l'aspect discrétionnaire que comporte l'application des critères décisionnels prévus à la loi, la Commission se doit de décider de la même manière dans des situations qui lui sont présentées dont les caractéristiques sont similaires, sinon elle doit justifier cet écart décisionnel. Voir *Laganière* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1992] R.P.T.A. 156 (C.Q.).
59. *Québec (Commission de protection du territoire agricole)* c. *Mirabel (Ville de)*, 2010 QCCS 877.

Il en va de même d'un lot préalablement cédé ou loué en vertu des articles 19 et 26 de la *Loi sur les terres et forêts* (chapitre T-9) et d'un lot préalablement acquis en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* (chapitre I-0.1).

Les faits de cette affaire se résument comme suit. Le gouvernement fédéral, le 27 mars 1969, a exproprié les lots visés pour la réalisation de l'aéroport de Mirabel. Le gouvernement décide en 1987 de subdiviser un lot d'origine en déposant trois subdivisions, sans se soucier de la LPTAA, qui, à l'époque, prohibait ce genre d'opération en zone agricole sans l'autorisation de la CPTAQ[60]. Ce comportement aura une certaine importance dans l'analyse du tribunal. Puis, la même année, l'emplacement est cédé par lettres patentes à des propriétaires privés, pour finalement être acquis par la Ville de Mirabel en 2006. Cette dernière veut y construire un garage municipal et une partie de l'emplacement doit donc être utilisée à une fin autre que l'agriculture.

La Ville produit une déclaration de droit à la Commission, prétendant pouvoir agir sans autorisation compte tenu des droits prévus à l'article 104[61]. La Commission répond le 1er mars 2007 par un avis de non-conformité, prévu aux deux derniers alinéas de l'article 100.1[62], précisant que la construction projetée n'est pas conforme à la loi et qu'elle nécessite une autorisation préalable sur demande.

---

60. LPTAA, art. 33 (*abrogé*).
61. LPTAA, art. 32 : « Dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l'article 80, une personne qui requiert la délivrance d'un permis de construction sur un lot situé en zone agricole et qui ne peut invoquer une autorisation de la commission doit lui faire parvenir une déclaration par laquelle elle invoque le droit en vertu duquel elle peut construire sans autorisation.
Une municipalité locale, une municipalité régionale de comté ou une communauté ne peut délivrer un permis de construction sur un lot en zone agricole, à moins d'une autorisation de la commission, de l'émission par celle-ci d'un avis de conformité avec la présente loi ou de l'écoulement du délai de trois mois prévu à l'article 100.1.
L'avis de conformité peut être émis sur la seule foi des renseignements obtenus, sans préavis, par un membre ou un employé de la commission. »
62. LPTAA, art. 100.1 : « Un lotissement, une aliénation ou une construction à l'égard desquels la commission a reçu après le 20 juin 1985 une déclaration prévue par l'article 31.1, par l'article 32, par l'article 32.1 ou par l'article 33 est réputé avoir été fait en conformité avec la présente loi lorsqu'il s'est écoulé plus de trois mois depuis la date de la réception de cette déclaration par la commission.
Dans le cas d'une déclaration reçue entre le 1er janvier 1983 et le 20 juin 1985 le lotissement ou la construction est réputé avoir été fait en conformité avec la présente loi lorsqu'il s'est écoulé plus d'un an depuis le 20 juin 1985.

(à suivre...)

Malgré cet avis, la Ville demande des soumissions pour le déboisement de l'emplacement visé et, le 4 mars 2007, le gérant de la ville accepte une soumission sans demander l'autorisation du conseil municipal ni de la Commission.

Le 15 mars 2007, la Ville demande la révision de l'avis de non-conformité et une rencontre publique avec la Commission[63]. Le 29 mai 2007, une rencontre a lieu et la Commission refuse de réviser l'avis de non-conformité. Malgré ce refus, la Ville et l'entreprise en déboisement et ses employés poursuivent le déboisement.

Le 31 mai 2007, une mise en demeure de la Commission enjoint de cesser et de ne pas reprendre la coupe d'érables sur l'emplacement. Il y a urgence d'agir. La coupe d'érables dans une érablière est prohibée par la loi[64] et, même si on peut empêcher la construction éventuelle, la coupe, elle, a un caractère définitif. À cette date, déjà 1,8 hectare a été coupé à blanc.

(...suite)
Dans le cas d'une déclaration reçue avant le 1er janvier 1983, le lotissement ou la construction est réputée avoir été faite en conformité avec la présente loi à compter du 20 juin 1985.
Dans le cas d'une aliénation, d'un lotissement ou d'une utilisation à des fins autres que l'agriculture à l'égard desquels la présente loi ne prescrit pas l'obligation de produire une telle déclaration, la présomption prévue au premier alinéa existe lorsqu'il s'est écoulé plus de cinq ans à compter, selon le cas :
a) du dépôt au bureau de la publicité des droits de l'acte d'aliénation ;
b) de la date du premier compte de taxes municipales expédié à l'égard d'une construction ;
c) de la date de la fin des travaux, en l'absence de construction.
Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas en cas de fraude. Elles ne s'appliquent pas non plus à un lotissement, une construction ou une aliénation lorsque la commission a avisé la personne qui l'a effectué de sa non-conformité avec la présente loi avant l'expiration du délai requis pour qu'il soit réputé conforme à celle-ci.
L'avis de non-conformité au cinquième alinéa peut être émis sur la seule foi des renseignements obtenus, sans préavis, par un membre ou un employé de la commission.
L'avis de non-conformité ainsi émis peut être révisé par la commission sur demande d'une personne intéressée dans les 60 jours de sa date ou en tout temps, au cours de la procédure prévue à l'article 14.1.
Le droit de contestation prévu au septième alinéa ne peut toutefois être exercé que devant la Cour supérieure lorsque celle-ci est saisie du litige qui en fait l'objet. »

63. LPTAA, art. 18.6, *supra*, note 40.
64. LPTAA, art. 27.

Le 6 juin 2007, un représentant de la Commission constate que les travaux se sont poursuivis et que le déboisement couvre maintenant une superficie de 2,1 hectares. L'entrepreneur est même sur les lieux lors de la visite.

