

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE AU QUÉBEC

Jane Matthews Glenn

Volume 11, numéro 1, 1980

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059483ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059483ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Matthews Glenn, J. (1980). LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE AU QUÉBEC. *Revue générale de droit*, 11(1), 209–232.
<https://doi.org/10.7202/1059483ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1980

Cet document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE AU QUÉBEC

par Jane MATTHEWS GLENN,
*professeur agrégé à la Faculté de droit et à
l'École de l'Urbanisme de l'Université McGill.*

Introduction

Nul ne peut nier l'intérêt que représente l'agriculture pour le Québec. Il ne faut pas remonter jusqu'à Louis Hébert pour le constater. Toutefois, un simple aperçu historique de la législation actuellement en vigueur au Québec nous mène bien avant la Confédération. Les lois les plus anciennes visaient la mise en place d'une structure institutionnelle. Par exemple, la présente *Loi sur les Sociétés d'agriculture*¹ fut adoptée en 1818² et la *Loi sur le ministère de l'agriculture et de l'alimentation*³ date, sous une forme ou une autre, d'au moins 1852⁴. Sont venues ensuite des mesures de protection et d'encouragement de l'agriculture: des lois sur les abus préjudiciables à l'agriculture⁵, les chemins de la colonisation⁶, les

¹ L.R.Q., c. S-25.

² *Acte pour l'encouragement de l'Agriculture dans cette Province*, 58 Geo. III, c. 6, dont le préambule commence: «Attendu que le Bonheur et la Prospérité de cette Province dépend de son Agriculture...»

³ L.R.Q., c. M-14, tel qu'amendé par le *Projet de loi 66*, 31^e Légis., 4^e Sess. (1979).

⁴ 16 V., c. 11. Il se nomma diversement le Bureau de l'Agriculture (dans la *Loi concernant le bureau d'agriculture et les sociétés d'agriculture*, S.R.C. 1859, c. 32), le Département de l'agriculture et des travaux publics (32 V., c. 15), le Département de l'agriculture et de la colonisation (50 V., c. 7), le Département de la colonisation, des mines et des pêcheries (S.R.Q. 1925, c. 74), le Département de la colonisation (S.R.Q. 1941, c. 103), et jusqu'en 1979, le Ministère de l'agriculture (L.R.Q., c. M-14). V. maintenant L.R.Q. 1979, c. 77.

⁵ (1857), 20 V., c. 40, s. 15. V. maintenant L.R.Q., c. A-2. Citons également l'*Acte concernant la destruction des Loups* («pour mettre un terme aux ravages que commettent les loups parmi les moutons et les bestiaux») adopté en 1831 (1 Guil. 4, c. 6) et abrogé en 1869 (32 V., c. 35, s. 1).

⁶ (1868), 31 V., c. 19 (présentement L.R.Q., c. C-13).

sociétés de colonisation⁷, la protection des colons⁸, le mérite agricole⁹, les sociétés agricoles et laitières¹⁰ et les cercles agricoles¹¹. Le début de ce siècle vit des mesures visant la protection et l'amélioration des produits agricoles¹². La dépression des années trente provoqua des mesures qui encourageaient le retour à la terre¹³, ou qui réglaient la mise en marché et le prix des produits agricoles¹⁴ ou encore qui prévoyaient une aide financière aux agriculteurs¹⁵. Chaque époque connut, donc, des problèmes propres avec des solutions gouvernementales différentes.

À l'heure actuelle, et ceci depuis le début des années soixante, le problème principal est celui d'une diminution de plus en plus forte de la superficie du sol québécois consacrée à l'agriculture. Une première réponse gouvernementale fut d'encourager une meilleure gestion des entreprises agricoles dans le double but d'augmenter leur productivité et le degré d'auto-suffisance alimentaire de la province¹⁶ et de faire de l'agriculture un emploi rentable et par ce fait attirant. Nous pensons ici surtout aux lois favorisant l'amélioration des fermes¹⁷ et la mise

⁷ (1869), 32 V., c. 14 (omise de la refonte de 1977).

⁸ (1882), 45 V., c. 12, accordant aux colons des exemptions de saisie. V., maintenant L.R.Q., c. P-38.

⁹ (1889), 52 V., c. 20. Un «Ordre du mérite agricole» fut établi en 1925 (15 Geo. V, c. 33) établissant les distinctions suivantes: la décoration de Commandeur de l'Ordre du mérite agricole et le diplôme «très grand mérite exceptionnel» ou de «très grand mérite spécial»; la décoration d'officier de l'Ordre et le diplôme de «très grand mérite»; la décoration de chevalier et le diplôme de «grand mérite»; et le diplôme de «mérite». V. maintenant L.R.Q., C. M-10.

Dans le même ordre d'idées, v. la *Loi du mérite du défricheur* (1950), 14 Geo. VI, c. 7 (omise de la refonte de 1977) et la *Loi sur le mérite forestier* (1959-60), 8-9 Éliz., c. 53, maintenant L.R.Q., c. M-10.

¹⁰ (1892), 55-56 V., c. 23, maintenant L.R.Q., c. S-23.

¹¹ (1893), 56 V., c. 20, maintenant L.R.Q., c. 9.

¹² *Loi sur les syndicats d'élevage* (1906), 6 Éd. VII, c. 20 (maintenant L.R.Q. 1977, c. S-39); *Loi sur les abeilles* (1908), 8 Éd. VII, c. 26 (L.R.Q., c. A-1); *Loi sur la protection des plantes* (1914), 9 Éd. VII, c. 31 (L.R.Q., c. P-39); et *Loi sur la protection des animaux pur sang* (1921), 11 Geo. V, c. 42 (L.R.Q., c. P-36).

¹³ Telles que la *Loi pour promouvoir la colonisation et le retour à la terre* (1935), 25-26 Geo. V, c. 35 (omise de la refonte de 1964) et la *Loi sur l'acquisition de certaines terres pour fins de colonisation* (1935), 25-26 Geo. V, c. 37 (L.R.Q., c. A-4).

Sur le même sujet, v. aussi la *Loi pour promouvoir le retour à la terre* (1931-32), 22 Geo. V, c. 41 (abrogée (1937), 2 Éd. VIII, c. 39), et la présente *Loi sur les terres de colonisation*, L.R.Q., c. T-8, adoptée en 1921 (11 Geo. V, c. 43) sous le titre *Loi des terres publiques propres à la culture*.

¹⁴ *Loi du prix du lait et de la crème* (1934), 24 Geo. V, c. 28 (abrogée par la *Loi sur les produits laitiers et de leurs succédanés*, S.Q. 1969, c. 45 (devenue L.R.Q. 1977, c. P-30), qui remplaça également la *Loi des produits laitiers* (1910), 1 Geo. V, c. 16); *Loi des produits agricoles*, S.R.Q. 1925, c. 68B, (1935), 25-26 Geo. V, c. 30 (remplacée en 1974 par la *Loi sur les produits agricoles et les aliments*, L.Q. 1974, c. 35 (maintenant L.R.Q., c. P-29) dont le but est plutôt la protection du consommateur).

¹⁵ *Loi sur le crédit agricole* (1936), 1 Éd. VIII (2), c. 3 (L.R.Q., c. C-75). V. également la *Loi sur le prêt agricole*, L.R.Q., c. P-20, qui date de 1928 (18 Geo. V, c. 30).

¹⁶ Qui se situe actuellement au niveau de 60%: PROULX, Mathieu, *Zonage agricole: protéger les terres agricoles oui, mais comment?*, Barreau '78, Vol. 10, No 10, (octobre 1978), p. 14.

¹⁷ (1960-61), 9-10 Éliz. II, c. 55 (L.R.Q., c. A-18).

en valeur des exploitations agricoles¹⁸. Dans les années soixante-dix, s'y ajouta la législation tendant à fournir une aide-financière: des lois sur le crédit à la production agricole¹⁹, le crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours des périodes critiques²⁰, l'assurance-récolte²¹ et l'assurance stabilisation des revenus agricoles²².

À cette liste de lois spéciales s'ajoute la *Loi sur la fiscalité municipale*²³, selon laquelle les fermes et boisés bénéficient de l'application d'un taux préférentiel d'imposition foncière²⁴ et les agriculteurs sont remboursés par le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation d'une partie du montant des taxes foncières municipales et scolaires²⁵.

Toutefois, toutes ces mesures s'avèrent des échecs plus ou moins grands. L'hémorragie des terres agricoles n'a pas cessé de s'aggraver. De 1961 à 1978, la superficie totale des fermes du Québec est passée de 14,2 millions d'acres à 9,9 millions, soit une baisse de 30%²⁶.

Quelles en sont les causes? Le gouvernement québécois en a identifié quatre: la déstructuration des fermes par l'abandon de la culture, l'urbanisation, la spéculation foncière et l'aliénation à des non-résidents du Québec²⁷. L'aliénation à des non-résidents est liée de très près à la spéculation qui, elle, est liée à l'urbanisation et à la déstructuration des fermes. Bref, on se trouve devant un cercle vicieux.

Tous ces phénomènes se manifestent dans les basses-terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais, surtout dans la plaine de Montréal. Par exemple, une étude sur la spéculation en milieu rural indique qu'au moins 839.105 acres de terres arables dans les basses-terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais, soit 17,5% de leur superficie, faisaient l'objet d'une spéculation probable²⁸. Et selon cette même étude, les propriétaires non-résidents du Québec détenaient un demi-million

¹⁸ S.Q. 1969, c. 44 (L.R.Q., c. M-36). Dans le même ordre d'idées, on peut également faire référence à la *Loi sur les agronomes*, L.Q. 1973, c. 58 (L.R.Q. 1977, c. A-12) et la *Loi sur la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires* L.Q. 1975, c. 42 (L.R.Q., c. S-12).

¹⁹ L.Q. 1972, c. 38 (L.R.Q., c. C-77).

²⁰ L.Q. 1972, c. 39 (L.R.Q., c. C-79).

²¹ L.Q. 1974, c. 31 (L.R.Q., c. A-30).

²² L.Q. 1975, c. 41 (L.R.Q., c. A-31).

²³ L.Q. 1979, c. 72. Cette loi entra en vigueur le 21 décembre 1979, remplaçant la *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50 (L.R.Q., c. E-16).

²⁴ Plafonné à 2% de la valeur imposable avec un maximum de \$375 l'hectare (arts. 214 et suivants), ce qui représente un changement par rapport à l'ancienne loi qui prévoyait un plafond de 1% de l'évaluation avec un maximum de \$150 l'acre (art. 21).

²⁵ 70% du montant si la ferme est comprise dans une zone agricole et 40% autrement (art. 215).

²⁶ Qué., Min. de l'agriculture, *Document de consultation sur la protection du territoire agricole québécois* (Qué. 1978), 52 p.), p. 5. Pendant la même période, la baisse de la superficie cultivée a été de l'ordre de 12,4%.

²⁷ *Ibid.*, pp. 15-19. V. aussi DESCÔTEAUX, Bernard, *L'hémorragie des terres agricoles*, Le Devoir, 3 févr. 1978, p. 7.

Pour une discussion plus large, v. BRYANT, C.R. et RUSSWURM, L.H., *The Impact of Non-Farm Impact of Non-Farm Development on Agriculture: A Synthesis*, (1979) 19 Plan Canada 122-139.

