

LES DROITS ACQUIS DE LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE A LA LUMIERE DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA ET DE LA COUR D'APPEL DU QUEBEC

Lorne Giroux

Volume 20, Number 1, 1989

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1108612ar>

DOI: <https://doi.org/10.17118/11143/13545>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Giroux, L. (1989). LES DROITS ACQUIS DE LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE A LA LUMIERE DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA ET DE LA COUR D'APPEL DU QUEBEC. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 20(1), 27–87. <https://doi.org/10.17118/11143/13545>

Article abstract

This article provides an analysis of recent cases from the Supreme Court of Canada and from Quebec courts dealing with acquired rights respecting agricultural land protection under sections 101 to 105 of the Act to Preserve Agricultural Land (L.R.Q. c. P-41.1). After a review of applicable legal principles, the author reviews the conditions giving rise to acquired rights under section 101 of the Act, namely a use other than agriculture and a permit authorizing a use for a purpose other than agriculture. The last developments are devoted to the statutory scheme applicable to such acquired rights, most notably their extinguishment under section 102 and the right to their enlargement under section 103.

LES DROITS ACQUIS DE LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE A LA LUMIERE DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA ET DE LA COUR D'APPEL DU QUEBEC *

par Lorne GIROUX**

Cet article fait l'analyse de la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada et des tribunaux du Québec portant sur les droits acquis en matière de protection du territoire agricole tels que régis par les articles 101 à 105 de la Loi sur la protection du territoire agricole (L.R.Q. c. P-41.1). Après une revue des principes applicables, l'auteur étudie les conditions qui permettent d'invoquer des droits acquis selon l'article 101: l'utilisation à une fin autre que l'agriculture et le permis d'utilisation à une fin autre qu'agricole. Les derniers développements sont consacrés au régime juridique des droits acquis notamment les cas de perte des droits acquis de l'article 102 et le droit d'extension de l'article 103.

This article provides an analysis of recent cases from the Supreme Court of Canada and from Quebec courts dealing with acquired rights respecting agricultural land protection under sections 101 to 105 of the Act to Preserve Agricultural Land (L.R.Q. c. P-41.1). After a review of applicable legal principles, the author reviews the conditions giving rise to acquired rights under section 101 of the Act, namely a use other than agriculture and a permit authorizing a use for a purpose other than agriculture. The last developments are devoted to the statutory scheme applicable to such acquired rights, most notably their extinguishment under section 102 and the right to their enlargement under section 103.

*. Texte d'une conférence prononcée à l'occasion d'un colloque sur le «Zonage agricole» organisé le 27 octobre 1989 par la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke en collaboration avec son Association de diplômés.

** Professeur titulaire, Faculté de droit, Université Laval. Avocat chez Grondin, Poudrier, Bernier, à Québec.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	31
Partie I: LES RÈGLES DE PRINCIPE.....	32
1.1 Le but et l'objet de la Loi	33
1.2 Les droits acquis: présomptions et régime législatif	34
1.3 La rétroactivité et l'application immédiate de la Loi.....	38
Partie II: LES CONDITIONS D'EXISTENCE DES DROITS ACQUIS.....	40
2.1 Le fardeau de la preuve.	41
2.2 La portée de l'article 101.	41
2.3 L'article 101 et les droits acquis contractuels.	42
2.4 L'utilisation à une fin autre que l'agriculture de l'article 101.....	46
2.4.1 Une utilisation effective et actualisée.....	46
2.4.2 Des droits limités à la superficie effectivement utilisée.....	49
2.4.3 L'utilisation à une fin autre que l'agriculture et le développement domiciliaire.	53
2.4.4 Cas particuliers.....	57
2.5 Le permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture de l'article 101.	58
2.5.1 Principes généraux sur le permis d'utilisation.....	58
2.5.2 Le permis d'utilisation et le développement domiciliaire.....	59
2.5.2.1 La portée du terme «permis d'utilisation».....	60
2.5.2.2 Permis d'utilisation et approbation d'un plan projet de lotissement.....	61
2.5.2.3 Permis d'utilisation et approbation d'un plan de lotissement par le conseil municipal.	62

GIROUX, Lorne

2.5.2.4	Permis d'utilisation et dépôt d'un plan de lotissement auprès du ministère des Terres et Forêts (maintenant le ministère de l'Énergie et des Ressources) selon l'article 2175 C.c.B.c.	63
2.5.2.5	Permis d'utilisation et permis de lotissement selon l'article 121 L.A.U.	64
PARTIE III LE REGIME DES DROITS ACQUIS.....		66
3.1	L'article 102 L.P.T.A. et la perte des droits acquis.	66
3.1.1	Fardeau de preuve.....	67
3.1.2	Les critères d'application de l'article 102.....	67
3.1.3	La suspension du délai de l'article 102.....	72
3.1.4	Cas particuliers.....	74
3.2	L'article 103 et l'extension des droits acquis.....	74
3.2.1.	La portée du droit d'extension reconnu par l'article 103.....	75
3.2.2	La forme de l'extension.....	79
3.3.	Les articles 104 et 105 L.P.T.A.....	82
CONCLUSION.....		86

(1989) 20 R.D.U.S.

INTRODUCTION

Le 20 avril 1989, la Cour suprême du Canada a rendu trois jugements fondamentaux¹ portant sur l'existence et la portée des droits acquis reconnus en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole*². Ces jugements très élaborés rédigés par le juge Beetz pour un banc unanime³ mettent fin à une longue période d'insécurité juridique caractérisée par l'existence de plusieurs jugements contradictoires des tribunaux du Québec.

Dans le cadre du présent colloque, on nous a demandé de tenter de brosser un tableau de la situation juridique des droits acquis suite à ces jugements. Les jugements de la Cour suprême portent tous sur la question de l'existence des droits acquis vis-à-vis la *Loi sur la protection du territoire agricole*. En effet, dans les trois affaires qu'elle avait à trancher, la Cour suprême devait établir si, dans chacune des situations qui lui étaient présentées, il fallait reconnaître des droits acquis en faveur du justiciable. Par ailleurs, les tribunaux québécois, en particulier la Cour d'appel, ont été appelés à rendre des jugements portant cette fois sur le régime de gestion des droits acquis, particulièrement en ce qui concerne leur extension.

-
1. *Veilleux c. Québec (C.P.T.A.)*, [1989] 1 R.C.S. 839, [1989] R.D.I. 253, conf. [1986] R.J.Q. 1402, [1986] R.D.I. 205 (C.A.), inf. [1985] C.S. 174 [ci-après *Veilleux* cité aux R.C.S.]; *Gauthier c. Québec (C.P.T.A.Q.)*, [1989] 1 R.C.S. 859, [1989] R.D.I. 281, conf. [1985] C.A. 676, conf. en partie un jugement de la Cour supérieure *Gauthier c. C.P.T.A.Q.* (21 février 1984), Iberville, 755-05-000313-831, (C.S.), M. le juge Y. Forest [ci-après *Gauthier*, cité aux R.C.S.]. *Venne c. Québec (C.P.T.A.Q.)*, [1989] 1 R.C.S. 880, [1989] R.D.I. 263, inf. [1985] C.A. 703, conf. un jugement de la Cour supérieure: *Venne c. C.P.T.A.Q.* (16 septembre 1982), Montréal 500-05-009403-823, (C.S.), M. le juge J. Vaillancourt [ci-après *Venne* cité aux R.C.S.]. Dans une quatrième affaire, *Lebel c. Winzen Land Corp.*, [1989] 1 R.C.S. 918, la Cour a déclaré recevable, sous réserve d'une détermination du respect des critères, un recours collectif visant l'annulation de contrats et le remboursement de sommes payées à Winzen Land Corp. en application des contrats qui ont donné lieu à l'affaire Venne. À moins d'indications contraires, toutes les références sont aux pages des *Recueils des arrêts de la Cour suprême du Canada*.
 2. L.R.Q. c. P-41.1 (ci-après *L.P.T.A.*).
 3. Les juges Beetz, Lamer, Wilson, La Forest et Le Dain ont entendu les appels mais le juge Le Dain n'a pris part à aucun des jugements. Les trois jugements couvrent 79 pages dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*.