Un rapport d'expertise du 8 juin 2007 conclut que le secteur déboisé fait partie d'un peuplement forestier propice à la production de sirop d'érable, et ce peuplement fait plus de 4 hectares[65]. Ces observations ne seront pas contredites.

Une autre vérification a lieu le 12 juin 2007, et le déboisement atteint alors 2,259 hectares. Le 15 juin 2007, la Commission signifie la requête introductive d'instance pour l'émission d'une ordonnance, objet du jugement en Cour supérieure. Le dossier en révision de l'avis de non-conformité devant la CPTAQ est suspendu à la demande de la Ville le 22 juin 2007. La Cour supérieure est saisie du débat sur cet avis.

Essentiellement, la Commission prétend que la Ville et l'entreprise en déboisement ont procédé à une coupe d'érables prohibée par l'article 27 LPTAA, et, bien que le gouvernement fédéral eut été propriétaire de l'emplacement le 9 novembre 1978[66] et que la loi n'avait pas d'effet contraignant, en raison du partage des compétences prévues à la *Loi constitutionnelle de 1867* (L.C. 1867) et de l'article 2 de la LPTAA[67], que le gouvernement du Canada n'avait pas revendiqué le bénéfice des droits acquis de l'article 104 pour aller de l'avant avec son projet d'aéroport. Il n'était d'ailleurs pas visé par l'article 104. Il n'appartient pas à la Ville de revendiquer des droits que le gouvernement du Canada n'a jamais revendiqués. Subsidiairement, la CPTAQ avance donc que, si l'article 104 était applicable à la propriété du gouvernement du Canada, les dispositions ont cessé de s'appliquer quand l'emplacement a été cédé à des intérêts privés.

---

65. Le paragraphe 7º de l'article 1 LPTAA définit l'« érablière » comme étant « un peuplement forestier propice à la production de sirop d'érable d'une superficie minimale de quatre hectares » ; voir Mario MASSE, « Droit agricole », (2010) 112 *R. du N.* 167.
66. Cette date correspond à la date d'application de la loi constituant le premier décret. La Ville de Mirabel est mentionnée dans l'Annexe A de la loi (art. 25 LPTAA) et est donc visée dès l'entrée en vigueur de la LPTAA.
67. Sur la question de l'application de la loi aux matières relevant du gouvernement fédéral, voir Mario MASSE « Droit agricole », (2009) 111 *R. du N.* 175, 219, rapportant *Laferrière* c. *Québec (Procureur général)*, 2008 QCCA 427 et *Lacombe* c. *Sacré-Cœur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426.

La Ville de Mirabel et ses codéfendeurs rétorquent que l'emplacement bénéficie des droits acquis prévus à l'article 104, car il a été acquis préalablement à l'application de la loi par « une personne habilitée à exproprier » et a été exclu de l'application de la LPTAA dès cette date[68]. Pour eux, la Ville n'avait qu'à déclarer ses droits acquis conformément à la loi et aucune théorie constitutionnelle n'aurait rendu l'article 104 inapplicable à l'emplacement.

Pour l'essentiel, l'UPA et la Procureure générale du Québec[69] reprennent les mêmes arguments que la Commission. On rappelle cependant le principe selon lequel un tribunal ne tranche pas une question constitutionnelle lorsqu'il est possible de décider autrement d'un litige.

Le juge Joël A. Silcoff, précise que les questions soulevées dans cette affaire sont :

(1) La Ville bénéficie-t-elle des droits acquis prévus à l'article 104 *LPTAA* pour l'utilisation de l'Emplacement, lui permettant ainsi la coupe d'érables dans une érablière autrement prohibée par l'article 27 de la loi et, par la suite, la construction d'un garage municipal sur le site, et ce, sans l'autorisation de la Commission ?

(2) La Ville peut-elle revendiquer les droits que le gouvernement du Canada, ancien propriétaire de l'Emplacement, n'a jamais lui-même revendiqués ?

(3) En raison du partage des compétences prévu à la *Loi constitutionnelle de 1867*, les prohibitions contenues à la *LPTAA* avaient-elles des effets contraignants sur la volonté du gouvernement du Canada de construire un aéroport sur sa propriété ?[70]

---

68. Ils appuient leur argumentation sur la décision *La municipalité régionale de comté (MRC) du Bas-Richelieu* c. *Union des producteurs agricoles, Mario Salvas et al.*, C.A. Montréal, nº 500-09-013782-032, 3 septembre 2004, où l'on a décidé de rejeter une demande d'injonction de la part de l'Union des producteurs agricoles prétendant que le projet de la MRC d'aménager une piste cyclable sur l'ancienne emprise d'une voie ferrée allait à l'encontre des dispositions de la LPTAA.
69. L'Union des producteurs agricoles est une personne intéressée aux demandes (article 1 premier alinéa (3.1º) et 60.1 LPTAA) et le Procureur général du Québec doit être mis en cause dans toutes affaires où une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, ou d'un règlement adopté en vertu de telle loi peut être déclaré inopérant ou illégal par un tribunal du Québec (art. 95 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25).
70. Par. [36] (*Mirabel*, précité, note 59).