²⁸ Enquête effectuée en 1975 par le Service des études économiques. Ministère de l'agriculture, citée dans son *Document de consultation*, *op. cit.*, note 26, aux pp. 18-19.

d'acres de terres arables, dont 25% se trouvaient dans les meilleures régions agricoles²⁹. Finalement, dans la seule région sud de Montréal, dix fois plus de terres agricoles que celles qui étaient nécessaires à l'urbanisation ont connu une déstructuration³⁰. Toutes ces données assument leur importance véritable quand on réalise qu'en dépit de l'immensité du territoire du Québec, les sols à très bon potentiel agricole représentent à peine 1.5 millions d'acres, soit 0,44% de l'ensemble du territoire³¹.

Donc, déstructuration, urbanisation, spéculation et aliénation à des non-résidents: une série de problèmes différents, quoique étroitement liés, avec une gamme de solutions possibles. Que faire?

Certes, on peut lutter contre la déstructuration des fermes à l'aide de mesures fiscales et autres, comme on l'a fait pendant les deux dernières décennies et ce que le gouvernement a promis de continuer à faire³². Ou on peut freiner la spéculation à l'aide d'un impôt sur les gains provenant de la spéculation, à l'exemple de l'Ontario³³, ou en créant des banques de sols ainsi que l'ont fait la Colombie britannique³⁴ et la Saskatchewan³⁵. Le gouvernement du Québec a récemment prévu la création d'une banque de terres arables «en vue de disposer de

²⁹ Et de ce demi-million d'acres de sols fertiles, à peine 12% sont encore utilisés à des fins agricoles. *Ibid.*, p. 19.

³⁰ Soit 366,354 acres au lieu de 33,808 acres, selon une étude en 1966 commanditée par l'Office de planification et de développement de Québec. *Ibid.*, pp. 4-5. Par exemple, entre 1956 et 1976, deux tiers des terres agricoles de Laval furent déstructurées. LISAK, David, *Laval Mayor battling Quebec on law that freezes farm land*, The Gazette, déc. 1978.

³¹ *Document de consultation, op. cit.*, note 26, p. 4. Chaque fois que 100,000 acres de terres arables de la plaine de Montréal sont perdus pour l'agriculture, la capacité d'auto-suffisance du Québec risque de diminuer d'environ 6%. *Ibid.*, p. 1.

³² Le *Document de consultation* suggère comme possibilités dans le domaine fiscale: avantages fiscaux offerts au propriétaire foncier qui serait d'accord pour garder à sa terre son usage essentiellement agricole; exemption partielle ou complète de l'impôt foncier pour les terres agricoles et les bâtiments de ferme; impôts sur les mutations foncières, pour pénaliser le propriétaire qui arracherait à l'agriculture un sol arable, en le lotissant et en l'affectant à d'autres usages; impôt différé qu'aurait à payer un propriétaire qui déciderait de soustraire à l'agriculture une terre après avoir bénéficié d'avantages fiscaux pendant et parce qu'il la cultivait. *Ibid.*, p. 28. Ces suggestions furent reprises dans l'article 106 de la *Loi sur la protection territoire agricole*, L.Q. 1978, c. 10 (mieux connue comme *Projet de Loi 90*, 31^e Légis., 3^e Sess.). V. aussi la *Loi sur la fiscalité municipale*, *supra*, note 23.

³³ *The Land Speculation Tax Act*, 1974, S.O. 1974, c. 17 (abr. S.O. 1978, c. 63). Pour un exemple jurisprudentiel de son effet sur des terres agricoles, v. *Islington Inv't Ltd. v. Day, Ault & White* (1978), 7 C.C.L.T. 46 (Ont. H.C.).

On avait promis, semble-t-il, d'inclure une telle mesure dans le budget provincial avec, comme mesure complémentaire, la création d'un régime de retraite pour les agriculteurs. Descôteaux, *op. cit.*, note 27, p. 7.

³⁴ *Land Commission Act*, S.B.C. 1973, c. 46, s. 7. Les pouvoirs de la Commission au sujet des banques de sols ainsi que des espaces verts et des parcs futurs («land bank land», «green belt land», «park land») furent abrogés en 1977, quand le titre de la loi fut changé à *Agricultural Land Commission Act*: S.B.C. 1977, c. 73. V. maintenant R.S.B.C. 1979, c. 9.

³⁵ *The Land Bank Act*, 1972, R.S.S. 1978, c. L-2. V. YOUNG, Kim, *The Saskatchewan Land Bank Act*, (1975) 40 Sask. Law Rev. 1-24 and McClaughry, *Rural Land Banking: The Canadian Experience*, (1975) 7 N. Carolina Central Law J. 73-86.

ces terres ou de les louer pour favoriser la relève en agriculture, l'agrandissement ou la consolidation des fermes de type familiale et l'exploitation des terres arables non utilisées ou sous-utilisées³⁶».

Quant à la vente de terre aux non-résidents³⁷, elle aussi peut être découragée par la création de banques de sols si la redistribution des terres par la suite est interdite aux non-résidents³⁸. Ou encore, on peut soit la décourager en imposant une taxe élevée sur de telles ventes³⁹, soit la réglementer à l'exemple de l'Île-du-Prince-Édouard⁴⁰, la Saskatchewan⁴¹, Terre-Neuve⁴², l'Alberta⁴³ et le

³⁶ *Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'agriculture*, L.Q. 1979, c. 66 (*Projet de loi 43*). Cette loi fut sanctionnée le 21 décembre 1979.

³⁷ Pour une discussion généralisée, v. WEISMAN, Joshua, *Restrictions on the Acquisition of Land by Aliens*, (1980) 28 Am. J. Comp. Law 39-66.

³⁸ Ce qui est le cas en Saskatchewan, *supra*, note 35. Le *Projet de loi 43*, *supra*, note 36, est silencieux sur ce point.

³⁹ V. *The Land Transfer Tax Act*, 1974, S.O. 1974, c. 8, am. par S.O. 1974, c. 16 et c. 93, et S.O. 1977, c. 14; et la *Loi des droits sur les transferts de terrains*, L.Q. 1976, c. 23, am. par L.Q. 1976, c. 24 (L.R.Q., c. D-17). Toutes deux visent la vente des terres à des non-résidents du Canada. Sur la loi Ontarienne, v. HUDSON, C.A., *The Land Transfer Tax Act*, 1974, (Toronto: Butterworths, 1975); *Re Min. of Revenue for Ont. & Hala et al.* (1977), 18 O.R. (2d) 88 (H.C.), décidant qu'une telle loi est *intra vires* les provinces, et *Re Trixy Properties Ltd. et al. & Min. of Revenue for Ont.* (1978), 18 O.R. (2d) 318 (H.C.).

⁴⁰ *Real Property Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. R-4, ss. 3-4, qui interdit aux non-résidents de l'I.P.E. d'acquérir plus de 10 acres ou plus de 5 chaînes bordant la mer, sans l'autorisation du Lieutenant-Gouverneur-en-Conseil. V. P.E.I., Legis. Ass., Spec. Comm. on Land Acquisition and Land Transfer to Non resident Corporations and Private Individuals, *Report*, (Charlottetown, 1971) and P.E.I., Land Use Comm., *Report of the Land Use Commission to Executive Council*, (Charlottetown, 1975). V. aussi P.E.I., Land Use Service Centre, *Non-resident Land Ownership Legislation and Administration in Prince Edward Island*, (Ottawa, Supplies & Services Canada, 1978). La constitutionnalité de cette disposition fut mise en question, et éventuellement confirmée par la Cour suprême, dans *Morgan v. A.-G. P.E.I.* (1975), 55 D.L.R. (3d) 527 (S.C.C.), pour la raison qu'elle visait non pas les non-résidents du Canada (donc les aliens) mais les non-résidents de la province. À la suite de cette décision, le parlement fédéral amenda la *Loi sur la citoyenneté* pour permettre au Lieutenant-Gouverneur-en-Conseil d'une province d'interdire l'acquisition par les non-Canadiens des biens immobiliers situés dans la province. S.C. 1974-75-76, c. 108.

Pour une critique récente de cette loi, v. YAFFE, Barbara, *P.E.I. land law holes let most applications through*, *The Globe and Mail*, 21 mars 1980, p. 9.

⁴¹ *The Saskatchewan Farm Ownership Act*, 1974, R.S.S. 1978, c. S-17, selon lequel, sans l'autorisation du Saskatchewan Farm Ownership Board, les individus non-résidents de la province ne peuvent pas acquérir des terres évaluées, aux fins d'impôts fonciers, à plus de \$15,000 et les corporations non-agricoles sont limités à 160 acres. V. YOUNG, Kim, *The Saskatchewan Farm Ownership Act*, (1975) 40 Sask. Law Rev. 117 et PHELPS, Gordon, *The Saskatchewan Farm Ownership Act*, 1974, (1976-77) 41 Sask. Law Rev. 369-79. Cette loi fut considérée récemment dans *Friesen v. Bomok*, [1979] 3 W.W.R. 132, 95 D.L.R. (3d) 446 (Sask. Q.B.).

⁴² *The Development Areas (Lands) Act*, R.S.N. 1970, c. 95, tel qu'amendé par S.N. 1975-76, No. 18 (où le titre long fut changé à «*An Act to Provide for the Orderly Development and Use of Designated Areas in the Province and to Prevent Speculation of Land in those Areas*» et où l'application de la loi fut transférée du Minister of Economic Development au Minister of Forestry and Agriculture).

⁴³ *The Agricultural and Recreational Land Ownership Act*, S.A. 1977, c. 1, autorisant le Lieutenant-Gouverneur-en-Conseil à faire des règlements à ce sujet, complémentaires à ceux faits en

Manitoba⁴⁴. On a suggéré une réglementation semblable en Ontario⁴⁵. Ou on peut tout simplement l'interdire comme a fait la Colombie britannique⁴⁶. En adoptant la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*⁴⁷, le législateur québécois opta pour la solution de la réglementation. Est interdite toute acquisition par un non-résident du Québec d'une terre agricole comprenant plus de quatre hectares sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec⁴⁸.

Quant à l'urbanisation sauvage, elle peut être contrôlée par une planification territoriale efficace qui aurait des effets évidents sur la spéculation foncière, l'achat par les non-résidents et la destructuration. C'est cette dernière solution qui nous intéresse tout particulièrement.

Le zonage agricole

À vrai dire, des solutions législatives nouvelles ne devraient pas être nécessaires pour protéger les terres agricoles. Au Québec comme ailleurs, les municipalités rurales aussi bien qu'urbaines ont plein pouvoir à cet égard. Elles

vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, *supra*, note 40. Seront soustraites de tels règlements les personnes n'ayant pas plus de deux lots ne comprenant pas au total plus de 20 acres. V *Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations*, O.C. 404/77, 26 avril 1977, et le *Règlement sur la propriété des terres appartenant à des étrangers*, O.C. 160/79, 15 mai 1979, am. par O.C. 223/79, 27 juin 1979 (règlement bilingue).

⁴⁴ *Agricultural Lands Protection Act*, S.M. 1977, c. 44, am. par S.M. 1978, c. 45 (R.S.M. 1970, c. A 15). Cette loi suit de près le modèle de la Saskatchewan.

Notons que le but de la législation des provinces des prairies est de protéger la ferme familiale plutôt que l'agriculture elle-même. Cette différence avec les autres provinces s'explique par la différence dans les méthodes agricoles.

⁴⁵ Où fut récemment déposé un projet de loi privé intitulé *The Non-Resident Agricultural Land Ownership Registration Act 1979* (Bill 166, 31^e Légis., 3^e Sess.).