L'importance pratique de ces jugements mérite l'attention du praticien et ils feront également l'objet du présent exposé.

Le lecteur ne doit pas prendre pour acquis que le présent exposé donne un tableau exhaustif de la situation juridique des droits acquis à la date des présentes. La jurisprudence est abondante sur cette question⁴ et plusieurs des décisions doivent par ailleurs être considérées comme s'adressant à des situations d'espèce. La volumineuse jurisprudence de la Commission de protection du territoire agricole ne fait pas non plus l'objet de la présente étude⁵. Toutefois, même si le présent exposé est consacré aux récents jugements de la Cour suprême et de la Cour d'appel sur le sujet, plusieurs autres arrêts portant sur ces questions pourront faire l'objet de nos discussions.

Plutôt que d'analyser les arrêts à tour de rôle, nous croyons qu'il est plus utile d'aborder le sujet sous l'angle des questions soulevées et traitées dans cette jurisprudence. C'est ainsi que nous entendons soulever la question de l'existence des droits acquis avant de nous arrêter à considérer le régime juridique qui leur est applicable lorsqu'ils sont reconnus comme existant. Auparavant, toutefois, il importe à notre avis de faire ressortir quelques-unes des grandes règles de principe dégagées par la Cour suprême. L'étude de ces grandes règles doit être préalable à toute discussion du régime juridique des droits acquis car elles déterminent l'orientation même de toute l'analyse.

Partie I: LES RÈGLES DE PRINCIPE

Une analyse des arrêts de la Cour suprême dans *Veilleux, Gauthier et Venne* permet de dégager un certain nombre de principes qui délimitent le cadre conceptuel de tout le débat juridique sur la question des droits acquis. La Cour a manifestement voulu que ces arrêts de principe mettent fin aux controverses de la jurisprudence mais aussi qu'ils servent de guide aux délibérations futures des tribunaux.

1.1 Le but et l'objet de la Loi.

La Cour suprême rappelle à plusieurs reprises que le but et l'objet de

-
4. Pour les fins du présent exposé, l'auteur a pris connaissance de plus de 50 jugements portant directement ou indirectement sur la question des droits acquis en vertu de la *L.P.T.A.*
 5. Voir: L. Cormier et L.V. Sylvestre, *Loi sur la protection du territoire agricole: commentaires, décisions, jugements*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1984.

la Loi est d'assurer la protection du territoire agricole. On pourrait penser qu'il s'agit d'une évidence mais la Cour actualise de façon concrète ce principe fondamental et en tire des conséquences précises quant à l'interprétation des dispositions de la Loi et quant au rôle du tribunal. La Cour rappelle que l'objet de la Loi n'est pas seulement de protéger les terres qui sont actuellement en culture mais qu'elle vise également à récupérer des terres possédant un potentiel agricole. Il s'agit d'un des motifs sur lesquels elle se fonde pour refuser la proposition selon laquelle la présence de fondations abandonnées d'une résidence peut conférer des droits acquis⁶.

L'objectif de protection de la Loi permet aussi de comprendre pourquoi, entre l'intérêt des particuliers à la libre disposition de leur propriété et l'intérêt du public à la préservation du territoire agricole, le législateur a réservé à l'agriculture la plus grande proportion possible de la superficie des terres protégées par la Loi⁷. Surtout, la Cour rappelle que la Loi ne s'applique pas seulement aux lots susceptibles d'être utilisés pour fins d'agriculture mais à tous les lots et terres inclus dans une région agricole désignée ou une zone agricole⁸. Ainsi, l'article 29 s'applique à tous les lots assujettis à la Loi qui rencontrent la condition de contiguïté et non pas seulement à ceux qui sont suffisamment grands pour soutenir l'agriculture⁹. Plus généralement, le juge Beetz avertit les juges de ne pas décider des droits acquis sur la base des caractéristiques des lots qui les rendent plus ou moins aptes à soutenir un usage agricole comme la superficie ou même leurs qualités pédologiques. Ces critères relèvent de la seule juridiction de la C.P.T.A.:

«Les tribunaux ne peuvent non plus, sans usurper les fonctions de la Commission, décider qu'une terre est impropre à l'agriculture, et la soustraire ainsi à l'application de la Loi, alors que cette terre, comme c'est le cas des lots de l'intimé, a été explicitement incluse dans une région agricole désignée, par l'opération des articles 22 à 25»¹⁰.

-
6. Veilleux, *supra* note 1 à la p. 855. Ce principe est inféré des dispositions des articles 31 et 102 L.P.T.A.
 7. Gauthier, *supra* note 1 à la p. 871.
 8. Venne, *supra* note 1 à la p. 908.
 9. *Ibid.* aux pp. 908-09.
 10. *Ibid.* à la p. 908.

C'est de la même façon qu'il faut comprendre la définition du mot «agriculture» du par. 1 de l'article 1 de la Loi. Le législateur considère que le fait de laisser le sol sous couverture végétale constitue un usage agricole et cela doit inclure même les terres marécageuses, les collines de pierre recouvertes de mousse et les terres laissées en friche. Ces terres ne sont donc pas utilisées à des fins autres que l'agriculture. Prétendre que le mot «agriculture» doit être pris dans son sens ordinaire plutôt que selon sa définition législative est «une proposition insoutenable qui va contre tous les principes»¹¹.

1.2 Les droits acquis: présomptions et régime législatif.

Les prétentions à des droits acquis sont souvent fondées sur deux présomptions distinctes: la présomption voulant qu'on ne puisse porter atteinte aux droits acquis et celle à l'encontre de la rétroactivité des lois. Mais, comme le dit la Cour, il ne s'agit ici que de règles d'interprétation qui ne s'utilisent que lorsque le texte législatif est ambigu¹².

Dans le cas de la protection du territoire agricole, le texte législatif a prévu, à sa section IX¹³, un régime complet et exhaustif à l'égard des droits acquis. En adoptant ce code, le législateur a écarté la règle d'interprétation que constitue la présomption qu'on ne puisse porter atteinte aux droits acquis et l'a remplacée par des règles précises codifiées à la section IX. C'est à ces seules règles qu'il faut s'adresser pour connaître l'étendue des droits acquis et les conditions préalables à leur exercice¹⁴.

La conséquence de ce principe, c'est qu'il faut écarter du débat les normes arrêtées par la jurisprudence en matière de zonage et de droits acquis à moins qu'il ne s'agisse d'interpréter des termes qui ne font pas l'objet de définition législative:

«Sur la question de l'utilisation des normes arrêtées par la jurisprudence en matière de zonage et de droits acquis, l'intimée me paraît avoir raison. La Loi prévoit elle-même les circonstances qui donnent naissance à des droits acquis et d'autres normes d'origine jurisprudentielle ne

11. *Ibid.* aux pp. 912-13.

12. *Ibid.* aux pp. 906-07.

13. *L.P.T.A.*, *supra* note 2, art. 101 à 105.