Pour son analyse, il considère que les dispositions applicables sont les suivantes : les articles 1(12º) « *organisme public* », 22, 25, 26, 27, 28, 29, 85, 101, 101.1, 102 et, évidemment, 104 de la LPTAA, les articles 61(12º) « *gouvernement* », (14º) « *ministère* » et « *officier public* », (16º) « *personne* » et 41.1 de la *Loi d'interprétation* du Québec[71], et l'article 17 de la *Loi d'interprétation* du Canada[72]. Nous ne reproduirons pas ces articles pour ne pas alourdir le texte, nous référons donc le lecteur aux lois concernées.

Pour le tribunal, en définissant les critères de création de droits acquis à l'article 104, le législateur a adopté un code complet en la matière, écartant la règle d'interprétation jurisprudentielle générale et, par le fait même, la présomption voulant qu'en adoptant une disposition législative, on ne puisse porter atteinte aux droits acquis[73]. Il rappelle que les propos du juge Beetz dans l'arrêt *Veilleux*[74] indiquent que la loi prévoit elle-même les circonstances qui donnent naissance aux droits acquis.

Aussi le juge Silcoff décortique l'article 104 pour en tirer les différents éléments qu'il considère comme cinq critères cumulatifs exigés, savoir :

> 1) [L'Emplacement] a déjà été acquis, utilisé, ou a fait l'objet d'une autorisation d'acquisition ou d'utilisation ;
>
> 2) [P]ar arrêté en conseil, décret du **gouvernement** ou règlement municipal ;
>
> 3) [P]our une fin d'utilité publique ;
>
> 4) [P]ar le **gouvernement**, un des (*sic*) ses ministres, un organisme public ou une **personne habilitée à exproprier** ; **et**
>
> 5) [A]u moment où les dispositions de la [LPTAA] visant à exiger une autorisation de la commission ont été rendues applicables sur ce lot.
>
> (le Tribunal souligne)[75]

La question étant : l'emplacement respecte-t-il les cinq critères ?

---

71. L.R.Q., c. I-16.
72. L.R.Q., c. I-21.
73. *Venne* c. *Québec (CPTAQ)*, précité, note 16, p. 909.
74. [1989] 1 R.C.S. 839, 840.
75. Par. [39] (*Mirabel*).

Le juge considère d'entrée de jeu que les critères 2 et 4 ne sont pas respectés. Pour lui, le gouvernement fédéral n'est ni un gouvernement ni une personne habilitée à exproprier au sens de l'article 104. La lecture de l'article 61 de la *Loi d'interprétation* du Québec et de l'article 1 de la LPTAA montre que l'article 104 n'était pas destiné à protéger les droits du gouvernement fédéral puisqu'il s'adresse aux autorités et aux organismes sous l'autorité du gouvernement du Québec.

Pour l'expression « gouvernement », le tribunal considère qu'il n'est pas approprié de conclure que le gouvernement fédéral est visé, même si le législateur québécois avait le pouvoir de faire dans certaines situations, par l'expression « personne habilitée à exproprier ».

Le juge se réfère à P.W. Hogg[76], qui est d'avis que le gouvernement la Couronne ne peut être lié que s'il y a une mention expresse dans la loi.

Quant à l'expression « personne habilitée à exproprier », le tribunal fait sienne l'argumentation de l'UPA qu'on pourrait résumer ainsi :

- Prétendre que la Couronne fédérale est une « personne habilitée à exproprier » au sens de l'article 104 signifierait que le législateur avait l'intention d'assujettir la Couronne fédérale à l'application de la loi, même en dehors de l'article 104. Il aurait alors légiféré sur des dispositions invalides, car à l'encontre d'une compétence législative attribuée exclusivement au gouvernement fédéral pour la gestion de ses terres (91 (1)A) L.C. 1867), ou ce serait alors reconnaître des droits acquis à la Couronne alors que les droits de cette dernière ne sont aucunement affectés par la LPTAA.

- Tant l'application des règles d'interprétation littérale que celles de « l'effet utile » et « de la présomption de validité constitutionnelle et/ou opérationnelle » mènent à une interprétation selon laquelle l'article 104 ne s'applique pas à la Couronne[77].

---

76. P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5e éd., Scarborough, Thomson Carswell, p. 10-14 (éditions feuilles mobiles).
77. Référant à :
    - *Colombie-Britannique (Procureur général)* c. *Lafarge Canada inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 56 ;
    - *Greater Toronto Airports Authority* v. *Mississauga (City)*, [2000] O.J. No. 4086 (C.A.), par. 62 et 63 ;

(à suivre...)

- L'application de l'article 104 au gouvernement fédéral ne peut se fonder sur la doctrine de « l'effet bénéfique pour la Couronne », qui a été élaborée pour justifier l'application de contraintes à la Couronne lorsqu'elle se prévaut des avantages qui sont liés à de telles contraintes[78].

- À la lecture des articles 104 et 26 LPTAA, on constate que les personnes et organismes visés par l'article 104 peuvent bénéficier de droits exceptionnels ; utiliser leur lot, le subdiviser, l'aliéner sans obtenir une autorisation préalable. Or, le gouvernement fédéral ne retire aucun bénéfice du régime des droits acquis de l'article 104 puisque l'article 91 (1)A) L.C. 1867 et l'immunité de la Couronne font que les articles 26 et suivants LPTAA ne lui sont pas opposables.