⁴⁶ Dans le cas de la vente des terres publiques seulement: *Land Act*, R.S.B.C. 1979, c. 214.

⁴⁷ L.Q. 1979, c. 65 (mieux connue comme *Projet de loi 41*, 31^e Légis., 4^e Sess.). en vigueur le 21 déc. 1979.

⁴⁸ Art. 8. La demande d'acquisition doit être accompagnée d'une déclaration assermentée mentionnant les motifs de l'acquisition de la terre agricole, son utilisation projetée et, s'il y a lieu, l'intention du requérant de s'établir au Québec (art. 13). V Décret 286-80 du 6 févr. 1980 (Règlement relatif à la façon de présenter une demande d'autorisation, aux renseignements et documents nécessaires à une telle demande et au formulaire à utiliser), *Gazette officielle du Québec*, Partie 2, 27 févr. 1980, No 11, p. 1167. En statuant sur la demande, la Commission détermine si, compte tenu des conditions biophysiques du sol et du milieu, la terre en question est propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux. Sinon, l'autorisation est accordée. Si oui, la Commission évalue la demande en prenant en considération aussi «les conséquences économiques découlant des possibilités d'utilisation de la superficie à des fins d'agriculture, l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région et sur l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole (art. 15).

Une disposition qui présente beaucoup de difficultés potentielles d'application est l'article 16, selon lequel la Commission peut, lorsque le requérant est une personne physique et déclare qu'il a l'intention de s'établir au Québec, autoriser l'acquisition «à la condition qu'il séjourne au Québec durant au moins trois cent soixante-six jours au cours des vingt-quatre mois suivant la date de l'acquisition». Mais quels en seraient les effets si la condition n'est pas respectée, soit sur le titre de l'acquéreur, soit — ce qui est peut-être plus important — sur un prêt hypothécaire?

peuvent toutes, et parfois même doivent, dresser des plans d'urbanisme⁴⁹. De même, elles peuvent toutes, et parfois doivent, adopter des règlements de zonage et de lotissement⁵⁰. De tels plans et règlements sont susceptibles de soumettre des terres agricoles à un contrôle strict. Ils le peuvent, certes, mais le plus souvent, ne le font pas⁵¹. D'une part, beaucoup d'entre elles préfèrent, pour des raisons fiscales, des utilisations domiciliaires, commerciales ou industrielles plutôt que l'agriculture qui est taxée à un taux réduit. D'autre part, leur coopération pour dresser un plan d'ensemble présuppose un degré de désintéressement peu réaliste.

Ce phénomène n'est pas unique au Québec. Dans les provinces de l'Ontario et de la Colombie britannique aussi, l'urbanisation a causé une déstructuration des fermes de plus en plus inquiétante. La solution dans les trois provinces a été la même: la protection du territoire agricole à l'échelle provinciale. Toutefois, la technique employée dans chaque province est différente.

L'Ontario a choisi d'incorporer la protection agricole dans le système d'aménagement du territoire déjà en place. En effet, les plans d'urbanismes, les règlements de zonage et les plans de subdivision doivent, avant d'entrer en vigueur, être approuvés par un organisme provincial⁵² qui considère, parmi d'autres questions, leur compatibilité avec les priorités provinciales. La protection du territoire agricole est une telle priorité, ainsi qu'en témoigne la publication récente du gouvernement de l'Ontario intitulée *Food Land Guidelines*⁵³:

The Food Land Guidelines provide a method to incorporate agriculture considerations into local plans. The Guidelines outline ways to identify agricultural resource lands, locate lands of highest priority to agriculture, designate areas of agriculture, and implement these measures in municipal plans. These Guidelines will be the basis for evaluation of future planning documents for their consideration of agricultural concerns⁵⁴.

⁴⁹ Pour des exemples de la planification obligatoire, v. *Loi de la communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1969, c. 85, s. 142, et *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51 (mieux connue comme *Projet de loi 125*, 31^e Légis., 4^e Sess.), arts. 3-31 (schéma d'aménagement) et art. 33 (plan d'urbanisme).

⁵⁰ V. *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1974, c. 85, art. 3, ajoutant un nouvel art. 143c, et *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra*, note 49, arts. 33 et 102 (réglementation obligatoire); *Code municipal*, art. 392a, et *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 412(1) (réglementation facultative).

⁵¹ Selon M^e Pierre-Luc Blain, président de la Commission de protection de territoire agricole, 60% des 1,450 municipalités rurales touchées par le *Projet de loi 90*, *supra*, note 32, n'avaient aucun règlement de construction et 80%, aucun règlement de lotissement. TARDIF, André, *Le zonage agricole, douze mois après*, *Le Devoir*, 23 nov. 1979, p. 11.

⁵² Le Minister of Housing ou l'Ontario Municipal Board, V *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, arts. 14, 15, 33(14) et 35(9).

⁵³ Ont., *Food Land Guidelines: A policy statement of the Government of Ontario on planning for agriculture*, 1978, 28 p. (parfois nommé le *Green Paper*).

⁵⁴ *Ibid.*, p. 3. Leur implémentation s'illustre par référence à deux affaires. Dans l'une, *Re Thorold Restricted Area By-law* (1978), 7 C.E.L.R. 121 (O.M.B.), un changement de zonage de l'agriculture au commercial-industriel fut refusé et dans l'autre, *Re Richmond Hill Proposed Plan of Subdivision* (1978), 3 M.P.L.R. 257, 9 O.M.B.R. 119 (O.M.B.); aff'd. (1978) 9 O.M.B.R. 119n (L.G. in C.) (*sub nom. Re Parshan Subdivision & Richmond Hill*), c'était le tour d'un plan de lotissement à ne pas être approuvé.

La solution ontarienne, toutefois, ne pouvait pas servir de modèle au Québec puisqu'à quelques exceptions près⁵⁵, nous n'avons pas le même système d'approbation provinciale des règlements locaux. C'était donc plutôt de la législation de la Colombie britannique que le Québec s'est inspiré.

En 1973 le gouvernement de cette province adopta le *Land Commission Act*⁵⁶, selon lequel une Land Commission nouvellement créée pouvait, avec l'approbation du Lieutenant-Gouverneur-en-conseil, constituer des réserves agricoles. Dans de telles réserves, tout projet non-agricole doit être autorisé par la Commission ou par le gouvernement⁵⁷.

Le gouvernement québécois préconisait dès le début des années soixante-dix la nécessité d'un recours à une loi spéciale sur le zonage agricole. Mais ce ne fut qu'en 1978 qu'il a pu mener à bien ce projet en adoptant la *Loi sur la protection du territoire agricole*⁵⁸.

La Loi sur la protection du territoire agricole

Déposée à l'Assemblée nationale le 9 novembre 1978 et entrée en vigueur le 22 décembre 1978, le jour de sa sanction, cette loi comprend essentiellement trois volets: la mise sur pied d'une Commission de protection du territoire agricole du Québec, la délimitation du territoire agricole protégé et les décisions individuelles qui en découlent. Nous considérerons chacun de ces aspects à tour de rôle.

1. La Commission de protection du territoire agricole du Québec

La Commission⁵⁹ forme en quelque sorte la clef de voûte de la loi. Sa

⁵⁵ V. par exemple, *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, supra, note 50, art. 3, ajoutant un nouvel art. 143a; *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c. 48, arts. 20 et 21; *Loi concernant les environs du parc du Mont Sainte-Anne*, L.Q. 1971, c. 58; *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, supra, note 49, arts. 27-29 et 104.

⁵⁶ Supra, note 34. Le texte original de la loi donnait à la Commission la possibilité de constituer en plus les banques de sols, les réserves pour l'espace vert ou pour les parcs. Sa juridiction fut limitée en 1977 à la seule question des terres agricoles.

⁵⁷ R.S.B.C. 1979, c. 9, arts. 11(2) et 20. Pour des exemples jurisprudentiels, v. *Re Meadow Creek Farms Ltd. & Surrey* (1978), 89 D.L.R. (3d) 47 (B.C.C.A.) et *Re Hobby Ranches Ltd. & The Queen in the right of the province of British Columbia* (1978), 94 D.L.R. (3d) 529 (B.C.S.C.).

⁵⁸ Supra, note 32. Pour une discussion générale, v. COSSETTE, André, *Étude de la Loi sur la protection du territoire agricole*, Chambre des Notaires du Québec, Cours de Perfectionnement du Notariat, 1979, No 1, pp. 51-65.

⁵⁹ La Commission est composée d'un maximum de sept membres, dont un président et deux vice-présidents, nommés par le gouvernement pour une période de cinq ans au plus (art. 4). Une fois déterminée, la durée de leur mandat ne peut être réduite, disposition qui marque l'indépendance de la Commission face au gouvernement.

Sauf dans les cas où elle fournit son avis ou elle siège en révision, elle peut siéger en divisions avec un minimum de deux membres (dont le président ou un vice-président), ce qu'elle semble portée à faire en pratique (art. 7). Toutefois, la décision d'une division doit être unanime, à défaut de quoi elle est déferée à la Commission, dont le quorum est de trois membres (arts. 6 et 7).

Notons aussi que la Commission se voit accorder la possibilité de nommer elle-même les experts ou les enquêteurs (art. 10).

fonction générale est d'assurer la protection du territoire agricole⁶⁰. Plus précisément, elle émet des avis sur toute affaire qui lui est référée en vertu de la loi⁶¹; elle détermine la zone agricole dans une municipalité; et elle décide des demandes d'autorisation dans les cas particuliers. En remplissant ses fonctions, elle doit prendre en considération:

notamment les conditions biophysiques du sol et du milieu, les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture et les conséquences économiques qui découlent de ces possibilités, l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région ainsi que l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles⁶².

Ses décisions sont finales⁶³, à deux exceptions près. D'une part, le gouvernement s'est réservé la possibilité, par avis écrit à la Commission, de «soustraire une affaire à sa juridiction»; il est alors saisi de l'affaire avec les mêmes pouvoirs que la Commission et rend sa décision après avoir pris avis de celle-ci⁶⁴. Il nous semble donc que le gouvernement est tenu d'invoquer cette possibilité avant que la Commission n'ait rendu une décision dans l'affaire en question et qu'elle ne constitue donc pas un droit d'appel. D'autre part, la Commission a le droit de réviser ou révoquer «pour cause⁶⁵» ses propres décisions ou ordonnances dans les trente jours de la date où elles furent rendues⁶⁶. L'effet de la demande en révision a été étudié dans l'affaire *Aéro Aluminium v. Ville de Laval* et il fut décidé que les décisions de la Commission sont exécutoires dès qu'elles sont rendues, nonobstant ce droit de révision⁶⁷.

2. La délimitation du territoire agricole

Selon la loi, cette délimitation se fait en trois temps: le choix d'une «région agricole désignée», l'identification des «aires retenues pour fins de contrôle» et l'établissement des «zones agricoles⁶⁸». Nous verrons que ces trois étapes diffèrent quant à l'auteur de la désignation, leurs limites territoriales et leur effet.

⁶⁰ Il nous semble que le gouvernement envisage maintenant la Commission comme l'organe principal pour assurer généralement la protection du territoire agricole. Par exemple, il lui a donné aussi la tâche de surveiller l'application de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, *supra*, note 47.

⁶¹ Art. 3. V. les arts. 107-110 et 112 pour des exemples principaux où les avis sont nécessaires.

⁶² Art. 12.

⁶³ Arts. 44 et 64.

⁶⁴ Art. 96.