14. *Venne*, *supra* note 1 à la p. 909.

sauraient par conséquent avoir pour effet de conférer d'autres droits acquis que ceux qui sont prévus par la Loi ou de les conférer autrement que la Loi ne le prévoit. Il n'en reste pas moins, comme le décide la Cour d'appel et comme le pensent les auteurs que le premier juge cite en les approuvant, que ces autres normes demeurent utiles quand il s'agit par exemple d'interpréter des termes que la Loi n'a pas définis, tels le mot «utiliser» dans l'art. 101»¹⁵.

Cette détermination amène la Cour à rejeter d'autres arguments invoqués au soutien d'une interprétation dite «libérale» des droits acquis. C'est surtout dans le cas de projets de développement domiciliaire que l'on a assisté à une prolifération de décisions souvent contradictoires quant à la question de savoir si le promoteur pouvait invoquer des droits acquis selon l'article 101. L'interprétation dite «libérale» se rattache à l'arrêt de la Cour d'appel dans *C.P.T.A.Q. c. Lefebvre*¹⁶ ainsi qu'aux dissidences des juges Nichols dans *C.P.T.A.Q. c. Rhéaume*¹⁷ et l'Heureux-Dubé, alors de la Cour d'appel, dans *Gauthier c. C.P.T.A.Q.*¹⁸. L'interprétation dite «restrictive» était le fait des arrêts de la majorité de la Cour d'appel dans *Rhéaume et Gauthier*. À ces tendances s'est greffé un grand nombre d'autres arrêts portant sur la même question¹⁹.

15. *Veilleux, supra* note 1 à la p. 852.

16. *C.P.T.A.Q. c. Lefebvre* (21 août 1984) Montréal 500-09-000021-832, J.E. 84-720 (C.A.), autorisation de pourvoi refusée le 4 décembre 1984: [1984] 2 R.C.S. VI. Cet arrêt confirmait une décision de la Cour supérieure: *Lefebvre c. C.P.T.A.Q.* (10 novembre 1982), Drummond 405-05-000120-824, J.E. 82-1153 (C.S.), j. M. Nichols.

17. *C.P.T.A.Q. c. Rhéaume*, [1984] C.A. 542., inf. *Rhéaume c. C.P.T.A.Q.* (2 juillet 1981), Québec 200-05-002006-802, (C.S.), j. V. Masson.

18. *Gauthier, supra* note 1.

19. *Morin c. C.P.T.A.Q.* (17 juin 1983) Québec 200-05-001933-816, J.E. 83-711 (C.S.), j. A. Gervais, conf. par *C.P.T.A.Q. c. Morin*, (7 avril 1986), Québec 200-09-000620-838, (C.A.); *Turcotte c. C.P.T.A.Q.*, (28 décembre 1983) Beauce 350-05-000267-839, J.E. 84-113 (C.S.), j. G. Boisvert; *St-Onge-Giasson c. C.P.T.A.Q.* (27 février 1985) Bedford 455-05-000127-840, J.E. 85-548 (C.S.), j. P. Boily (en appel); *Charette c. C.P.T.A.Q.* (16 août 1985) Hull 550-05-000567-852, (C.S.), j. O. Frenette; *Tétreault c. C.P.T.A.Q.* (5 novembre 1985) Bedford 460-05-000091-855, (C.S.), j. G. Savoie; *Vultaggio c. C.P.T.A.Q.*, [1986] R.D.I. 14

Ainsi, les arguments fondés sur l'article 406 du *Code civil du Bas-Canada* et l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne*²⁰ sont écartés au motif que ces deux dispositions soumettent le droit de propriété aux limitations et interdictions du droit positif et que la *L.P.T.A.* est justement une législation comportant une telle interdiction d'ordre public²¹.

La perte de valeur des propriétés assujetties à la Loi à l'égard desquelles les propriétaires ne bénéficient pas de droits acquis et se sont vus refuser une autorisation de la part de la Commission ne justifie pas non plus les tribunaux d'ignorer la volonté du législateur²². Cette loi, comme toute loi dite de «zonage» tend à stériliser une partie du droit de propriété mais, encore là, les tribunaux ne peuvent pour autant refuser de s'y conformer et de l'appliquer²³.

Enfin, d'autres arguments à caractère plus subsidiaire subissent le même sort. Dans *Venne*, il fut soumis que le zonage municipal affectait les lots en cause à des fins domiciliaires et que les espaces de rues et de parcs avaient déjà été cédés à la ville. De plus, le requérant et son vendeur n'avaient jamais bénéficié du privilège fiscal attaché aux terres en culture. Pour la Cour, qui rejette l'argument, les questions de fiscalité et de zonage municipal sont sans rapport avec l'application de la *L.P.T.A.* et ce, d'autant plus que l'article 98 assure sa primauté sur toute disposition incompatible des lois et règlements municipaux²⁴.

Dans *Gauthier*, avant de s'adresser à la Cour supérieure afin qu'elle déclare qu'il bénéficiait de droits acquis, le requérant avait adressé plusieurs demandes à la C.P.T.A. pour qu'elle l'autorise à poursuivre, sur la partie de sa propriété assujettie à la Loi, un projet de développement domiciliaire entrepris sur l'autre partie de ses terrains. Toutes ces demandes avaient fait l'objet de refus de la Commission.

Gauthier soumit à la Cour suprême que la Commission avait agi de façon discriminatoire à son égard puisqu'elle avait accédé à des demandes

(C.S.); *Les Plages modernes Ltée c. C.P.T.A.Q.* (7 juillet 1986) Bedford 460-05-000047-865, (C.S.), j. J.L. Pélouquin.

20. L.R.Q., c. C-12.

21. *Veilleux*, *supra* note 1 aux pp. 851-52, où le juge Beetz cite un extrait des motifs du j. Mayrand, parlant pour la majorité, dans *C.P.T.A.Q. c. Rhéaume*, *supra* note 17 à la p. 547.

22. *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 878.

23. *Venne*, *supra* note 1 à la p. 908.

24. *Ibid.* aux pp. 916-17.

GIROUX, Lorne

similaires dans plusieurs autres cas. Selon le requérant, une telle conduite de l'organisme administratif allait à l'encontre de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁵. Invoquant l'article 12 de la *L.P.T.A.* et les nombreux facteurs à être pris en considération par la C.P.T.A. dans l'exercice de son pouvoir de décision, la Cour en conclut que c'est la diversité des faits et circonstances de chaque espèce qui amène la Commission à autoriser certaines demandes et à en refuser d'autres. Cette conduite justifiée ne fait pas preuve de discrimination²⁶.

En réalité, ce que la Cour souligne ici, c'est l'effet inévitable d'un régime d'aménagement fondé sur l'exercice de la discrétion administrative plutôt que sur le pouvoir réglementaire. Les modifications récentes aux critères de décision de la Commission et l'introduction d'un régime d'appel administratif²⁷ n'ont pas eu pour effet, à notre avis, de rendre caduque l'opinion exprimée par le juge Beetz à l'égard de l'exercice du pouvoir décisionnel de la Commission. Les amendements de 1989 n'ont pas modifié la nature même de ce pouvoir qui reste fondé sur l'exercice de la discrétion administrative²⁸.

25. Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.U.) 1982 c. 11.

26. *Gauthier*, *supra* note 1 aux pp. 877-78.

27. *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. 1989, c. 7 (P.L. 100), art. 4, 7, 20 à 25, 33 à 35.

28. L. Giroux. *Récentes modifications législatives à la Loi sur la protection du territoire agricole*, Montréal, Meredith Memorial Lectures, 14 octobre 1989, non encore publié.