- Si le gouvernement fédéral voulait profiter des bénéfices de l'article 104 LPTAA, il devrait être assujetti aux restrictions de la loi. Il n'y a aucune preuve que la CPTAQ a imposé au gouvernement fédéral l'obligation de respecter les exigences des articles 26 et suivants, et aucune preuve que le gouvernement fédéral a voulu bénéficier des droits de l'article 104. Au contraire, il a toujours agi comme s'il n'y était pas assujetti. Il n'a pas demandé d'autorisation pour subdiviser ou pour aliéner. S'il avait agi en vertu de l'article 104, il aurait dû faire parvenir un avis pour subdivision en vertu de l'article 33 LPTAA.

- La « doctrine de l'effet bénéfique » ne peut s'appliquer, car il y a absence d'un lien étroit entre le bénéfice que pourrait retirer le gouvernement et les obligations imposées à la Couronne fédérale. Il n'y a eu aucune preuve de ce bénéfice, et la renonciation à

(...suite)
- *Spooner Oils Ltd.* v. *Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] S.C.R. 629, p. 643 et 644 ;
- P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5e éd., Scarborough, Thomson Carswell, sections 10.8, 10.9 et 29.2 (édition feuilles mobiles) ;
- N.R. FINKELSTEIN, *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 5e éd., Scarborough, Carswell, 1986, p. 664 et s.

78. Référant à :
- *Alberta Government Telephones* c. *Canada (CRTC)*, [1989] 2 R.C.S. 225, par. 58 ;
- *Sparling* c. *Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 R.C.S. 1015 ;
- *Québec (Société des alcools)* c. *Steinberg inc.*, [1992] R.J.Q. 2701 (C.A.) ;
- P. HOGG et P. MONAHAN, *Liability of the Crown*, 3e éd., Scarborough, Carswell, 2000, p. 294-300.

l'immunité de la Couronne ne peut se faire que pour des cas spécifiques et non pas de façon générale. La Couronne fédérale n'est donc pas liée par la LPTAA, en raison de la « doctrine de l'effet bénéfique » de la loi[79].

La Ville de Mirabel et ses codéfendeurs veulent faire appliquer la décision de la Cour d'appel dans l'arrêt *MRC du Bas-Richelieu*[79.1], en considérant que l'emplacement a été acquis par une personne habilitée à exproprier et que la fin d'utilité publique est toujours présente. Ils soutiennent que l'emplacement a été exclu de l'application de la loi le 9 novembre 1978[80]. Le juge Silcoff considère que cet arrêt ne peut servir de précédent. Selon lui, dans cette affaire, les terrains n'avaient pas été privatisés, passant du CN au gouvernement du Québec. La fin d'utilité publique demeurait à ce moment.

Le tribunal conclut donc que la Ville ne peut bénéficier des droits acquis réclamés en vertu de l'article 104. L'emplacement est donc sujet aux dispositions de la LPTAA.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'aborder les arguments subsidiaires des parties, le tribunal considère que l'argument de la Couronne et de l'UPA le plus crédible est à l'effet que l'article 104 prévoit des droits acquis à des fins d'utilités publiques pour l'une des « autorités publiques » mentionnées. Les droits acquis de l'article 104 sont éteints par la privatisation et l'abandon de la fin d'utilité publique[81].

---

79. Par. [44] – référant à :
   - *Colombie-Britannique (Procureur général)* c. *Lafarge Canada inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 54 ;
   - *Greater Toronto Airports Authority* vs. *Mississauga (City)*, [2000] O.J. No. 4086 (C.A.), par. 62, 63 et 69 ;
   - *Villiard* c. *CPTAQ et al.*, [1982] C.S. 380, 384 ;
   - P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5e éd., Scraborough, Thomson Carswell, p. 29.2 et s. (édition feuilles mobiles) ;
   - Ministère de la Justice du Canada, *La Couronne en droit canadien*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 154 et s. ;
   - *Simon* c. *Oka (Municipalité*, [1999] R.J.Q. 108 (demande de pourvoi à la Cour suprême rejetée) ;
   - *Alberta Government Telephones* c. *Canada* (CRTC) [1989] 2 R.C.S. 225, p. 55 et s. ;
   - *Sparling* c. *Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 R.C.S. 1015 ;
   - P. HOGG et P. MONAHAN, *Liability of the Crown*, 3e éd., Scarborough, Thompson Canada Ltd., 2000, p. 294-300.

79.1 Précité, note 68.

80. Par. [45] (*Mirabel*).

81. Par. [50] (*Mirabel*).

Puis, le juge Silcoff ajoute que, selon une jurisprudence constante et abondante, dont l'arrêt *MRC du Bas-Richelieu*[81.1] constitue en sorte une exception non applicable en l'espèce, les droits acquis de l'article 104 sont éteints par la privatisation du lot et l'abandon de la fin d'utilité publique[82].

Quant à l'argument constitutionnel soulevé par la Ville et ses codéfendeurs, étant donné qu'il est possible de régler le litige autrement, le tribunal considère qu'il n'est ni nécessaire ni approprié de se prononcer sur cette question[83].

La Cour supérieure accueille donc la requête introductive d'instance amendée pour l'émission d'une ordonnance et ordonne aux défendeurs et leurs préposés, mandataires, représentants et ayants cause ou ayants droit de cesser et de ne pas reprendre toute coupe d'érables au sein de l'érablière sur le lot. De plus, elle ordonne de procéder à des travaux de reboisement et au suivi annuel de ces travaux et, à défaut, autorise la CPTAQ à faire ces travaux aux frais des défendeurs[84].