⁶⁵ V. par exemple *Marc-Aurele v. Corp. Munic. de St. Valérien-de-Milton*, No 001673, 29 juin 1979 (déc. en révision) où des faits nouveaux furent introduits devant la Commission siégeant en révision.

Les décisions de la Commission ne sont pas encore publiées.

⁶⁶ Art. 18. V. par exemple *Ménard v. Munic. de Wickham*, No 000888, 29 oct. 1979, où une demande en révision fut rejetée en raison de l'écoulement du délai de trente jours. (Le projet original de loi prévoyait un délai de six mois.)

Une décision ou ordonnance «entachée d'erreurs d'écriture ou de calcul, ou de quelque autre erreur de forme» peut toujours être rectifiée par la Commission (art. 18, alinéa 2).

⁶⁷ No 000757, 12 févr. 1979. La demande en révision y fut assimilée à l'ancienne requête civile prévue au Code de procédure civile jusqu'à sa révision ou maintenant à la requête en rétraction de l'article 484 C.p.c.

⁶⁸ *Designated agricultural regions, reserved areas et agricultural zones* dans le texte anglais.

a) Les régions agricoles désignées

Le choix de toute région agricole désignée appartient au gouvernement, qui l'identifie par décret⁶⁹. Jusqu'à présent, trois régions ont été identifiées. La première comprend quelques 614 municipalités dans les basses terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais. Sa désignation fut faite dans le *Projet de loi* même et entra en vigueur à partir du 9 novembre 1978⁷⁰.

La désignation d'une région agricole a pour effet d'imposer un gel des usages non agricoles dans toute la région. Plus précisément, il y a certaines activités auxquelles on peut se livrer de plein droit — ce qui s'appelle, dans le langage de la Commission tout au moins, «des privilèges» — et d'autres pour lesquelles on a besoin d'autorisation — «les interdictions».

Les privilèges relèvent d'abord de l'utilisation agricole⁷¹. Cela va de soi. Ensuite il y a les droits acquis⁷². Enfin vient le droit de tout propriétaire d'un lot vacant d'y construire une seule résidence (ce qui comprend une résidence multifamiliale⁷³) en utilisant à cette fin une superficie n'excédant pas un demi-hectare⁷⁴. Ce droit existe même à l'égard d'un lot décrit par tenants et aboutissants⁷⁵. En principe, il n'est pas transférable et doit être exercé par celui qui était propriétaire le 9 novembre 1978⁷⁶ sauf, par exemple, le cas où un tiers

⁶⁹ Art. 22. Le décret entre en vigueur le jour qui y est fixé et un avis de son adoption est publié dans la *Gazette officielle* et dans un journal diffusé dans la région désignée (art. 23). Deux copies certifiées de l'avis sont déposées à la Commission et au bureau de la division d'enregistrement concernée. Des copies sont également transmises à chacune des municipalités visées, où elles sont affichées (art. 24).

⁷⁰ Art. 25 et l'annexe A.

⁷¹ Notons la définition très large donnée à l'agriculture par l'art. 1 (1°): «la culture du sol et des végétaux, le fait de laisser le sol sous couverture végétale (en anglais *leaving land uncropped*, formule assez ambiguë) ou de l'utiliser à des fins sylvicoles, l'élevage, des animaux et, à ces fins, la confection, la construction ou l'utilisation de travaux, ouvrages ou bâtiments, à l'exception des résidences».

⁷² *Infra*.

⁷³ *MacMahon v. Corp. Munic. des Cantons Unis Wendover et Simpson*, No 000788, 26 mars 1979.

⁷⁴ Art. 31. Notons que si on possède plusieurs lots vacants dans une même municipalité (qu'ils soient contigus ou non), on ne peut invoquer ce droit qu'à l'égard d'un de ces lots. Notons aussi que l'article stipule que ce droit appartient à un propriétaire d'un lot vacant «en vertu d'un titre enregistré le 9 novembre 1978» et lui donne le droit de construire «dans cinq ans de cette date ou, le cas échéant, de la date d'entrée en vigueur d'un décret visé à l'article 22» (délai de trois ans dans la version originale du projet). En d'autres termes, pour se prévaloir de ce droit de construire dans toute région agricole désignée, il faudrait être propriétaire depuis le 9 novembre 1978. Ceci veut dire, par exemple, que si le gouvernement désigne les alentours du Saguenay-Lac St-Jean comme région agricole désignée par un décret qui entra en vigueur le 13 juin 1980, seuls les propriétaires en vertu des titres enregistrés le 9 novembre 1978 auraient le droit de construire (bien qu'ils auraient jusqu'en 1985 pour le faire). Cette rédaction nous semble malheureuse.

⁷⁵ *Villagrasa v. Munic. de St-Basile le Grand*, No 002115, 13 juillet 1979. Dans un tel cas, si la municipalité exige en vertu de ses règlements de construction et de lotissement qu'un lotissement soit effectué avant l'émission d'un permis de construire, aucune autorisation de la Commission n'est requise. V. *infra*.

⁷⁶ À la différence des droits acquis qui, eux, sont transmissibles. *Depote et Sottile v. Corp. Munic. de St-Jean Baptiste*, No 000054, 15 mai 1979.

est en indivision avec le propriétaire original⁷⁷.

Quant aux interdictions dans une région agricole désignée, il y est interdit, sauf autorisation de la Commission, d'utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture, ou une érablière⁷⁸ à une autre fin, d'effectuer un lotissement ou d'aliéner un lot si l'on conserve un droit d'aliénation sur un lot contigu⁷⁹. Finalement, y est interdit tout enlèvement du sol arable pour fins de vente sans un permis d'exploitation délivré par la Commission⁸⁰ (sauf dans les cas déterminés par règlement⁸¹).

b) Les aires retenues pour fins de contrôle

En deuxième lieu, vient l'identification plus précise des aires retenues pour fins de contrôle. Celle-ci se fait par le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, qui dresse un plan provisoire des aires ainsi retenues à l'égard de chaque municipalité dans la région agricole désignée⁸².

⁷⁷ *Garand v. Corp. Munic. de St-Étienne-des-Grès*, No 000357, 16 mai 1979. «La Commission est d'opinion que tant et aussi longtemps que le copropriétaire au nom duquel la propriété était dûment enregistrée au 9 novembre 1978 demeure effectivement copropriétaire indivis de ladite propriété, les parties peuvent à titre de copropriétaire indivis y ériger une résidence conformément à l'article 31 de la Loi, sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir au préalable l'autorisation de la Commission»

⁷⁸ Définie comme un peuplement forestier «propice à» la production de sirop d'érable.

⁷⁹ Arts. 26 et suivants. V. *infra* pour une discussion de ces cas particuliers.

⁸⁰ Art. 70. Cet article se trouve dans la Section V portant sur «la protection du sol arable». On ne trouve aucune référence parmi les autres articles traitant de l'effet du décret de région agricole désignée, ce qui aurait été logique, nous semble-t-il. En plus, la rédaction même de l'article 70 nous semble critiquable. Il stipule que l'enlèvement du sol arable est interdit «dans une aire retenue pour fins de contrôle ou dans une zone agricole» mais cela «(à) compter de l'entrée en vigueur d'un décret de région agricole désignée». Or, rien n'empêche que la région agricole soit désignée avant que les aires retenues pour fins de contrôle (et à plus forte raison, les zones agricoles) ne soient identifiées. Dans ce cas, il serait interdit d'enlever le sol, mais dans des endroits qui restent à définir. Pour l'exemple ontarien, v. *The Topsoil Preservation Act*, 1977, S.O. 1977, c. 49.

⁸¹ Le Règlement adopté stipule qu'on peut procéder à un tel enlèvement sans permis dans les cas suivants:

- a) Lorsque sa principale occupation est l'horticulture, afin d'alimenter en terre horticole ses serres, plantes ou couchers chaudes, les contenants de plants ou fleurs destinées à la vente;
- b) lorsque sa principale occupation est l'ensemencement ou la culture de plants d'arbres ou d'arbustes, afin d'alimenter en terre horticole les contenants des arbres ou arbustes destinés à la vente;
- c) lorsque sa principale occupation est l'ensemencement et la culture de gazon destinée à la vente, à condition qu'à l'occasion de la récolte on n'enlève qu'un maximum de deux centimètres d'épaisseur de terre par année, et qu'on fasse entre les récoltes un labour profond et une fertilisation adéquate du sol; ou
- d) lorsqu'on procède à la vente de l'excédent du sol arable enlevé lors d'une construction et non requis pour l'aménagement du terrain sur lequel est située la construction.

Il faut néanmoins en aviser la Commission par déclaration. V. A.C. 3982-78, 22 déc. 1978, *Gazette officielle du Québec*, Partie 2, 27 déc. 1978, no 62, p. 7263.

⁸² Art. 34. Le Ministère dépose le plan à la Commission, en expédie deux copies à chaque municipalité visée et publie un avis à cet effet dans la *Gazette officielle* et dans un journal diffusé dans la municipalité. Il est aussi déposé en deux copies pour fins d'enregistrement au bureau de la division d'enregistrement concerné (art. 35).

Il va sans dire que parfois le choix du Ministre des aires retenues est fort contesté par la municipalité locale. Dans la Ville de Laval, par exemple, une partie du Parc industriel fut inclus dans l'aire.

Les plans sont provisoires à deux égards. Ils le sont en opposition aux plans délimitant les zones agricoles qui, eux, sont définitifs. Ils sont aussi provisoires dans ce sens que «toute personne» peut faire «des représentations écrites» à la corporation municipale visée, en en transmettant copie à la Commission⁸³; et que le Ministre peut modifier le plan à l'égard d'une ou plusieurs municipalités⁸⁴.

À l'égard de la région agricole désignée existante, c'est-à-dire les basses terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais, le Ministre déposa les plans provisoires sur le bureau du secrétaire de l'Assemblée nationale à titre de documents de la session. Après l'entrée en vigueur de la loi le 22 décembre 1978, ils furent transmis à la Commission et eurent le même effet que s'ils y avaient été déposés⁸⁵. Il en résulte que les 614 municipalités en question tombèrent sous le régime d'une région agricole désignée entre le 9 novembre 1978 et le 22 décembre 1978 et, depuis lors, sous celui des aires retenues pour fins de contrôle. Quelle en est la différence?

Premièrement, le champ territorial du gel sur les usages non-agricoles est plus restreint. À compter de la date du dépôt du plan provisoire avec la Commission, les interdictions énumérées ci-haut sur l'usage du lotissement, l'aliénation et l'enlèvement du sol sans l'autorisation de la Commission, les règles concernant les droits acquis et le privilège de construire une seule résidence sur un lot vacant ne s'appliquent qu'aux lots situés dans l'aire retenue. Tout autre lot, bien que situé dans la région agricole désignée, échappe à ce contrôle⁸⁶.

Deuxièmement, dans une aire retenue, le gouvernement lui-même peut autoriser l'utilisation non agricole, le lotissement ou l'aliénation d'un lot «pour les fins d'un ministère ou organisme public». En le faisant, il est tenu de prendre l'avis de la Commission sans être pour cela obligé de le suivre⁸⁷.

Troisièmement, le nombre de privilèges, c'est-à-dire ce qu'on a droit de faire sans l'autorisation de la Commission, est plus large. Au privilège de continuer à exercer les droits acquis ou de construire une résidence s'ajoute le privilège pour toute personne «dont la principale occupation est l'agriculture» de construire une

⁸³ Art. 35.