1.3 La rétroactivité et l'application immédiate de la Loi.

Une autre ambiguïté dissipée par la Cour suprême a été celle résultant de la confusion entre la rétroactivité et l'application immédiate de la Loi. Dans *Venne*, il s'agissait de savoir si des conventions conclues avant la date d'application de la *L.P.T.A.* pouvaient conférer des droits acquis à l'encontre de la prohibition d'aliéner sans l'autorisation de la Commission édictée par l'article 29. Les conventions en cause étaient des «ventes à tempérament» selon la suggestion du juge Beetz²⁹ à cette exception près que l'objet en était des immeubles, que la prise de possession en était retardée et que le transfert de propriété était aussi retardé jusqu'à l'exécution d'un acte notarié lequel ne pouvait être ainsi exécuté qu'après le paiement complet du prix par l'acheteur.

À la date de la prise d'effet des restrictions imposées par la Loi sur les terrains faisant l'objet de ces conventions, une partie seulement du prix de vente avait été payée. Ce n'est qu'après cette date que les actes notariés transférant la propriété furent passés et, par ces actes, le vendeur aliénait deux lots tout en se gardant un droit d'aliénation sur des lots contigus, une opération assujettie à l'autorisation de la C.P.T.A. selon l'article 29. Cette autorisation n'avait pas été obtenue.

Il fut d'abord prétendu que l'acheteur avait un droit acquis à ce transfert du droit de propriété. Nous étudierons cette question dans la deuxième partie mais on peut dire dès maintenant que cette prétention fut rejetée. Comme deuxième argument, les parties à ces conventions soumièrent à la Cour qu'interpréter la *L.P.T.A.* comme affectant les relations juridiques existantes avant qu'elle ne prenne effet équivalait à la rendre rétroactive. Cet argument fut également rejeté.

La Cour suprême distingue entre la rétroactivité d'une loi et son application immédiate. La rétroactivité, règle générale, est exprimée en termes exprès et, dans la *L.P.T.A.*, elle est prévue à l'article 116 qui lui fait prendre effet le 9 novembre 1978 alors qu'en vertu de l'article 117 elle entre en vigueur le jour de sa sanction, soit le 22 décembre 1978. Par conséquent, l'argument qui est présenté ne concerne pas tant la rétroactivité de la Loi que la question de son application immédiate à des conventions signées avant qu'elle ne prenne effet. Selon la Cour, même si les conventions sont

29. *Venne*, *supra* note 1 à la p. 898. La Cour suprême, après l'analyse des conventions, en vient à la conclusion qu'il ne s'agissait pas d'un contrat imposant une obligation sous condition suspensive, donc rétroactive à la date de la signature, mais bien une obligation à terme sans aucune rétroactivité: *Venne*, aux pp. 900 à 906.

antérieures, leur exécution par l'acte de vente notarié est survenue postérieurement à la prise d'effet de la Loi. Il n'y a rien de rétroactif à ce que la Loi, et plus spécifiquement l'article 29, s'applique à l'aliénation survenue après sa prise d'effet même si cette application a pour effet d'affecter des droits résultant de conventions antérieures.

«La Loi, et particulièrement son art. 29, s'applique à toutes les aliénations qui se sont produites après qu'elle a pris effet. La définition précitée du mot «aliénation» à l'art. 1.3 ° se réfère à «tout acte translatif de propriété» et non pas aux conventions antérieures par lesquelles les parties peuvent s'être engagées à passer un tel acte. Les actes notariés du 25 mars 1982 sont, suivant leurs termes exprès, des actes translatifs de propriété et ils sont subséquents à la date lors de laquelle la Loi a pris effet. On peut donc, et on doit leur appliquer l'art. 29 de la Loi sans lui donner un effet rétroactif, même si les conventions qui sont à l'origine de ces actes sont antérieures à la date lors de laquelle la Loi a pris effet.

(...)

Il n'est pas inusité qu'une loi affecte des conventions conclues ou des situations juridiques créées avant qu'elle prenne effet, sans que cette loi soit rétroactive pour autant»³⁰.

La L.P.T.A. étant d'application immédiate dès sa prise d'effet, une «aliénation» au sens de l'article 29 survenue après la date de cette prise d'effet ne peut donc se réaliser sans l'autorisation de la Commission même si un refus de la Commission a pour effet d'empêcher l'exécution de conventions antérieures par lesquelles les parties s'étaient engagées à faire cette «aliénation»³¹.

30. *Ibid.* aux pp. 913-14 (les soulignements sont du j. Beetz lui-même).

31. *Ibid.* à la p. 915. Le juge Beetz fournit également un autre exemple tiré des dispositions des articles 70 et 72 L.P.T.A. relatifs à l'enlèvement du sol arable:

On remarquera que, ayant écarté toute question de rétroactivité, la Cour aurait pu favoriser une application restreinte de la loi nouvelle afin de protéger les droits que les acheteurs avaient acquis dans des contrats antérieurs³². La Cour a cependant estimé que de tels droits acquis n'existaient pas pour les motifs que nous allons maintenant considérer dans la prochaine partie.

Partie II: LES CONDITIONS D'EXISTENCE DES DROITS ACQUIS

Nous avons constaté précédemment que la Cour suprême a vu dans la section IX de la *L.P.T.A.* un code complet et exhaustif des règles applicables en matière de droits acquis. L'étude des conditions d'existence de tels droits acquis à l'encontre de la Loi nous amènera donc à analyser ces dispositions et tout particulièrement celles de l'article 101 afin de déterminer les principaux critères permettant de reconnaître de tels droits. Cette analyse se fera à la lumière des trois arrêts de la Cour suprême mais, au besoin, nous utiliserons également les arrêts rendus par d'autres instances.

2.1 Le fardeau de la preuve.

Un lot situé dans une région agricole désignée ou dans une zone agricole est soumis aux interdictions et restrictions imposées par la Loi. L'existence de droits acquis ayant pour effet de soustraire le lot à ce régime, il s'agit alors d'une situation d'exception dont la preuve incombe à celui qui s'en réclame³³. C'est donc celui qui allègue être protégé par la section IX de

«On pourrait donner d'autres exemples où la Loi affecterait des conventions antérieures à la date où elle a pris effet, sans pourtant avoir d'effet rétroactif. Je pense à l'exemple suivant. L'article 70 et l'art. 72 de la Loi interdisent, en zone agricole, l'enlèvement du sol arable et du gazon pour fins de vente, à moins que la Commission n'ait délivré un permis à cette fin. Si, avant que la Loi ne prenne effet, le propriétaire d'une terre avait conclu avec un entrepreneur un contrat pour l'enlèvement du sol arable de sa terre, si la Loi avait pris effet avant que ce contrat ne soit exécuté, et si la Commission refusait le permis requis, un tel contrat ne pourrait sûrement plus être licitement exécuté. Cette conséquence résulterait non pas de la rétroactivité de la Loi mais de son application immédiate.»

32. Sur cette question, en général, voir: P.A. Côté, «Le juge et les droits acquis en droit public canadien», (1989) 30 C. de D., 359 et spécialement les pages 369-374.

33. *Veilleux, supra*, note 1 à la p. 851 où le juge Beetz cite un extrait de

la Loi qui assume le fardeau de prouver que les conditions d'existence des droits acquis sont rencontrées dans son cas. La jurisprudence des tribunaux québécois peut être qualifiée de constante sur cette question³⁴.

2.2 La portée de l'article 101.

La logique suivie par la Cour suprême procède de l'idée que la section IX de la *L.P.T.A.* a pour effet d'écartier l'application de la présomption voulant qu'on ne puisse porter atteinte aux droits acquis. Dans cette section IX, c'est l'article 101 qui est la disposition fondamentale:

«101. Une personne peut, sans l'autorisation de la commission, aliéner, lotir et utiliser à une fin autre que l'agriculture un lot situé dans une région agricole désignée, une aire retenue pour fins de contrôle ou une zone agricole, dans la mesure où ce lot était utilisé ou faisait déjà l'objet d'un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture lorsque les dispositions de la présente loi visant à exiger une autorisation de la commission ont été rendues applicables sur ce lot.