2.2 Commentaires concernant l'affaire *Ville de Mirabel*[85]

Nos commentaires seront de deux ordres, d'abord d'un point de vue juridique, puis sur le comportement des parties impliquées au regard d'un mécanisme administratif et judiciaire applicable à tous.

Nous partageons les conclusions du juge Silcoff. Nous sommes d'avis que l'article 104 visait une fin d'utilité publique pour l'autorité qui rencontrait les exigences de l'article au moment de l'application de la loi au lot. Dans le cas d'espèce, il s'agit de la date d'application de la loi elle-même qui a constitué le premier décret pour les municipalités mentionnées à son annexe A, soit le 9 novembre 1978. Il y a eu plusieurs décrets[86]. Le droit d'aliéner, de lotir ou d'utiliser un lot

---

81.1 Précité, note 68.

82. Le juge cite notamment : *Saint-Nicéphore (Corporation municipale de)* c. *Commission de la protection du territoire agricole*, C.S. Drummond, nº 405-05000225-888, et *Morin* c. *Commission de la protection du territoire agricole*, C.S. Beauce, nº 350-05-000140-879.

83. Le juge cite : *Phillips* c. *P.G. Nouvelle-Écosse*, [1995] 2 R.C.S. 97, 111 et 112 ; et Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 189.

84. LPTAA, art. 84 et 86.

85. Cette décision a fait l'objet d'une demande pour permission d'appeler, nº 500-09-020571-105. Le débat peut se reporter en Cour d'appel. À suivre.

86. L'article 25 LPTAA établit que les premières régions agricoles désignées sont constituées du territoire des municipalités décrites en Annexe A de la loi et

(à suivre...)

à des fins autres que l'agriculture sous l'autorisation de la CPTAQ est-il transmissible ? Nous croyons que le transfert du lot à une autre autorité publique ou un mandataire de l'État permettrait de réaliser ou de poursuivre une fin d'utilité publique. Mais le retour de ce lot au domaine privé fait, à notre avis, perdre cette qualité si aucune utilisation effective ou actualisée à une fin autre qu'agricole n'a été effectuée.

À notre avis, le titre de propriété d'une autorité publique, même le gouvernement fédéral, ne peut conférer une qualité particulière, comme une « immunité » permanente attachée au lot vacant, qui plus est en regard des lois jugées d'utilité publique et générale, lorsque l'immeuble est retourné au domaine privé, sauf mention spécifique dans la loi. La Cour d'appel, dans l'arrêt *MRC du Bas-Richelieu*[86.1], déclare justement, que le chapitre VII comporte trois régimes différents de droits acquis. Celui des articles 101 à 103, celui de l'article 104 et celui de l'article 105 (par. [31] de cette décision). Nous considérons cependant qu'une trop grande importance est accordée au fait que l'article commence par l'expression « [u]n lot » pour établir que les droits de l'article 104 sont rattachés à l'immeuble. Ce n'est, à notre avis, qu'une technique de rédaction qui a été conditionnée par la situation particulière visée par l'article 104. Tant l'article 101 que l'article 105 s'adressent directement à l'administré dont la propriété est visée par la loi. L'article 104 s'adresse plutôt à l'autorité publique, car cette autorité n'était pas nécessairement propriétaire du lot dont on projetait une utilisation à une fin d'utilité publique. Ce sont également les projets en cours de développement ou à l'étape de simple projet n'ayant pas atteint la phase de réalisation concrète qui commandaient une rédaction différente. Cela fait-il en sorte que les droits de l'article 104 sont rattachés au lot, c'est-à-dire transmis sans que des aménagements concrets y aient été apportés ? On pourrait répondre oui, mais, à

(..suite)
pour lesquelles la loi s'est appliquée le 9 novembre 1978. Cinq autres décrets ont été adoptés par la suite dont le dernier le 6 novembre 1981. Nous vous référons au site internet de la commission <www.cptaq.gouv.qc.ca> pour le détail des dates et des territoires visés, car cette date est déterminante pour la reconnaissance des droits acquis du chapitre VII. Parmi les arguments soulevés dans cette affaire, on a prétendu que le moment où la loi fut applicable au lot pourrait être la date où le gouvernement fédéral a privatisé cet emplacement. L'économie générale de l'ensemble des dispositions de la loi plaide plutôt pour que l'expression « au moment où les dispositions de la présente loi visant à exiger une autorisation de la commission ont été rendues applicables sur ce lot » représente la date du décret, même si pour une propriété fédérale la loi puisse être inopérante durant sa possession.

86.1 Précité, note 68.

notre avis, l'acquisition pour une fin d'utilité publique par un corps public visé doit s'effectuer comme condition essentielle pour permettre la transmissibilité, et cette transmission du droit ne peut se faire que pour une fin d'utilité publique par l'acquéreur immédiat.

En excluant la question constitutionnelle du présent débat, une interprétation trop littérale permettrait que le lot soit utilisé de façon permanente à des fins autres qu'agricoles, aliéné ou loti, sur le simple fait qu'une autorisation d'acquisition ou d'utilisation par arrêté en conseil, décret ou règlement a eu lieu, même si l'acquisition par une autorité publique visée ne s'est jamais concrétisée.