⁸⁴ Art. 36. Notons qu'il n'y a pas nécessairement de lien direct entre le droit des individus de faire des représentations et une modification du plan par le Ministre: les municipalités ne sont nullement obligées de faire part de telles représentations au Ministre et ce dernier n'est nullement obligé de les prendre en considération. En plus, il peut modifier un plan de sa propre initiative ou à la suite des négociations avec la municipalité.

⁸⁵ Arts. 37 et 38. Ce procédé s'imposa puisque la Commission n'existait pas avant l'entrée en vigueur de la loi.

⁸⁶ Art. 39. Un bon exemple est *Lacasse et Ferme Vilamon v. Corp. Munic. de Warden*, No 012167, 29 nov. 1979, où une partie des lots en question était située dans une municipalité exclue de la région agricole désignée; une autre partie des lots — quoique contiguë à la première — était située dans une municipalité incluse dans la région agricole désignée, mais un de ces lots était exclu de l'aire retenue pour fins de contrôle. En rendant sa décision, la Commission ne prenait en considération que les quelques lots compris dans l'aire retenue. V. aussi *Com. d'aqueduc intermunic. du Bas-Richelieu v. Services de protection de l'environnement et Min. des Affaires munic.*, No 000404, 9 févr. 1979.

⁸⁷ Art. 46. La décision du gouvernement doit être déposée au greffe de la Commission.

résidence pour elle-même, pour son enfant et son employé⁸⁸. Et une corporation municipale, une corporation de comté, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique pourrait, sans autorisation, utiliser un lot à des fins municipales ou d'utilité publique identifiées par règlement⁸⁹.

c) *Les zones agricoles*

Vient finalement le but ultime de la loi: l'établissement des zones agricoles pour chaque municipalité. Le processus envisagé a été qualifié comme une «négociation à la pièce⁹⁰»; il se déroule municipalité par municipalité, un peu à la «saute-mouton», avec prolongement de l'effet des plans provisoires jusqu'à l'entrée en vigueur d'un décret de zone agricole pour la municipalité en question⁹¹.

Le processus est déclenché par un avis de la Commission à une corporation municipale, l'invitant à s'entendre dans les 180 jours sur la délimitation de la zone agricole. Une partie importante de la procédure — la seule, en fait, qui est mentionnée explicitement dans la loi⁹² — est la tenue par la municipalité d'une audience publique «pour entendre les représentations des personnes intéressées». Y sont invités, avec avis d'au moins dix jours, les représentants de la Confédération de l'Union des producteurs agricoles, la corporation municipale de comté et le Conseil régional de développement ainsi que les membres du public⁹³.

⁸⁸- Art. 40. Il y est précisé que la construction d'une résidence en vertu de cet article n'aura 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». Autrement dit, on ne peut ni effectuer un lotissement ni aliéner un lot contigu sans autorisation. On peut se demander toutefois, si on ne va pas être témoin du même phénomène qu'en Ontario. Là, pour justifier une *severance* (pour laquelle permission est requise), on mentionne la nécessité pour un fermier de faire construire une résidence pour son fils; et, comme on a observé: «It has often been remarked that if all the lots created on this pretext were totalled, it would turn out that Ontario farmers were the world's most prolific sires of male progeny.» Ont. Eco. Counc., *Subject to Approval: A Review of Municipal Planning in Ontario* (Toronto: 1973), p. 60, note 61. Cette disposition ne semble pas avoir été le sujet d'une décision importante de la Commission.

⁸⁹ Art. 41. Un tel règlement n'a pas encore été adopté.

⁹⁰ Corp. prof'le des urbanistes du Québec, *Mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'agriculture*, 11 déc. 1978, p. 2.

⁹¹ Art. 42.

⁹² Art. 47. Elle fut ajoutée après la première lecture du projet, suite aux critiques de nombreux corps intermédiaires qui, jusque là, furent «tenus à l'écart de la politique de zonage agricole, notamment, les conseils de comtés». GINGRAS, Pierre, *La loi du zonage agricole est adoptée*, La Presse, 22 déc. 1978, p. D-7.

En plus d'entendre des représentations lors de l'assemblée publique, cet article permet des représentations (vraisemblablement écrites) à la corporation municipale dont copies peuvent être transmises à la Commission.

⁹³ Ils ont dû recevoir aussi copie de l'avis, mentionné ci-haut, de la Commission à la municipalité.

Signalons que les Conseils régionaux de développement sont des interlocuteurs privilégiés sur le plan régional de l'Office de planification et de développement du Québec (l'O.P.D.Q.). Ils regroupent habituellement les représentants des groupes socio-économiques d'une région, les représentants des gouvernements locaux ainsi qu'un certain nombre de citoyens ou de groupes privés qui en font partie à titre individuel. V (1975) 2-12 *Développement Québec*, p. 18.

S'il y a entente entre la corporation municipale et la Commission, c'est la Commission qui prépare le plan de la zone agricole (et un mémoire d'entente) après avoir pris en considération les représentations des personnes intéressées. Faute d'entente, c'est également la Commission qui tranche et qui prépare le plan⁹⁴. Dans les deux cas, le plan de la zone agricole est soumis au gouvernement pour approbation et n'entre pas en vigueur sans celle-ci⁹⁵. Le plan et le décret gouvernemental l'approuvant sont ensuite déposés au greffe de la Commission, des copies expédiées à la corporation municipale et à la division d'enregistrement concernée, et un avis d'entrée en vigueur publié dans la *Gazette officielle* et dans un journal local⁹⁶.

Une zone agricole, cependant, n'est pas immuable. Des demandes d'inclusion ou d'exclusion d'un lot peuvent être posées par la suite, qui sont soumises au même procédé que toute autre demande individuelle⁹⁷. Une demande d'inclusion pourrait être intéressante pour un agriculteur en ce sens qu'il bénéficierait des avantages fiscaux importants prévus par la loi⁹⁸. Quant aux demandes d'exclusion, il ressort de la jurisprudence actuelle de la Commission qu'elle préfère procéder par voie d'exclusion plutôt que de permettre l'utilisation d'un lot inclus dans la zone à une fin autre que l'agriculture⁹⁹.

Une fois une zone agricole définie, les diverses interdictions et privilèges ne s'appliquent qu'aux lots compris dans la zone¹⁰⁰.

3. Les décisions individuelles

Il ressort de cette discussion des effets des régions agricoles désignées, des aires retenues pour fins de contrôle et des zones agricoles que, bien que certaines activités puissent être exercées de plein droit, il faut une autorisation pour beaucoup d'autres. Tel est le cas pour l'exclusion ou l'inclusion d'un lot dans une zone agricole, l'utilisation d'un lot à une fin autre que l'agriculture ou une érablière à une autre fin, le lotissement, l'aliénation d'un lot contigu et l'enlèvement du sol arable pour fins de vente.

⁹⁴ Art. 48. Cette fois-ci elle doit prendre en considération les représentations faites et à elle-même et à la corporation municipale. En stipulant les représentations «faites à la corporation municipale» et non pas *par* elle, la loi semble se préoccuper plus de l'avis des personnes intéressées que de l'avis de la corporation municipale.

⁹⁵ Art. 50. Il entre en vigueur le jour fixé dans le décret l'approuvant.

⁹⁶ Arts. 50 à 53.

⁹⁷ Arts. 58 et 65.

⁹⁸ *Supra*, note 32. Notons que seules les «personnes» peuvent présenter une demande d'inclusion, ce qui nous semble une limitation peu souhaitable aux pouvoirs d'une municipalité. Quoi qu'il en soit, en vertu de son pouvoir général de zonage, une municipalité peut toujours classer comme agricole toute partie de son territoire non incluse dans la zone agricole délimitée en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole*.

⁹⁹ V. par exemple *MacMahon v. Corp. Munic. des Cantons Unis Wendover et Simpson*, *supra*, note 73; *Sodispro Technologie Ltée v. L'Oeuvre Antoine Girouard et Corp. Munic. de la Ville de St-Hyacinthe*, No 006850, 20 juin 1979.

¹⁰⁰ Arts. 54 et 56.

Malheureusement, un examen attentif des diverses dispositions de la loi nous révèle des différences assez importantes de procédure pour chaque décision individuelle, des différences selon le temps de la demande, la personnalité du demandeur et la nature de la demande — des différences dont, d'ailleurs, nous ne saisissons pas toujours la raison.

Une première différence vise la nature de la demande. La question de l'enlèvement du sol arable se trouve dans une section de la loi¹⁰¹ différente de celles des autres questions et par conséquent, son traitement est unique. Selon le texte, il faut un permis délivré par la Commission pour commencer l'enlèvement du sol arable pour fins de vente, pour étendre en superficie une exploitation déjà commencée et même pour en continuer une sur une même superficie: il n'y a pas de droits acquis à l'enlèvement du sol arable. L'élément le plus remarquable de la procédure même est que la Commission n'est pas obligée de tenir une audience publique, ni même d'entendre toutes les parties intéressées. C'est seulement avant de refuser de délivrer un permis à une personne ou de suspendre, révoquer ou refuser de renouveler un permis qu'elle doit «donner à cette personne l'occasion d'être entendue¹⁰²». Il s'ensuit que les personnes opposées à l'octroi d'un permis n'ont jamais le droit d'être entendues, ni dans les cas énumérés ci-haut, ni — constatation plus grave — avant l'octroi d'un permis.

Une deuxième différence entre les diverses décisions individuelles concerne la personnalité du demandeur. En effet, quand il s'agit d'une demande «pour les fins d'un ministère ou organisme public», c'est le gouvernement plutôt que la Commission qui en décide, après avoir pris avis de cette dernière, bien entendu. Ceci est le cas pour toutes les demandes¹⁰³ (d'utilisation, de lotissement, d'aliénation ou d'exclusion) en tout temps: dans le cas tant des aires retenues pour fins de contrôle¹⁰⁴ que des zones agricoles¹⁰⁵. Les demandes provenant des «personnes¹⁰⁶», elles, sont décidées toutes, tôt ou tard, par la Commission. Quant aux «corporations municipales, communautés et organismes fournissant des services d'utilité publique», ils n'ont le droit de demander à la Commission que

¹⁰¹ Section V: La protection du sol arable. Dans *Trépanier v. Corp. Munic. de Saint-Amable*, No 006816, 12 déc. 1979, il fut décidé que le prélèvement des matériaux de surface (une accumulation de broussailles) pour permettre la remise en état de culture des terres était une opération agricole pour laquelle l'autorisation de la Commission n'était pas requise. Toutefois, la vente de la terre arable ainsi enlevée nécessiterait une autorisation.

¹⁰² Art. 78. La formule à remplir et les documents à fournir appuyant une demande de permis ont été fixés par règlement. A.C. 3981-78, 22 déc. 1978, *Gazette officielle du Québec*, Partie 2, 27 déc. 1978, no 62, p. 259.

Signalons aussi que l'octroi d'un permis peut être assorti de conditions telles que celle de remettre les lieux en état d'être exploités en agriculture ou celle de fournir une garantie (art. 74). Un permis, quoique renouvelable, ne peut être accordé que pour un maximum de deux ans; il est très personnel dans ce sens qu'il ne peut être utilisé que sur le lot à l'égard duquel il a été émis et devient caduc si le permis, le lot en question, ou l'exploitation du détenteur est aliéné (arts. 75 et 76).

¹⁰³ À l'exception d'une demande de permis d'enlèvement du sol arable. Est-ce que cette omission veut dire que les ministères et les organismes publics ne peuvent pas en demander un?