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

l'opinion du j. Mayrand dans *C.P.T.A.Q. c. Rhéaume*, *supra* note 17, à la p. 547; *Venne*, *supra*, note 1 aux pp. 910 et 912.

34. *C.P.T.A.Q. c. Lefebvre*, *supra* note 16, opinion du j. Montgomery, à la p. 4; *C.P.T.A.Q. c. St-Louis* (2 juillet 1987), Richelieu 765-05-000122-868, (C.S.), j. D. Durocher, aux p. 15 et 16 du jugement conf. par *St-Louis c. C.P.T.A.Q.*, (5 février 1990), Montréal 500-09-001033-877, J.E. 90-334 (C.A.); *Sablère Portneuf Inc. c. C.P.T.A.Q.* (8 décembre 1987) Québec 200-05-01818-876, (C.S.), j. H. Walters, à la p. 23 du jugement; *Hopkins c. C.P.T.A.Q.* (13 février 1989) St-François 450-05-000791-885, (C.S.), j. J.-L. Péloquin, aux pp. 7 et 8.

On ne peut donc, aux yeux de la Cour suprême, réclamer d'autres droits acquis que ceux qui sont accordés par cette disposition³⁵. L'article 101 remplit deux fonctions. Il définit d'abord la nature et l'étendue des droits acquis accordés et il détermine également les conditions qui doivent être remplies pour que le justiciable puisse réclamer ces droits³⁶. Il délimite donc, par voie de conséquence, la preuve que doit apporter celui qui invoque sa protection. Il faut d'abord établir que la situation d'espèce constitue un «droit acquis» selon la section IX et ensuite démontrer que l'on respecte les conditions nécessaires pour l'obtention de ce droit³⁷. Vu le caractère exhaustif du régime des droits acquis prévus par le législateur dans la *L.P.T.A.*, il n'est pas possible de reconnaître des droits acquis dans des situations qui ne peuvent entrer dans ce cadre juridique.

2.3 L'article 101 et les droits acquis contractuels.

La jurisprudence traditionnelle reconnaît que l'application de la loi nouvelle puisse être restreinte dans le cas où elle aurait pour effet d'affecter des droits accordés par contrat. La doctrine signale même que les droits accordés par contrat sont plus volontiers ainsi protégés par le juge:

«Il apparaît en filigrane dans la jurisprudence que la force de la présomption de maintien des droits acquis est d'autant plus grande que la loi porte atteinte à un droit dont le particulier doit l'acquisition à sa propre industrie ou à l'exercice de son libre arbitre. On semble se montrer plus sensible à l'atteinte portée à un droit patrimonial classique (droit réel, droit contractuel) qu'à une prérogative conférée par la loi. Ce que l'individu a acquis, en particulier par contrat, apparaît davantage digne de protection que ce qu'il tient de l'effet de la loi seule. Ce que l'État a donné, il pourrait plus facilement le reprendre»³⁸.

35. Les articles 104 et 105, toujours dans la section IX, sont également des dispositions qui accordent des droits mais il s'agit de cas particuliers qui n'étaient pas objet de débats devant la Cour suprême et que nous relèguerons à la troisième partie de l'exposé.

36. *Venne, supra*, note 1 aux pp. 909-10.

37. *Ibid.* à la p. 910.

38. P.A. Côté, *loc. cit. supra*, note 32 aux pp. 416-17, 435.

C'est une situation de ce type qui s'est présentée dans *Venne*. Il s'agissait de contrats signés entre un promoteur immobilier, Winzen Land Corporation, et des acheteurs individuels dont Venne. En vertu de ces contrats l'acheteur s'engageait à payer le prix par mensualités et Winzen se réservait la propriété des lots. L'enregistrement du contrat, la prise de possession et le transfert de propriété ne pouvaient avoir lieu avant le paiement du prix de vente en totalité. Après avoir payé ce prix de vente en entier, l'acquéreur avait droit d'obtenir un acte de vente notarié. Dans le cas de Venne, deux contrats avec Winzen intitulés «Contract for Deed» avaient été signés en 1977.

Au 9 novembre 1978, date où la *L.P.T.A.* prit effet sur ces terrains, 1883 lots avaient fait l'objet de ces contrats mais Winzen n'avait transféré la propriété par acte notarié que pour 850 d'entre eux. Il restait alors 1033 lots acquis par 600 acheteurs, dont Venne, auxquels Winzen n'avait pas encore effectué de transfert parce que le prix de vente n'avait pas été acquitté en entier. En faisant abstraction des terrains cédés par Winzen à la municipalité pour fins de rues et parcs, il restait alors à Winzen 426 terrains à vendre.

Sur demande de Winzen à la *C.P.T.A.*, celle-ci lui refusa l'exclusion des lots de même que l'autorisation d'aliéner les lots déjà vendus mais dont elle se conservait encore la propriété. Une demande de révision fut également rejetée ce qui amena Winzen à se pourvoir en évocation contre la *C.P.T.A.*. Winzen fit valoir qu'il s'agissait de ventes sous condition suspensive qui, à cause de la rétroactivité de 1085 *C.c.B.C.*, étaient censées avoir été faites avant l'application de la *L.P.T.A.* et ne lui étaient donc pas assujetties. Elle soumit également que les 600 acheteurs avaient un droit acquis au transfert de propriété. Le recours de Winzen fut rejeté tant en Cour supérieure³⁹ qu'en appel⁴⁰ et, dans ce dernier jugement, la Cour estima que Winzen ne pouvait plaider pour autrui en invoquant des droits acquis en faveur de ses acheteurs qui n'étaient pas parties au litige⁴¹.

Le 25 mars 1982 Winzen procéda quand même, sans l'autorisation de la Commission qui lui avait été refusée, à transférer à Venne, par acte notarié, la propriété de deux lots faisant l'objet des «Contracts for Deed» de 1977. Le reliquat du prix de vente avait été payé par anticipation. Cette vente était faite en contravention de l'article 29 de la Loi parce que Winzen

39. *Winzen Land Corp. c. C.P.T.A.Q.* (16 février 1981) Montréal 500-05-004153-803, (C.S.), j. C. Benoît.

40. *Winzen Land Corp. c. C.P.T.A.Q.*, [1981] C.A. 383.

41. *Ibid.* à la p. 386, opinion du j. L'Heureux-Dubé. Cette opinion est reproduite dans *Venne, supra*, note 1 à la p. 892.

se gardait un droit d'aliénation sur des lots contigus.

Venne entreprit alors, à son tour, de faire valoir ses droits par requête pour jugement déclaratoire. Il soumit que l'obligation de transférer la propriété contractée par Winzen en 1977 était une obligation conditionnelle suspensive, la condition étant sa propre obligation d'en payer le prix. Une fois cette condition réalisée, le transfert de propriété devait rétroagir à la date du contrat de 1977, donc avant que la *L.P.T.A.* ne prenne effet⁴². Son second argument et celui qui nous intéresse ici, c'est que le droit d'obtenir le transfert de propriété était un droit acquis avant que la loi ne prenne effet. Même si ce transfert survenait après le 9 novembre 1978, il ne pouvait être affecté par la Loi.