Quant à la propriété fédérale du lot, imaginons que, par des circonstances historiques particulières, le gouvernement fédéral eut été propriétaire (sans projet particulier), au moment de l'application de la LPTAA, d'un nombre important de terres au Québec, situées en zone agricole, et qu'il décide de s'en départir en accordant des lettres patentes à des personnes en faisant passer ces immeubles au domaine privé. Pouvons-nous alors considérer que les lots possédés par ces acheteurs ne sont pas assujettis à la LPTAA et peuvent être utilisés à une autre fin que l'agriculture, considérant l'objectif et les prestations de la LPTAA ? Nous croyons que non. D'ailleurs, n'eut été de la considération de la fin d'utilité publique d'origine, ce débat n'aurait pas eu lieu.

Nous sommes convaincus qu'en l'absence d'une fin d'utilité publique dans l'intention sous-jacente à la possession par le gouvernement fédéral, cet emplacement n'aurait fait l'objet d'aucune prétention quant à la survivance de droits acquis. Bien sûr, durant la possession par le gouvernement fédéral, il lui était loisible de l'utiliser comme il l'entendait. Compte tenu des dispositions de la loi constitutionnelle, il ne serait pas assujetti aux dispositions de la LPTAA[87]. Mais, en privatisant ces terres, rien dans la rédaction de l'article 104 ne laisse croire qu'un propriétaire non visé par cet article puisse s'y soustraire[88]. Une fois cette privatisation effectuée, nous croyons qu'il n'y a aucun retour en arrière possible, même si une autorité publique visée s'en porte subséquemment acquéreur, sous réserve des droits du gouvernement fédéral lui-même sur ses propriétés, s'il y a lieu.

87. Art. 91(1)A) L.C. 1867.
88. Notons qu'il ne s'agit pas ici d'une situation où c'est une matière constitutionnelle de compétence fédérale qui est projetée comme utilisation par la municipalité, car ce serait alors un tout autre débat. Voir, à cet effet, Mario MASSE, « Droit agricole », précité, note 67.

Précisons une chose. Lorsqu'il est invoqué, dans cette décision, que le gouvernement fédéral n'a pas revendiqué les bénéfices des dispositions de l'article 104, cet argument signifie que le gouvernement fédéral n'a pas utilisé la terre à des fins autres qu'agricoles. Cela revêt une importance certaine, car, si l'article 104 ne permet pas le transfert d'un droit acquis théorique vers le domaine privé, il pourrait possiblement permettre le transfert d'un droit acquis d'une utilisation effective et actualisée. Si, donc, le gouvernement fédéral avait utilisé ce lot pour son aéroport, y avait fait des aménagements, construit des infrastructures, etc., cette utilisation effective pourrait être transmissible à un acquéreur éventuel, et la superficie ainsi utilisée permettrait, à notre avis, à cet acquéreur de bénéficier des exceptions d'aliénation, de lotissement et d'utilisation à des fins autres qu'agricoles, sujet à la réglementation municipale alors en vigueur. Ce qui, soit dit en passant, placerait cet immeuble à l'abri des dispositions de l'article 101.1 et l'article 104 n'est pas visé par l'article 102 LPTAA. Il y a certes là matière à réflexion, et une précision législative s'impose. D'ailleurs, la situation d'un agriculteur qui se prévaut du droit de construction de l'article 40 crée une situation semblable lorsqu'il vend sa terre avec la maison construite à un non-agriculteur au sens de la loi. La construction est transmise, et son utilisation n'est pas prohibée pour l'acheteur, sous réserve, dans ce cas, d'une utilisation résidentielle.

En conclusion, la décision *Ville de Mirabel* nous paraît conforme aux intentions du législateur lorsqu'il a adopté l'article 104 et ne nous paraît pas incongrue constitutionnellement.

Quelques mots sur le comportement des défendeurs. À la lecture de cette affaire, la décision des défendeurs de faire fi de la position de la CPTAQ nous paraît critiquable. Même si aucune ordonnance judiciaire n'était rendue, l'irrévocabilité de la coupe des érables aurait dû inciter la municipalité, comme corps public, à plus de retenue, considérant, à tout le moins, le doute juridique dans cette affaire, même en se croyant légalement dans ses droits.

2.3 Bref rappel de notions d'utilisation en matière de droits acquis

Pour les décisions qui suivent, nous ne ferons que relater les principes établis ou réitérés par le décideur, le tout suivi d'un commentaire succinct, puisqu'il s'agit pour l'essentiel d'un rappel aux

praticiens de normes édictées qui ont déjà fait l'objet d'analyse ou de commentaires, ou qui encore ne constituent pas l'établissement d'un nouveau principe.

2.3.1 L'utilisation effective et actualisée

➢ Affaire *Machabée*

Le simple fait d'entretenir la pelouse n'est pas nécessairement une utilisation effective et actualisée générant des droits acquis au moment où la loi est devenue applicable au lot[89].

Commentaires

Les motifs de cette décision sont assez proches des principes établis par la trilogie de la Cour suprême (*Veilleux – Venne – Gauthier*[90]). Nous aimerions cependant apporter une précision. Certes, le propriétaire d'une grande étendue en zone agricole qui, à l'aide d'une machinerie commerciale ou industrielle, effectue une coupe sommaire visant à améliorer la qualité de son environnement visuel ne peut prétendre générer et maintenir des droits acquis. Cependant, une coupe minutieuse effectuée avant et depuis l'application de la loi au lot autour d'une résidence et à l'intérieur d'une enclave naturelle précise, comme un ruisseau, ou artificielle, comme une clôture, peut conférer des droits acquis sur une superficie relativement plus importante que l'extension permise à l'article 103, et ce, par le seul effet de l'article 101. Quoi qu'il en soit, le praticien confronté à une prétention de superficie de droits acquis supérieure à l'extension prévue à l'article 103 n'a pas d'autre choix que d'utiliser un mécanisme de déclaration ou de demande à la CPTAQ afin de faire reconnaître cette situation[91], s'il doit assurer l'existence de ces droits à son client.