¹⁰⁴ Art. 46.

¹⁰⁵ Art. 66. Aucune procédure n'est établie.

¹⁰⁶ Art. 58. Ce choix de désignation nous semble très, voir trop, large. Ne va-t-on pas exiger que la personne doive au moins avoir un droit réel dans le ou les lots en question?

l'exclusion de la zone agricole d'un ensemble de lots ou parties de lots dont le demandeur «projette d'autoriser le lotissement ou l'utilisation à une autre fin que l'agriculture¹⁰⁷».

Une troisième différence a trait au moment de la demande, c'est-à-dire si elle est présentée quand il est question d'une zone agricole provisoire (une région agricole désignée ou une aire retenue aux fins de contrôle) ou d'une zone agricole permanente. Tout d'abord, il est évident que les demandes d'exclusion ou d'inclusion ne peuvent être présentées qu'après l'adoption d'une zone agricole permanente. Seules les demandes d'utilisation, de lotissement et d'aliénation ainsi que les demandes d'enlèvement du sol arables peuvent être présentées aussi bien avant qu'après. Nous avons déjà discuté la procédure qui s'applique à cette dernière situation. Considérons maintenant la différence de traitement entre les demandes d'utilisation, de lotissement et d'aliénation présentées avant ou après l'établissement d'une zone agricole permanente¹⁰⁸.

Les demandes individuelles d'autorisation dans une zone provisoire sont transmises directement à la Commission tandis que dans une zone permanente, elles doivent être adressées à la municipalité avec copie seulement à la Commission¹⁰⁹. La corporation municipale a trente jours pour étudier la demande et transmettre sa recommandation à la Commission, faute de quoi le demandeur peut s'adresser directement à cette dernière. Quant au droit d'être entendu, il nous semble, paradoxalement, plus respecté avant que le zonage ne soit final qu'après.

¹⁰⁷ Art. 87. Pourquoi ce procédé si indirect? Pourquoi faut-il passer par une exclusion pour arriver à un lotissement ou une utilisation non agricole? La réponse est-elle liée au fait que la Commission peut accorder toute autorisation «aux conditions qu'elle détermine», mais dans ce seul cas elle est obligée de stipuler comme condition, s'il y a lieu, que le règlement municipal visant à mettre en œuvre la décision soit adopté et entre en vigueur dans les six mois, faute de quoi la décision devient caduque? Ou au fait que, en procédant à l'examen de telles demandes, la Commission peut considérer l'effet du projet sur le développement économique de la région et la disponibilité d'autres emplacements (art. 65), tandis que pour les demandes individuelles, elle peut considérer la compatibilité de la demande avec les lots avoisinants et les conséquences d'un refus pour le demandeur (art. 62)? Sur ce dernier point, pourquoi les deux articles emploient-ils l'expression «peut prendre en considération»? La décision est-elle nulle si la Commission ne le fait pas ou si elle prend en considération d'autres critères? À cet égard, dans *MacMahon v. Corp. Munic. des Cantons Unis Wendover et Simpson*, *supra*, note 73, la Commission a expressément fait référence à l'article 65 et «la non disponibilité d'emplacement autre que celui qui fait l'objet de la demande», bien que la demande fut faite par un particulier et non pas par une «corporation municipale, communauté ou organisme fournissant des services d'utilité publique».

¹⁰⁸ V. A.C. 3978-78 du 22 déc. 1978 (Règlement relatif à la façon de présenter et d'acheminer une demande d'autorisation, d'exclusion ou d'inclusion, aux renseignements nécessaires à une telle demande et aux formulaires à utiliser), *Gazette officielle du Québec*, Partie 2, 27 déc. 1978, no 62, p. 7253.

¹⁰⁹ Arts. 43 et 58. Cette dernière procédure nous semble logique pour les demandes d'inclusion ou d'exclusion d'un lot puisque, théoriquement au moins, c'est la municipalité qui délimite la zone agricole. Elle nous semble beaucoup moins logique, un délai superflu, dans le cas des demandes d'utilisation non agricole, de lotissement ou d'aliénation, puisque c'est la Commission qui décide. L'article 55 est formel sur ce point.

Dans le premier cas, la Commission est obligée de respecter pleinement la règle *audi alteram partem*: elle doit donner au demandeur et à tout intéressé l'occasion de faire des représentations écrites et doit tenir une audience publique si le demandeur ou un intéressé le demande¹¹⁰. Plus tard, par contre, les parties, le demandeur et tout intéressé n'ont le droit que de faire des représentations écrites devant la Commission. La municipalité n'est nullement obligée d'entendre les parties ni la Commission de tenir une audience publique¹¹¹.

Parmi tous ces cas individuels, nous aimerions insister un peu ici sur le lotissement et le morcellement par aliénation d'un lot contigu.

Une étape importante dans le développement d'un véritable droit d'urbanisme est un contrôle efficace de lotissement¹¹². Avant l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole* le Québec n'en avait pas. Certes, la *Loi des cités et villes* et le *Code municipal* donnent aux municipalités la possibilité d'adopter les règlements de lotissement. Mais ces dispositions ne sont point contraignantes et, de ce fait même, peu efficaces¹¹³. L'article 2175 du Code civil exige également que tout plan de subdivision soit déposé devant le Ministre des terres et forêts, mais cela ne veut pas dire que celui-ci peut nier le droit d'un propriétaire de subdiviser¹¹⁴.

Le *Projet de loi 90* est allé beaucoup plus loin dans ce domaine en interdisant, nous l'avons vu, tout lotissement, c'est-à-dire tout «morcellement

¹¹⁰ Art. 44.

¹¹¹ Art. 59 dit que la corporation municipale «peut» entendre le demandeur et tout intéressé. Art. 60 stipule que la Commission «doit» donner au demandeur et à tout intéressé l'occasion de lui soumettre des représentations écrites; elle «peut» aussi tenir «une audience publique en convoquant les parties, ou une audience publique».

Pour une indication de la procédure à suivre s'il y a audience publique, v. art. 61 (sur les avis); A.C. 3977-78 du 22 déc. 1978 (Règlement relatif aux règles de pratique et de procédure de la Commission de protection du territoire agricole du Québec lorsqu'elle tient une audience publique), *Gazette officielle du Québec*, Partie 2, 27 déc. 1978, no 62, p. 7251; et Section VI du A.C. 3976-78 du 22 déc. 1978 (Règlement relatif aux règles de régie interne de la Commission de protection du territoire agricole du Québec), *ibid.*, p. 7247 à 7249.

¹¹² «Subdivision administration is concerned with regulating the division of land for sale or long-term lease, and is therefore one of the principal means for the control of new development. In the expansionary years since World War II, subdivision administration has been at the centre of planning activity in most municipalities...

At the provincial level, subdivision control continues to absorb the largest proportion of the effort devoted to municipal planning....» Ont. Eco. Council, *op. cit.*, note 88, à p. 59.

¹¹³ Arts. 415 (8°) (L.C.V.) et 392f (C.M.). Les dispositions de la nouvelle *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra*, note 49, représentent, à notre point de vue, un progrès. Bien que l'article traitant le lotissement même (art. 115) soit rédigé de façon facultative, son application sera quasiment obligatoire. En effet, le conseil d'une municipalité régionale de comté est tenu d'établir un schéma d'aménagement (art. 3) et ce schéma doit comprendre un document portant sur les normes minimales des règlements municipaux de lotissement (art. 5). Et chaque municipalité doit ensuite adopter un règlement de lotissement (art. 33) qui doit se conformer aux objectifs du schéma (art. 36).

¹¹⁴ «Considérant que le droit strict, *summun jus* du propriétaire de subdiviser son terrain en lots à bâtir est expressément reconnu par le Code civil, art. 2175...

Ce droit absolu du propriétaire existe en principe et il ne peut être nié ni par le Ministre chargé d'approuver les plans de subdivisions cadastrales....» *Du Lac Dev't. Inc. v. Ville de Boucherville*, [1959] R.L. 484 à p. 490.

d'un lot au moyen du dépôt d'un plan et livre de renvoi résultant notamment de l'article 2175 du Code civil ou au moyen d'un acte d'aliénation d'une partie de ce lot¹¹⁵», et toute aliénation d'un lot par une personne qui conserve un droit d'aliénation sur un lot contigu (ou qui le serait s'il n'était pas séparé du premier lot par un chemin public)¹¹⁶, sans l'autorisation de la Commission¹¹⁷. Et il faut souligner, à cet égard, la définition élargie du «lot»:

«un fonds de terre décrit par un numéro distinct sur le plan officiel du cadastre ou sur un plan de subdivision fait et déposé conformément à l'article 2175 du code civil, un fonds de terre décrit aux actes translatifs de propriété par tenants et aboutissants ou encore, la partie résiduelle d'un fonds de terre décrit par un numéro distinct, une fois les fonds de terre décrits aux actes translatifs de propriété par tenants et aboutissants et les subdivisions y compris celles faites et déposées conformément à l'article 2175 du Code civil¹¹⁸

Il ressort de ces dispositions que l'on veut éviter le morcellement de l'unité que représente une ferme, que cette unité consiste en un ou plusieurs lots. Cette interprétation est renforcée par la jurisprudence existante de la Commission. Dans une affaire de lotissement, *Villagrasa v. Munic. de St-Basile le Grand*¹¹⁹, la Commission décida que le demandeur propriétaire d'une partie d'un lot dont la superficie était décrite en tenants et aboutissants n'avait pas besoin de sa permission pour effectuer un lotissement exigé par la municipalité comme condition à l'octroi d'un permis de construction:

...«lotir», ou «effectuer un lotissement», termes qui sont synonymes, signifient le *morcellement* d'un lot.

Tel morcellement peut être fait par le dépôt d'un plan de subdivision ou par l'aliénation d'une partie de lot. Lorsque le dépôt d'un plan de subdivision, ou d'un procès-verbal de bornage, n'a pour objet que d'identifier le périmètre d'un «lot» sans le *morceler* en aucune manière, force est de conclure qu'il n'y a pas de lotissement au sens de la loi¹²⁰

Et dans *Dupré v. Munic. de Contrecoeur*¹²¹, elle statua dans le même sens au sujet de l'aliénation, en décidant que deux lots situés en face l'un de l'autre mais de chaque côté d'une autoroute¹²² n'était pas contigu au sens de la loi, et que la

¹¹⁵ Art. 1(10°).

¹¹⁶ *V. Lambert v. Bernard et al.*, No 000770, 7 févr. 1979, pour une considération du mot «contigu».

¹¹⁷ Art. 29. L'autorisation de la Commission de lotir ou d'aliéner aux termes de cet article peut, comme toute autorisation de la Commission, être assortie de conditions. À notre avis, une telle condition serait celle de financer le coût des infrastructures. M. Tardif, *supra*, note 51, citant Me Pierre-Luc Blain, Président de la Commission de protection du territoire agricole, écrit: «À son avis, un changement s'impose au Québec dans la façon de financer les infrastructures nécessaires à tout nouveau développement domiciliaire, jusqu'ici entièrement à la charge des municipalités. Celles-ci doivent alors contracter des emprunts, garantis par le gouvernement mais qui auront souvent taxé à la limite leur pouvoir d'emprunt. 'Il faudrait sans doute songer à imiter l'Ontario en ce domaine. Cette province oblige les constructeurs à inclure le coût des infrastructures dans leur prix de vente. Il faut donc qu'un entrepreneur ait les reins solides pour absorber ces coûts. À preuve, on n'y retrouve qu'environ 300 entreprises approuvées de construction domiciliaire contre 3,500 au Québec. Le prix est peut-être plus élevé qu'ici, mais la S.C.H.L. ne finance pas moins leur achat, et les municipalités ontariennes sont moins endettées que les nôtres'».