En Cour suprême, comme on peut s'y attendre, le juge Beetz se demande si ce droit pour Venne d'obtenir le transfert de propriété des deux lots qui font l'objet du «Contract for Deed» est un droit couvert par l'article 101. Au premier chef, il pose le principe que l'article 101 doit s'appliquer à toutes les terres assujetties à la Loi⁴³ et que les droits acquis qu'il accorde le sont en référence aux prohibitions que la *L.P.T.A.* édicte aux articles 26, 28 et 29⁴⁴. Dans *Venne*, c'est la prohibition de l'article 29 qui est en cause, c'est-à-dire la prohibition d'aliéner un lot assujetti sans l'autorisation de la *C.P.T.A.Q.* tout en se gardant un droit d'aliénation sur un lot contigu.

Vu que l'article 101 est exhaustif, si le droit réclamé par Venne n'est pas protégé par 101, il ne peut s'agir d'un droit acquis. Or, le mot «aliéner» dans 101 doit être la contrepartie de la prohibition d'aliéner de l'article 29. La prohibition de 29 ne concerne pas le droit d'acquérir ou de se faire transférer un lot mais plutôt le droit de le vendre, de s'en départir⁴⁵. Par conséquent, c'est ce seul droit qui peut être protégé par l'article 101 et ce n'est pas le droit invoqué par Venne⁴⁶.

42. Cet argument fut rejeté par la Cour suprême: *supra* note 29.

43. C'est ici que la Cour réfute l'argument de la Cour d'appel à l'effet que l'article 101 ne pouvait s'appliquer à des terrains trop petits et impropres à l'agriculture: *Supra*, p. 7.

44. *Venne*, *supra*, note 1 à la p. 908.

45. Le motif est que l'achat de terres par un propriétaire possédant des lots contigus favorise l'objectif de concentration des terres agricoles visé par la *L.P.T.A.*. A l'inverse, la prohibition d'aliéner tout en se gardant un droit d'aliénation sur un lot contigu de l'article 29 a pour but d'éviter la fragmentation des terres agricoles: *Venne*, *supra*, note 1 à la p. 910.

46. *Ibid.*

On a vu également que l'article 101 énumère les conditions à remplir pour son application. Venne ne remplit aucune de ces conditions. Il n'a jamais utilisé le lot à une fin autre que l'agriculture et il n'a jamais obtenu un «permis d'utilisation» au sens de l'article 101. De plus, même si Venne pouvait bénéficier des droits acquis de Winzen, il ne serait pas plus avancé car Winzen n'en a pas non plus⁴⁷. En conséquence, ni Venne, ni Winzen ne peuvent prétendre à des droits acquis parce qu'ils ne se sont pas acquittés de leur fardeau de preuve à cet égard.

En résumé, selon la Cour suprême, les droits acquis contractuels reconnus par la jurisprudence traditionnelle ne peuvent subsister à l'encontre de l'article 101. Pour se qualifier sous cet article, il doit s'agir d'un droit que cette disposition reconnaît à l'encontre d'une disposition prohibitive de la Loi et de plus, son titulaire doit remplir les conditions de l'article 101, conditions qui font référence à une utilisation physique ou à un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture.

Nous allons maintenant nous consacrer à l'étude plus détaillée des deux possibilités de droits acquis prévues à l'article 101. En effet, selon les dispositions de cet article, il peut y avoir des droits acquis dans deux cas: dans le cas d'une utilisation à une fin autre que l'agriculture ou dans le cas de la détention d'un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture à la date où la Loi s'est appliquée.

2.4 L'utilisation à une fin autre que l'agriculture de l'article 101.

C'est certainement au titre d'une utilisation à une fin autre que l'agriculture que se qualifient la grande majorité des lots bénéficiant de droits acquis à l'encontre des restrictions de la *L.P.T.A.* En principe, toute utilisation autre que les utilisations énumérées au paragraphe 1 de l'article 1 et existant sur un lot à la date à laquelle la Loi s'applique à ce lot suffit à lui assurer la protection conférée par la section IX. En pratique, la multiplicité des situations concrètes, la rigueur des restrictions imposées par la Loi et l'importance des intérêts en présence ont amené les justiciables à tester les frontières de cette exception. Dans les prochains développements, nous allons tenter de cerner de plus près les difficultés qui se posent en rapport avec ce critère d'obtention des droits acquis et les solutions que les tribunaux ont apportées à certaines de ces difficultés. C'est ainsi que nous allons d'abord nous attarder aux caractéristiques que

47. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous étudierons le contenu de l'utilisation à une fin autre que l'agriculture génératrice de droits acquis selon l'article 101: *infra* aux pp. 28-30 et note 79.

doit présenter une utilisation selon l'article 101.

2.4.1 Une utilisation effective et actualisée.

C'est la Cour suprême elle-même qui précise que l'article 101 exige non seulement une utilisation à des fins non agricoles mais que cette utilisation doit de plus être effective et actualisée au moment où la Loi est devenue applicable au lot en question⁴⁸. Celui qui prétend à des droits acquis au titre d'une utilisation ne doit pas seulement établir que le lot n'est pas utilisé à une fin d'agriculture, il doit établir que le lot est effectivement utilisé à une fin autre que l'agriculture à la date pertinente:

«Un terrain inutilisé n'est pas utilisé à des fins d'agriculture. Mais précisément parce qu'il est inutilisé, il n'est pas non plus utilisé à une fin autre que l'agriculture, comme l'exige l'art. 101»⁴⁹.

Cette utilisation doit exister à une date précise et cette date est celle à laquelle la *L.P.T.A.* a été rendue applicable au lot. En conséquence, les anciennes utilisations abandonnées de même que celles qui ont débuté après la date à laquelle la Loi est devenue applicable ne confèrent pas de droits acquis⁵⁰.

L'exigence de l'utilisation à une date précise couplée à celle selon laquelle elle doit être effective ont amené la Cour à rejeter l'utilisation dite «passive» comme génératrice de droits acquis. Dans *Veilleux*, la Loi s'était appliquée au lot à compter du 13 juin 1980 et, à cette date, subsistaient sur le lot les fondations en pierre et le plancher en bois d'une résidence construite en 1945 et démolie en 1976. L'appelant soutenait que le fait de laisser subsister des fondations de nature résidentielle constituait une utilisation passive indiquant une finalité autre que l'agriculture et suffisante pour sauvegarder des droits acquis.

En refusant cette prétention, la Cour fut d'avis que l'expression «utilisation passive» comportait une contradiction dans les termes. L'utilisation doit nécessairement avoir un caractère d'effectivité⁵¹. Admettre que les fondations abandonnées d'une résidence puissent constituer un usage dérogatoire contredirait le but et l'objet de la Loi. Les

48. *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 870.

49. *Veilleux*, *supra* note 1 à la p. 852.

50. *Ibid.* à la p. 853.

51. *Ibid.* aux pp. 853-55.

dispositions des articles 102 et 31 indiquent que la Loi veut non seulement protéger les terres en culture mais aussi récupérer celles qui ont un potentiel agricole. C'est pour ce motif que:

«... le propriétaire d'un terrain inutilisé et laissé à l'abandon n'a pas de droit d'usage dérogatoire à protéger qui justifierait que ce terrain soit exclu de l'application de la Loi. Il ne lui reste, au moment du décret, qu'un droit de propriété dénudé de tout droit d'usage autre que ceux que la Loi permet»⁵².

Toutefois, la présence de fondations n'est pas toujours signe d'une utilisation abandonnée; il peut s'agir d'une utilisation active temporairement suspendue comme dans le cas de fondations érigées pour un projet de construction retardé. Un retard indu pourrait éventuellement amener un abandon mais tant que cette situation ne s'est pas présentée, cette utilisation ne doit pas être qualifiée de passive⁵³.