---

89. *Yvan Machabée* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2010 QCTAQ 07167.
90. *Veilleux* c. *Québec (CPTAQ)*, [1989] 1 R.C.S. 839 ; *Venne* c. *Québec (CPTAQ)*, précité, note 16 ; *Gauthier* c. *Québec (CPTAQ)*, [1989] 1 R.C.S. 859.
91. Les articles 32 et 32.1 LPTAA prévoient une déclaration à produire pour certaines constructions avec prétention de droits acquis et pour une première aliénation de droits acquis (laquelle peut faire l'objet d'un projet de déclaration). Les services spécialisés de la Commission se prononcent alors sur cette déclaration. Hors ces possibilités, on devra présenter une demande, en vertu des articles 58 et suivants LPTAA, si des doutes sont soulevés quant à l'existence des droits acquis.

➢ Affaire *Martin*

L'utilisation effective et actualisée d'un sentier de loisir à travers un espace vert pour des fins récréatives accessoires à un camping, telles la marche, le vélo, etc., génère des droits acquis au lot sur lequel s'exercent ces activités[92].

Commentaires

Cette décision du TAQ, nous paraît conforme aux principes établis par la jurisprudence[93]. C'est l'utilisation autre qu'agricole d'un lot qui confère des droits acquis. Le meilleur exemple est le cas d'un terrain de golf. On ne peut prétendre alors que la couverture végétale (qui constitue de l'agriculture au sens de la loi[94]) fait obstacle à cette reconnaissance. C'est l'utilisation effective qui l'emporte. Certes, c'est à celui qui invoque les droits acquis de renverser la présomption établie par la définition d'agriculture, mais une couverture végétale peut constituer une utilisation autre qu'agricole.

2.3.2 Une utilisation des droits acquis conforme à la réglementation municipale

L'utilisation d'un emplacement à une fin autre qu'agricole, au moment de l'application de la loi au lot, continue de bénéficier de droits acquis même si cette utilisation a par la suite été modifiée pour une utilisation non conforme à la réglementation municipale[95].

Commentaires

Notons d'abord que le changement d'utilisation a eu lieu, selon la preuve présentée dans cette affaire, avant le 21 juin 2001. Rappe-

---

92. *Martin (Re)*, 2009 CanLII 43513 (QC CPTAQ).
93. *Veilleux* c. *Québec (CPTAQ)*, précité, note 90 ; *Gauthier* c. *Québec (CPTAQ)*, précité, note 90 ; *Le parc Rare Inc.* c. *Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole*, C.Q. Québec, nº 200-02-002823-922, 12 mars 1999 ; *Domaine Rouville* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 1996 R.P.T.A. 135 (C.A.) 139 ; *Rossel* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, C.Q. Sherbrooke, nº 450-02-0074410, 8 janvier 2003.
94. Aux termes du paragraphe 1º de l'article 1 LPTAA, l'« agriculture » est la culture du sol et des végétaux, le fait de laisser le sol sous couverture végétale ou de l'utiliser à des fins sylvicoles, l'élevage des animaux et, à ces fins, la confection, la construction ou l'utilisation de travaux, ouvrages ou bâtiments, à l'exception des immeubles servant à des fins d'habitation.
95. *Joe Soudure ornementale* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2010 QCTAQ 11868.

lons que, depuis cette date, un changement d'utilisation ne peut s'effectuer sans l'autorisation de la Commission[96]. Cet élément de la décision nous paraît être une interprétation correcte des dispositions de la loi. Effectivement, aucune disposition n'assujettit un administré à se conformer à la réglementation municipale pour pouvoir continuer de bénéficier d'un droit acquis si ce droit a été créé légalement. L'article 98 LPTAA ne fait qu'établir que la loi ne dispense pas d'obtenir tout permis exigé par ailleurs.

Il y a d'autres dispositions concernant la réglementation, mais elles ne visent pas la situation présente. La Commission, par exemple, ne doit pas tenir compte de l'utilisation illégale existante par rapport à la LPTAA comme critère décisionnel[97]. Une demande non conforme à la réglementation municipale est même irrecevable[98]. Il a également été établi que l'utilisation illégale au moment de l'application de la loi ne peut conférer de droits acquis[99]. Cependant, si, au moment où la loi a été rendue applicable au lot, l'utilisation autre qu'agricole était conforme et qu'une utilisation autre qu'agricole s'est perpétuée de façon continue, même par un changement illégal en regard de la réglementation municipale, la Commission ne peut que reconnaître ces droits puisqu'elle n'a pas compétence pour faire respecter la réglementation municipale. C'est un recours qui appartient à la municipalité.

3. EN BREF

3.1 L'existence d'un « espace approprié disponible » hors la zone agricole (art. 61.1 LPTAA)

La notion d'« espace approprié disponible » ne peut pas être analysée que d'un point de vue théorique, parce que ces espaces doivent être disponibles pratiquement[100].

---

96. LPTAA, art. 101.1 : « 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. »
97. LPTAA, art. 62.1, par. 2°.
98. LPTAA, art. 58.5.
99. *Gauthier* c. *Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, précité, note 90.
100. *Faucher* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2010 QCTAQ 0820.