¹¹⁸ Art. 1(8°).

¹¹⁹ *Supra*, note 75.

¹²⁰ À p. 2 (souligné dans l'original).

¹²¹ No 000014, 9 avril 1979.

¹²² Le propriétaire devait faire un détour d'environ deux milles pour passer d'un lot à l'autre.

vente d'un lot ne nécessitait pas l'autorisation de la Commission.

Le but de contrôle du morcellement de la terre a-t-il été atteint? Nous n'en sommes pas certains. Certes, on pourrait citer une fois de plus l'expérience ontarienne dans ce domaine:

The succeeding twenty-five years have witnessed a fascinating game of thrust and counter-thrust between would-be land dividers on the one hand, and the Community Planning Branch on the other. New loopholes were continuously devised or ingeniously uncovered, only to be closed with dogged persistence by future legislative amendments¹²³.

On pourrait soumettre trois décisions de la Commission en preuve que ce même jeu ne se jouera pas au Québec. Dans l'affaire *Ferme Yvon McCutcheon Inc. et al. v. Corp. Munic. de St-Mathias*¹²⁴, il a été décidé qu'un propriétaire pourrait, sans l'autorisation de la Commission, hypothéquer une partie seulement de ses terres, qu'il s'agisse d'une partie de plusieurs lots contigus ou d'une partie d'un seul lot:

Au paragraphe 3 de l'article 2 de la loi, l'hypothèque n'est pas assimilée à un acte translatif de propriété et rien n'empêche, en vertu de l'article 1, 3^e paragraphe à l'alinéa c, un créancier hypothécaire d'exercer ses droits, à la condition qu'il le fasse «sur tout le lot ou tous les lots faisant l'objet de l'acte». Rien n'empêche donc non plus des mainlevées partielles d'hypothèques.

La seule restriction de la loi vise l'exercice des droits à la dation en paiement partielle sur moins que tout le lot ou les lots, sur lesquels, au moment de sa réalisation, l'hypothèque porte encore¹²⁵.

On pourrait craindre, donc, de voir effectuer de façon indirecte, par une suite d'hypothèques partielles suivie de l'exercice du droit à la dation en paiement, des morcellements qui seraient interdits s'ils étaient effectués de façon directe. Crainte que la Commission tente de dissiper dans le prochain paragraphe du même arrêt en nous rappelant l'existence de la notion jurisprudentielle de la fraude à la loi: «Il est ainsi interdit de faire indirectement ce qui est réglementé par les articles 28 et 29 de la loi, dans le seul but de contourner la loi¹²⁶». Or, la notion de fraude à la loi, ou *fraud on the statute*, existe aussi en *Common Law*¹²⁷, mais on a dû néanmoins avoir recours à des amendements successifs à la législation ontarienne.

Dans la deuxième décision, *Garand v. Corp. Munic. de St-Étienne-des-Grès*¹²⁸, il a été décidé qu'un propriétaire n'avait pas besoin de l'autorisation de la Commission pour céder à un tiers (dans l'espèce, sa femme) la demie indivisée d'un lot. Ceci ne constitue pas une aliénation d'un lot à plus d'une personne. Cette décision laisse la porte ouverte au morcellement postérieur du lot quand les copropriétaires mettraient fin à l'indivision en effectuant un partage¹²⁹: seuls les

¹²³ Ont. Eco. Counc., *op. cit.*, note 88, à p. 59.

¹²⁴ No 001132, 28 août 1979.

¹²⁵ P. 2.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Re George Stinson Construction Inc. & Twp. of Ameliasburg* (1977), 15 O.R. (2d) 547 (Div. Ct.). V. aussi *Re Forfar & Twp. of East Gwillimbury* (1971), 20 D.L.R. (3d) 377 (Ont. C.A.).

¹²⁸ *Supra*, note 77.

¹²⁹ V. art. 689 et suivants du Code civil. Pour le traitement en Ontario de la question de partage (*partition*), v. *Re Lama & Coltsman* (1978), 20 O.R. (2d) 98 (Co. Ct.); *Barchuk v. Valentini* (1979), 6 R.P.R. 224 (Ont. H.C.); *A.G. Ont. v. Harry*; *A.G. Ont. v. Yeotes* (1979), 22 O.R. (2d) 321 (H.C.).

«actes translatifs de propriété» sont interdits par la loi¹³⁰ et le partage est plutôt un «acte déclaratif». Toutefois, cet argument a été rejeté par la Commission dans *Sauvageau v. Corp. Munic. de la Paroisse de Saint-Luc*¹³¹. Dans cette affaire, deux personnes déjà en indivision à la date d'entrée en vigueur de la loi ont demandé l'autorisation de procéder à un acte de partage de gré à gré pour diviser le lot en deux parties distinctes. La Commission a décidé que bien que rien dans la loi ne vise la copropriété ni le droit au partage, un tel acte requiert l'autorisation de la Commission. La loi a l'effet que reconnaît la jurisprudence au règlement de zonage ou de lotissement, à savoir la création d'une servitude occulte à la charge des propriétaires de lots; or, un projet de subdivision non conforme au règlement de lotissement municipal ne pourrait être effectué même pour mettre fin à l'indivision. Il en est de même pour le contrôle de lotissement imposé par la loi. Si le demandeur ne peut procéder directement à un lotissement par dépôt d'un plan et livre de renvoi conformément à l'article 2175 du Code civil, il ne pourrait pas davantage morceler le lot au moyen d'un acte, quel que soit le nom, dont l'effet serait de morceler le lot en deux parties distinctes. Mais cette décision ne signifie pas, toujours selon la Commission, que les copropriétaires pourraient être forcés de demeurer dans l'indivision. Ceux-ci ont plein accès aux articles 689 et suivants du Code civil:

Rien toutefois ne leur consacre le droit absolu au partage physique d'un immeuble. En effet, s'ils procédaient par partage judiciaire, la règle de l'article 703 du Code civil de même que le pouvoir judiciaire d'ordonner la licitation ou la vente aux enchères, le produit étant distribué aux copropriétaires, demeureraient applicables. Il ne fait pas de doute pour la Commission que le partage physique par le morcellement d'un héritage en deux ou plusieurs parties ne soit pas le seul moyen de sortir de l'indivision¹³².

Ces décisions démontrent, à notre avis, la volonté ferme de la Commission de restreindre le morcellement de la terre agricole. Toutefois, deux *caveats* s'imposent. D'une part, la Commission ne peut interdire le morcellement que dans les cas et pour les raisons prévus par la législation. Par exemple, est expressément exclue de la définition d'aliénation la transmission pour cause de décès. Donc, rien n'empêche, nous semble-t-il, le propriétaire de deux lots contigus de les léguer à deux individus différents, ou même de léguer une partie d'un seul lot à une personne et la partie restante à une autre¹³³. Rien ne l'empêche non plus, à notre avis, d'aliéner *inter vivos* par deux actes *simultanés* deux lots contigus ou deux parties d'un même lot à deux personnes différentes¹³⁴. Toutefois, même si le morcellement peut ainsi être effectué, il ne donne pas le droit de consacrer la terre à un usage non agricole, en y construisant une résidence par exemple¹³⁵.

¹³⁰ Art. 1(3°).

¹³¹ No 013190, 14 févr. 1980.

¹³² Pp. 4 et 5.

¹³³ V. par exemple, *Re Kilbourn and Committee of Adjustments* (1975), 8 O.R. (2d) 142, 57 D.L.R. (3d) 334 (Div. Ct.); *Re Ferguson* (1978), 6 R.P.R. 66 (Ont. H.C.); *Re Pollock & Wilkinson* (1979), 94 D.L.R. (3d) 470, 6 R.P.R. 337 (Ont. H.C.).

Pour d'autres exemples de problèmes particuliers, v. COSSETTE, *op. cit.*, note 58, pp. 61-63.

¹³⁴ Dans ce cas, on ne peut pas prétendre qu'il conserve toujours un droit d'aliénation sur un lot contigu. Mais peut-être l'alinéa 2 de l'article 29, selon lequel l'aliénation d'un ou plusieurs lots contigus ne peut être faite à plus d'une personne, vise-t-il l'aliénation en division aussi bien qu'en indivision.

¹³⁵ *Sauvageau v. Corp. Munic. de La Paroisse de Saint-Luc*, *supra*, note 131.

D'autre part, ces décisions de la Commission ne sont pas finales en ce sens qu'elles apportent des réponses aux questions de droit, que seule une Cour supérieure est compétente à formuler:

Bien sûr, il appartient aux tribunaux de droit commun d'interpréter la loi et seul un jugement de la Cour supérieure ou d'un Tribunal d'appel pourrait confirmer l'interprétation que fait la Commission de l'article 1.3, si des parties intéressées désirent plus de certitude¹³⁶.

Ces décisions individuelles se complètent par la notion des droits acquis, auxquelles la loi donne une définition très large.

4. *Les droits acquis*

Le principe général de la non-rétroactivité des lois est consacré dans la Section IX de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. En bref, on a droit d'aliéner, de lotir et d'utiliser à une fin autre que l'agriculture un lot «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» à la date d'entrée en vigueur de la loi à l'égard dudit lot¹³⁷.

Toutefois, les dispositions de la Section IX, et à plus forte raison l'interprétation donnée à ces dispositions par la Commission, représentent parfois des extensions de la notion de droits acquis par rapport au droit québécois traditionnel — extensions qu'il faut souligner.

Il y a, tout d'abord, la question du moment de l'acquisition du droit. L'article de base, l'article 101, parle d'un lot qui «était utilisé ou faisait déjà l'objet d'un permis d'utilisation». Cette disposition reflète la position traditionnelle¹³⁸. L'article 105, par contre, admet les droits acquis dans le cas d'un lot qui «est ou devient adjacent à un chemin public où les services d'aqueduc et d'égout sanitaire sont déjà autorisés» par un règlement municipal adopté avant la date d'entrée en

¹³⁶ *La Ferme Yvon McCutcheon Inc. et al. v. Corp. Munic. de St-Mathias*, *supra*, note 124, à p. 2. V. aussi *Lambert v. Bernard et al.*, *supra*, note 116; *Garand v. Corp. Munic. de St-Étienne-des-Grès*, *supra*, note 77; *Demers v. Corp. Munic. de la Paroisse de l'Épiphanie*, No 012390, 8 janv. 1980.

¹³⁷ Il va de soi que la notion des droits acquis n'est importante que dans la mesure où le lot en question serait autrement visé par les diverses restrictions imposées par la loi. V. *Com. d'aqueduc intermunic. du Bas-Richelieu v. Services de protection de l'environnement et Min. des Affaires munic.*, *supra*, note 86, à p. 2: «À plus forte raison, si le lot sur lequel pouvait être localisé l'exercice d'un droit reconnu par la section IX n'est pas situé dans l'aire retenue pour fins de contrôle ou, plus tard, dans la zone agricole, aucune des restrictions prévues aux articles 26 à 29 ne s'applique de toute manière, conformément aux articles 39 et 54 de la loi. Il n'y a donc pas lieu de se demander si le requérant bénéficie d'un droit acquis...»