De plus, une utilisation effective et actualisée ne peut se manifester que par une intervention humaine et vérifiable témoignant d'une utilisation actuelle à une fin autre que l'agriculture. Cette exigence va amener la Cour à rejeter toute prétention à des droits acquis dans le cas de projets de développement domiciliaire. À l'égard des terrains qui ne sont pas encore construits, les travaux d'aménagement, même importants, réalisés par le promoteur et l'approbation d'un plan de lotissement par le conseil municipal ne sont pas suffisants au titre d'une utilisation à une fin autre que l'agriculture. En effet, à la date d'application de la Loi, à l'exception des rues, on ne peut voir sur un tel site que des terrains vacants ne servant à aucune fin apparente et sur lesquels aucune activité ne se déroule⁵⁴.

Dans *Veilleux*, la Cour suprême a définitivement écarté l'argument selon lequel l'absence de couverture végétale, manifestée en l'espèce par la présence des fondations et d'un plancher d'une ancienne résidence, pouvait indiquer et sauvegarder des droits acquis. Cet argument est fondé sur l'article 102⁵⁵ mais cette disposition s'applique seulement à une interruption ou à un abandon postérieur à la date d'application. Il ne peut s'appliquer

52. *Ibid.* à la p. 856.

53. *Ibid.* à la p. 856.

54. *Gauthier, supra* note 1 à la p. 871.

55. Il avait été retenu par le juge de première instance mais rejeté par la Cour d'appel: *Veilleux c. Québec (C.P.T.A.Q.)*, [1986] R.J.Q. 1402 (C.A.), inf. [1985] C.S. 174.

lorsque l'abandon ou l'interruption survient avant que la Loi ne s'applique. De plus, l'article 102 parle du «droit reconnu par l'article 101» et il ne peut s'appliquer qu'après une détermination préalable de droits acquis selon 101. Enfin, l'absence de couverture végétale pourrait indiquer qu'un lot n'est pas utilisé à une fin agricole mais, comme on l'a déjà vu, pour justifier des droits acquis selon l'article 101, cela n'est pas suffisant, il faut établir qu'un lot est effectivement utilisé à une fin autre que l'agriculture⁵⁶.

À l'inverse, cependant, il faut noter que la seule présence d'une couverture végétale ne doit pas être considérée comme incompatible avec une utilisation à une fin autre que l'agriculture. L'hypothèse du terrain de golf vient immédiatement à l'esprit mais la jurisprudence a également reconnu d'autres cas. Dans *Villiard c. C.P.T.A.Q.*⁵⁷, la Cour supérieure a reconnu qu'une superficie gazonnée sous laquelle étaient enfouis des fils de laiton essentiels à l'opération d'une station radio était utilisée à une fin autre que l'agriculture. Dans une autre affaire, il a été décidé qu'une étendue de 84,046 pieds carrés constituée d'une résidence entourée d'un chemin d'usage résidentiel, d'arbustes, d'arbres et de pelouse d'ornementation était utilisée à une fin autre que l'agriculture et pouvait donc être aliénée distinctement du reste d'une ferme⁵⁸.

56. *Veilleux, supra* note 1 à la p. 856.

57. *Villiard c. C.P.T.A.Q.*, [1982] C.S. 380, aux pp. 382-383.

58. *Vincent Breton Inc. c. C.P.T.A.Q.* (1er juin 1984), Bedford 455-05-000159-819, (C.S.), j. C. Benoît. On objectera peut-être que le juge Benoît s'est basé sur l'arrêt *Lefebvre c. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 16, pour tenir compte de la fin envisagée par le justiciable et que cet arrêt a été écarté comme erroné par la Cour suprême dans *Gauthier*. Toutefois, même la Cour suprême admet que la fin envisagée par un propriétaire lorsqu'il fait exécuter des travaux a son importance pour qualifier l'utilisation du lot comme agricole ou non agricole (*Gauthier, supra* note 1 à la p. 873). De plus, à la différence des arrêts *Gauthier* et *Venne*, il y avait une utilisation résidentielle effective et actualisée dans l'affaire *Vincent Breton Inc.* et il ne s'agissait plus que de savoir quelle superficie du terrain se rattachait à cette utilisation résidentielle et quelle partie était agricole. D'ailleurs, selon le juge Benoît «Quand l'intention est claire, il faut examiner ses manifestations concrètes compte tenu de la nature des lieux et du cycle des saisons» (à la p. 29) et la Cour a identifié soigneusement les travaux effectués et leurs circonstances manifestant de façon concrète l'intention de rattacher cette superficie à la résidence.

2.4.2 Des droits limités à la superficie effectivement utilisée.

Non seulement la Cour suprême exige-t-elle une utilisation effective et actualisée à une fin autre que l'agriculture pour se voir reconnaître des droits acquis selon l'article 101 mais elle postule également que *seule* cette situation effective et actualisée génère des droits acquis. Nous voulons dire ici que l'utilisation effective et actualisée à une fin autre qu'agricole sur un lot n'assure pas que tout le lot jouisse de droits acquis. Le deuxième alinéa de l'article 101 limite les droits acquis à cette seule superficie qui, à la date d'application, était utilisée à une fin autre que l'agriculture:

«Sans une utilisation à une fin autre que l'agriculture, il ne peut exister aucun droit acquis en vertu de la Loi. Mais même s'il existait une telle utilisation effective et actualisée lors de l'entrée en vigueur de la Loi, le second alinéa de l'art. 101, je le répète, limite les droits acquis découlant de cette utilisation exclusivement à la superficie du lot effectivement utilisée. Le libellé de l'art. 101 est clair: seule une utilisation à une fin autre que l'agriculture confère des droits acquis. Le concept de la «vocation» d'un terrain considéré dans son ensemble est étranger à la Loi et ne peut servir de source de droits acquis»⁵⁹.

En rejetant le concept de la «vocation» d'un terrain considéré dans son ensemble à cause de la limite imposée par le second alinéa de l'article 101, la Cour met un terme aux arguments suivant lesquels les travaux faits sur une partie d'un développement domiciliaire pouvaient, compte tenu de la fin poursuivie par le promoteur, avoir pour effet de changer la vocation de l'ensemble du terrain d'agricole à résidentielle. Un tel argument avait été retenu par le juge L'Heureux-Dubé, alors de la Cour d'appel, dissidente dans *Gauthier*. En effet, Gauthier avait fait des travaux à partir de 1975 sur une partie de sa terre qui n'allait pas être assujettie à la *L.P.T.A.*. Il avait fait des travaux de rue et de fossé, déposé un plan de lotissement, construit une ligne d'électricité et de téléphone, construit une maison modèle et vendu quelques lots, toujours dans la partie de sa terre qui allait se retrouver hors de la zone agricole.

Le reste de la terre de Gauthier, située en zone agricole et objet du

59. *Gauthier*, supra note 1 à la p. 873.

litige, était lotie mais ne comportait ni maison, ni service d'égout, d'aqueduc, d'électricité ou de téléphone. Il n'y avait eu aucun permis de construction à l'égard de cette partie de sa terre, ni vente, ni promesse de vente. En fait, ce terrain était en friche à la date d'application de la loi à l'exception d'une route de gravelle de 1,900 pieds de longueur prolongeant la rue située hors de la zone agricole.

En Cour d'appel dans *Gauthier*, la majorité avait décidé qu'il n'y avait ni permis, ni utilisation à une fin autre qu'agricole, à l'exception de la rue. Dans sa dissidence⁶⁰, le juge l'Heureux-Dubé fut d'avis que les travaux de *Gauthier* devaient s'appliquer à l'ensemble de sa terre, même s'il n'y avait aucune preuve matérielle de tels travaux sur la partie de sa terre zonée agricole. Il y avait une utilisation à une fin autre que l'agriculture au sens de 101 parce qu'il fallait tenir compte de la fin poursuivie par l'appelant. Le juge suivait en ce sens l'opinion du juge Nichols, alors de la Cour supérieure, dans *Lefebvre c. C.P.T.A.Q.*⁶¹ qui fut confirmée en appel⁶².