L'article 61.1[101] permet à la Commission de refuser une demande d'autorisation pour le seul motif qu'un espace approprié est disponible sur le territoire hors de la zone agricole de la municipalité pour satisfaire la demande. Le paragraphe 7.1° de l'article 1 définit l'« espace approprié disponible » comme étant « 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 ».

Dans cette affaire, le TAQ rappelle que, suivant une jurisprudence établie[102], il faut faire une distinction entre les espaces pratiquement et théoriquement disponibles. Dans le cas présent, la demanderesse avait, en plus de son projet de résidence, un petit projet de jardin biologique (400 mètres carrés). Considérant cette caractéristique de la demande, le TAQ conclut que la Commission n'a pas suffisamment motivé son refus puisqu'il est également bien établi qu'elle ne peut se contenter d'invoquer 61.1. Ce refus doit être motivé et, dans le cas présent, elle ne pouvait ignorer le projet de la demanderesse, aussi modeste soit-il. Se soumettant aux prescriptions des arrêts *Saint-Pie* et *Leahy*, le tribunal retourne le dossier à la Commission pour réévaluation, en soulignant au passage l'inconvénient de ce va-et-vient pour la demanderesse.

3.2 L'avis de conformité à la réglementation municipale lors d'une demande

La CPTAQ peut décider sur une demande en détenant un avis de conformité à la réglementation municipale émanant du fonctionnaire municipal autorisé, même si le projet est en réalité non conforme[103].

---

101. LPTAA, art. 61.1 : « 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. »
102. *Girard* c. *Tribunal administratif du Québec* (section du territoire et de l'environnement), C.Q., n° 240-02-000017-002, 6 février 2001 ; *Vézina* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2006 QCCS 5101 ; *Commission de protection du territoire agricole du Québec* c. *Vézina*, 2006 QCCA 1280.
103. *Roy* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2010, QCTAQ 07206.

Le premier alinéa de l'article 58.5 LPTAA rend irrecevable une demande d'autorisation si la Commission a reçu un avis de non-conformité au règlement de zonage de la municipalité ou, le cas échéant, aux mesures de contrôle intérimaire. Qu'arrive-t-il si le fonctionnaire municipal chargé de transmettre cet avis à la Commission[104] s'est trompé et a transmis un avis de conformité alors que l'objet de la demande est en réalité non conforme au règlement ? Le TAQ, se référant à un certain nombre de ses décisions antérieures[105], reconnaît ne pas avoir compétence pour se prononcer sur l'interprétation que le fonctionnaire autorisé fait du règlement de zonage, mais, selon lui, cet avis n'est qu'une opinion. Il ne s'agit pas d'une décision ni d'un permis, et cet avis ne confère aucun droit en regard du zonage municipal[106].

C'est la municipalité qui devra appliquer son règlement de zonage. Une décision de la CPTAQ ne dispense pas de l'obligation d'obtenir le permis exigé par la municipalité[107]. Ce n'est pas la non-conformité au règlement municipal qui rend une demande irrecevable, mais simplement l'avis de non-conformité[108].

Dans cette affaire, la Cour supérieure intervient et se prononce sur une requête introductive d'instance en évocation et en sursis[109]. Le tribunal constate dans le même esprit que le TAQ, que l'article 58.5 n'exige pas l'existence d'un certificat de conformité pour qu'une demande soit recevable puisque le deuxième alinéa permet même de procéder sur un projet de règlement sans aucune garantie que ce règlement sera adopté[110].

---

104. LPTAA, art. 58.1
105. *Ville d'Alma* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1998] T.A.Q. 924, STE-Q-47020-9807, 17 décembre 1998 ; *Cloutier* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, T.A.Q., STE-M-48020-9812, 24 août 1999 ; *Beauchamp* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCTAQ 06583 ; *Sanctuaire de la Vallée du Richelieu* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2009 QCTAQ 03203.
106. Par. [62] et [63] (*Roy*, précité, note 103).
107. Par. [66] et [67] (*Roy*) ; LPTAA, art. 98.
108. Par. [77] (*Roy*).
109. *Brun* c. *Tribunal administratif Québec et al.*, 2010 QCCS 3393.
110. Par. [84] et [85] (*Brun*) ; voir *Roy* c. *Lévis (Ville de)*, J.E. 2006-99 (C.S.).

3.3 Le concept d'îlot déstructuré

Le concept d'îlot déstructuré est une question de fait qui peut être invoqué même en dehors d'une demande à portée collective prévue à l'article 59 LPTAA[111].

Nous avons toujours souscrit à cette interprétation. Les décisions que rend la Commission sur les demandes d'autorisation doivent être rendues sur la base des critères décisionnels prévus à la loi. Or, l'administré a la possibilité de procéder à la description des faits de la manière la plus complète et convaincante possible. Les concepts aménagistes ne sont qu'une représentation théorique et intellectuelle d'une réalité pratique, vérifiable dans les faits. C'est particulièrement vrai pour le concept d'îlot déstructuré. La notion est contenue dans les orientations gouvernementales, lesquelles y reconnaissent entre autres qu'« un ensemble résidentiel ou de villégiature dans lequel subsistent quelques lots non construits » constitue un tel îlot[112].

L'utilisation d'un tel concept à l'article 59 de la loi visant une demande à portée collective n'a pas pour effet de le rendre inutilisable dans le contexte d'une demande individuelle, et la Commission doit en tenir compte dans l'analyse de la preuve qui lui est soumise.

---

111. *Médieu* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2010 QCTAQ 08196.
112. Par. [17] et [18] (*Médieu*).