¹³⁸ V. GIROUX, Lorne, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, (Qué.: Presses de l'Université Laval, 1979), liii-543 p. à pp. 400-401. V. aussi *Clément v. Corp. Munic. de la Paroisse de St-Justin*, No 000359, 21 juin 1979 (permis de construction). Notons que la Commission a décidé qu'une autorisation de lotissement ne constitue pas un permis d'utilisation aux termes de cet article. *Bélanger v. Corp. Munic. de Ste-Hélène de Breakeyville*, No 001382, 31 mai 1979. V. généralement DESFORGES, Alain-Claude, *Droits acquis et zonage au Québec*, (1975) 10 Rev. jur. Thémis 295-322.

vigueur de la loi à l'égard du lot en question¹³⁹. ce qui ne serait pas admis par le droit traditionnel.

En deuxième lieu, il y a l'effet qu'a la reconnaissance d'un droit acquis sur l'utilisation qu'on peut faire du lot. Selon la jurisprudence traditionnelle, on ne peut que continuer à faire ce qu'on faisait auparavant: tout changement est interdit¹⁴⁰. Mais la *Loi sur la protection du territoire agricole* donne droit d'«aliéner, lotir et utiliser à une fin autre que l'agriculture» le lot en question. Autrement dit, la loi agit comme si elle ne s'y appliquait pas:

La section IX de la loi, traitant des droits acquis, constitue de toute évidence une exception au chapitre 2 de la section III traitant des effets du décret. Ainsi, sur toute superficie sur laquelle des droits acquis sont reconnus, les restrictions des articles 26 à 29 n'ont pas d'application et celle-ci peut être aliénée, lotie ou l'autorisation de la Commission...¹⁴¹

Prenons, à titre d'illustration, l'affaire du *Club de Golf Granby St-Paul Inc. v. Corp. Munic. du Canton de Granby*¹⁴². La décision de la Commission que le Club avait des droits acquis implique nécessairement que toute la superficie occupée par deux parcours de golf de dix-huit trous chacun pourrait non seulement continuer à être utilisée comme terrain de golf mais aussi être convertie, par exemple, en subdivision résidentielle ou industrielle.

Étroitement liée à la question du changement d'usage est la notion d'abandon des droits acquis¹⁴³. La position traditionnelle est qu'après une période¹⁴⁴ de non-utilisation d'un droit acquis, on est censé y avoir renoncé ou l'avoir abandonné. *Le Projet de loi 90*, par contre, admet expressément qu'un droit acquis subsiste «malgré l'interruption ou l'abandon de l'utilisation autre que l'agriculture»; seul le fait de laisser la superficie sous couverture végétale pendant

¹³⁹ Pour une application de cette disposition, v. *Sodispro Technologie Ltée v. Corp. Munic. de St-Hyacinthe*, *supra*, note 99.

L'article 104 ajoute d'autres cas particuliers, à savoir: le cas des lots acquis, utilisés ou dont l'acquisition ou l'utilisation était déjà autorisée par le gouvernement, une corporation municipale ou un organisme public pour une fin d'utilité publique; et des lots préalablement cédés ou loués en vertu de la *Loi sur les terres et forêts* (L.R.Q., c. T-9) ou préalablement acquis sous la *Loi sur les fonds industriels* (L.R.Q., c. F-4).

¹⁴⁰ *Cité de Montréal v. Bibeau*, [1964] B.R. 107.

¹⁴¹ *Com. d'aqueduc intermunicip. du Bas-Richelieu*, *supra*, note 86, à p. 2. V aussi *Villagrasa v. Munic. de St-Basile-le-Grand*, *supra*, note 75; *LaBelle v. Comm. des Biens Culturels et Corp. Munic. de St-François*, No 004182, 12 juin 1979; *Sodispro Technologie Ltée v. Corp. Munic. de St-Hyacinthe*, *supra*, note 99.

¹⁴² No 001971, 16 mai 1979.

¹⁴³ L'analyse traditionnelle veut que tout changement constitue un abandon.

¹⁴⁴ La durée est laissée à l'appréciation du tribunal dans chaque cas. Dans l'état actuel de la législation québécoise sur ce point, les règlements municipaux stipulant une durée maximum d'interruption au-delà de laquelle il y a perte des droits acquis n'ont pas force de loi; ils n'ont qu'un effet probatoire sur la question de l'abandon. Sur ce point, v. *Projet de loi 125*, *supra*, note 49, dont l'art. 113(18°)(a) dispose qu'une municipalité pourrait adopter un règlement de zonage qui exige «que cesse un usage dérogatoire protégé par droits acquis si cet usage a été abandonné, a cessé ou a été interrompu pour une période de temps qu'il définit et qui doit être raisonnable compte tenu de la nature de l'usage mais qui dans aucun cas ne doit être inférieure à six mois.

plus d'un an pourrait l'éteindre¹⁴⁵. Même une maison inhabitée depuis près de vingt ans pourrait donner lieu à un droit acquis¹⁴⁶.

Vient ensuite l'épineuse question de l'extension des droits acquis. Un propriétaire peut-il étendre la superficie sur laquelle porte un droit acquis? Ce problème est loin d'être réglé dans le droit traditionnel¹⁴⁷ mais la *Loi sur la protection du territoire agricole* y apporte une réponse précise en stipulant que la superficie peut être portée à un demi-hectare si l'utilisation établie était résidentielle ou à un hectare dans le cas des utilisations commerciales, industrielles ou institutionnelles¹⁴⁸. En plus, un droit acquis ne peut être étendu sur un autre lot¹⁴⁹.

L'ampleur de ces extensions de la notion des droits acquis par rapport au droit traditionnel est d'autant plus marquante quand on constate l'interprétation très large que donne la Commission à la phrase «l'utilisation à une fin autre que l'agriculture». Aux yeux de la Commission, la présence d'une maison de ferme signifie automatiquement «usage résidentiel» et de ce fait, «droit acquis». Il s'ensuit qu'un fermier peut vendre toute sa ferme sauf la maison et un demi-hectare de terre¹⁵⁰. Ou vendre la maison et garder le restant. Ou garder la maison et lotir le demi-hectare. Ou même, qu'il y ait ou non résidence de ferme sur le lot, lotir toute la longueur du chemin si celui-ci est un chemin public où les services d'aqueduc et d'égout sanitaire sont déjà autorisés¹⁵¹.

La primauté de la loi

Reste la question de la primauté de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Quelle est sa place dans la hiérarchie juridique?

¹⁴⁵ Art. 102. Autrement dit, puisque le fait de «laisser sous couverture végétale» est compris dans la définition de l'agriculture, tout changement d'usage est permis sauf un changement à une utilisation agricole et qui dure une année.

¹⁴⁶ *Demers v. Corp. Munic. de la Paroisse de L'Épiphanie*, *supra*, note 136. A proprement parler, cette affaire porte sur la question de l'acquisition d'un droit acquis plutôt que de celle de l'abandon d'un droit déjà acquis.

¹⁴⁷ V. GIROUX, *op. cit.*, note 138, pp. 416-430.

¹⁴⁸ Art. 103. Notons aussi que dans le cas d'un droit acquis en vertu du fait que le lot est ou devient adjacent à un chemin public où les services d'aqueduc et d'égout sanitaire sont autorisés (art. 105), les limites sont quelque peu différentes: la superficie maximale est d'un demi-hectare dans le cas où le lot doit être utilisé à des fins résidentielles et d'un hectare ou de cinq fois l'aire occupée par des bâtiments (selon la moindre de ces deux superficies) dans les cas des utilisations commerciales, industrielles ou institutionnelles; en plus, on est limité à 60 mètres du chemin dans le premier cas et à 120 mètres dans le deuxième (art. 105, alinéas 2 et 3).

La Commission applique strictement toutes ces limitations de superficie: *Marc-Aurele v. Corp. Munic. de St-Valérien-de-Milton*, *supra*, note 65; *Sodispro Technologie Ltée v. Corp. Munic. de St-Hyacinthe*, *supra*, note 99.

¹⁴⁹ *Labelle v. Corp. Munic. de St-François*, *supra*, note 141.

¹⁵⁰ *Marc-Aurele v. Corp. Munic. de St-Valérien-de-Milton*, *supra*, note 65.

¹⁵¹ Comm. de protection du terr. agric. du Qué., *Loi sur la protection du territoire agricole: Renseignements généraux* (Qué.: 1979), 39 p. à pp. 12-17.

Cette question se pose de deux façons. Une disposition contraire dans une loi ou un règlement prime-t-elle, dans ce sens qu'elle dispense de la nécessité d'obtenir une autorisation de la Commission? Un zonage résidentiel, par exemple, permet-il, sans plus, une utilisation résidentielle dans une zone agricole? Poser la question est y répondre: la réponse ne pourrait être que négative si le zonage agricole a une quelconque valeur.

La présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une communauté, à une corporation municipale ou à une communauté, à une corporation municipale ou à une corporation de comté.

Elle prévaut également sur toute disposition incompatible d'un schéma d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction¹⁵².

Mais une autorisation de la Commission d'utiliser un lot à une fin non agricole, par exemple, ou de lotir entraîne-t-elle automatiquement le droit de le faire? Autrement dit, le zonage agricole provincial prime-t-il sur les règlements municipaux? À cette question-ci, il n'y a pas de réponse de principe. Certes, une réponse affirmative saurait faire respecter l'intégrité de la zone agricole de façon évidente. Mais c'est également le cas avec une réponse négative qui, elle, aurait comme avantage supplémentaire de respecter mieux le pouvoir local. Or, le gouvernement opte pour cette deuxième solution en stipulant:

Une personne qui obtient une autorisation ou un permis conformément à la présente loi, ou qui exerce un droit que celle-ci lui confère ou lui reconnaît, n'est pas dispensée de demander un permis par ailleurs exigé en vertu d'une loi, d'un règlement du gouvernement ou d'un règlement municipal¹⁵³.

Il existe, donc, un équilibre entre le zonage agricole et les règlements locaux, un équilibre précaire qu'on pense remettre en question. En effet, le 21 décembre 1978, date de déposition en première lecture de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le Ministre d'État à l'aménagement, M. Jacques Léonard, déposa en même temps une déclaration adoptée par le Conseil des ministres pour fins de consultation et décrivant des mécanismes en vue d'harmoniser la *Loi sur la protection du territoire agricole* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁵⁴. Cette déclaration fut suivie le 13 août 1979 d'un document intitulé «Proposition d'harmonisation de la Loi sur la protection du territoire agricole et du Projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme». En résumé, elle propose que le rôle principal en matière de contrôle agricole soit joué par les conseils des municipalités régionales de comtés, qui seront créées progressivement: la Commission de protection du territoire agricole ne jouerait qu'un rôle de deuxième plan, un rôle de surveillance.

Mais cette proposition d'harmonisation, traduite en termes législatifs, comprend quelques cinquante-cinq articles en trente-trois pages. Bref, toute une nouvelle loi qui, à notre avis, dépasse le cadre de notre étude.

¹⁵² Art. 98, alinéas 1 et 2.

¹⁵³ Art. 98, alinéa 3. Une jurisprudence constante de la Commission illustre cette solution balancée. V. par exemple *Bélanger v. Corp. Munic. de Ste-Hélène de Breakeyville*, *supra*, note 138; *Labelle v. Corp. Munic. de St-François*, *supra*, note 141; *Villagrasa v. Munic. de St. Basile-le-Grand*, *supra*, note 75.

¹⁵⁴ Reproduite dans *Municipalité 79*, Vol. II, No 2 bis, février 1979, pp. 33-35.