Non seulement la Cour suprême rejette-t-elle ce concept de la «vocation» de l'ensemble d'un terrain mais elle écarte comme «erroné»⁶³ le jugement de la Cour supérieure dans *Lefebvre*, tel que confirmé en appel. Il ne peut donc y avoir de droits acquis ailleurs que sur la superficie ou s'exerce effectivement une utilisation autre qu'agricole.

Sur cette question, la Cour suprême endosse comme bien fondé le point de vue défendu par la Commission:

«S'il existe telle chose qu'un usage résidentiel (ou commercial, industriel, institutionnel, etc.), il n'existe pas telle chose qu'un usage «développement domiciliaire». Un développement domiciliaire n'est que l'addition de superficies individuellement utilisées à des fins résidentielles (et accessoires comme les chemins donnant accès à ces résidences) et ne constitue un tout que dans l'intention du promoteur. Pour la détermination des droits acquis à un usage résidentiel, il faut, à la lumière du second paragraphe de l'article 101, voir si

60. [1985] C.A. 676 aux pp. 679-83.

61. *Supra* note 16.

62. *Ibid.*

63. *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 872; *Venne*, *supra* note 1 à la p. 912.

chacun des lots subdivisés ou la partie résiduelle du lot non subdivisé était individuellement utilisée à des fins résidentielles»⁶⁴.

Il ne faudrait pas croire cependant que les tribunaux du Québec n'ont pas donné effet à la limite de superficie des droits acquis du deuxième alinéa de l'article 101. Si l'on fait abstraction du cas particulier du développement domiciliaire, la jurisprudence est constante à l'effet que celui qui réclame des droits acquis ne verra sa réclamation reconnue qu'à l'égard de la superficie effectivement utilisée à une fin autre que l'agriculture. Déjà, en 1979, le juge Moisan de la Cour supérieure avait reconnu que l'effet de cette disposition équivalait à une négation de tout droit d'exploitation dans le cas d'une activité extractive⁶⁵. Les tribunaux refusent systématiquement de reconnaître des droits acquis au-delà de cette superficie⁶⁶ dont ils permettent par ailleurs l'identification et la délimitation par divers moyens:

«En somme, le second paragraphe de l'article 101 qui débute en ces termes «ce droit (il s'agit du droit acquis) n'existe qu'à l'égard de la superficie du lot qui était utilisée à des fins autres que l'agriculture», signifie selon nous que ce droit acquis ne concerne que la surface ou si l'on préfère le périmètre d'un espace contenu dans un lot qui était utilisé à des fins bien identifiées différentes de l'agriculture au moment où la loi est entrée en vigueur, sans qu'il ne soit nécessaire que des mesures soient fournies pour le tout ou pour partie en autant qu'il est possible d'identifier à un moment bien

-
64. Extrait du mémoire de l'intimée dans *Gauthier, supra*, note 1, cité avec approbation par le j. Beetz à la p. 873.
65. *C.P.T.A.Q. c. Meunier* (18 septembre 1979), Québec 200-05-003428-79, (C.S.), j. J. Moisan reproduit dans L. Cormier et L. Sylvestre, *op. cit. supra*, note 5 à la p. 745. Voir aussi: *Sablère Portneuf Inc. v. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 34 aux pp. 20-21.
66. *Villiard c. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 57 à la p. 383 et 385; *Gestion Jean-Paul Grisé Ltée v. C.P.T.A.Q.*, [1987] R.J.Q. 2618, 2621-2622, [1987] R.D.I. 584 à la p. 588 (C.S.); *Construction Michel Morin Inc. c. C.P.T.A.Q.* (22 janvier 1986) St-Hyacinthe 750-05-000343-854, (C.S.), j. Y. Forest à la p. 13.

arrêté quel était l'espace de terrain ainsi utilisé. Cette identification peut se faire de différentes façons, tels des témoignages, des plans, des photos aériennes, comme celà se produit dans le cas sous étude»⁶⁷.

2.4.3 L'utilisation à une fin autre que l'agriculture et le développement domiciliaire.

Nous venons de voir que la théorie selon laquelle il faut considérer la vocation de l'ensemble d'un développement domiciliaire selon l'intention de son promoteur ne peut justifier que des travaux sur une partie seulement d'un projet de développement domiciliaire soient suffisants pour considérer que l'ensemble est utilisé à une fin autre que l'agriculture à la date d'application de la Loi. Nous allons maintenant nous arrêter brièvement sur le concept même de développement domiciliaire et sur les opérations et travaux qui s'y rattachent afin de tenter de déterminer, à la lumière des arrêts de la Cour suprême, si ces opérations ou travaux peuvent générer des droits acquis au titre de l'utilisation à une fin autre que l'agriculture selon l'article 101. Nous reviendrons au concept de développement domiciliaire ultérieurement afin de vérifier cette fois s'il pourrait se qualifier sous l'article 101 au titre du permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture.

Aux yeux de la Cour suprême, l'objet d'un développement domiciliaire «est de préparer le terrain pour fins d'utilisation résidentielle par d'autres personnes»⁶⁸. L'intention du promoteur de ce développement est de vendre son terrain graduellement, lot par lot, au lieu de l'utiliser lui-même. L'hypothèse envisagée ici est celle où la *L.P.T.A.* s'applique au terrain où le promoteur veut réaliser son projet avant que ne soient érigées les résidences et souvent même avant que ne soient vendus les terrains⁶⁹.

67. *Sablère Portneuf Inc. c. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 34 à la p. 20. Voir aussi: *Gestion Jean-Paul Grisé Ltée c. C.P.T.A.Q.*, [1987] R.J.Q. 2618 à la p. 2622, [1987] R.D.I. 584 aux pp. 588-89.

68. *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 869. Voir aussi, à la p. 872.

69. C'était le cas dans *Gauthier*, comme on l'a déjà vu. A la date d'application de la Loi, des opérations et travaux avaient été faits sur une partie de la terre qui n'était pas assujettie à la Loi et il y avait eu vente de certains lots. La partie assujettie, objet du litige, avait été lotie mais n'avait pas encore été aménagée et n'avait fait l'objet d'aucun permis de construction, d'aucune vente ou promesse de vente. Elle était en friche, à l'exception d'une rue de gravelle. C'était aussi le cas dans *Venne*.

GIROUX, Lorne

IL s'agit donc de savoir si ces travaux et opérations de préparation sont suffisants pour constituer une utilisation à une fin autre que l'agriculture au sens de l'article 101, *L.P.T.A.*

La Cour rejette d'abord l'intention de vendre comme pouvant être une utilisation à une fin autre que l'agriculture au sens de l'article 101⁷⁰.

Quant aux travaux et opérations de préparation des terrains, si l'on fait abstraction de la superficie occupée par les rues⁷¹, on peut conclure des arrêts de la Cour suprême qu'ils ne sauraient non plus se qualifier sous 101 au titre de l'utilisation à une fin autre que l'agriculture. En tenant compte du fait que la Cour a écarté comme erronée la décision de la Cour supérieure, confirmée par la Cour d'appel, dans *Lefebvre*⁷², il faut en déduire que tous les éléments factuels présents dans cet arrêt, de même que ceux qui étaient présents dans *Gauthier* et *Winzen* sont considérés par la Cour suprême comme ne constituant pas une utilisation à une fin autre que l'agriculture. Ainsi en est-il du dépôt d'un plan de lotissement⁷³, de la vente de lots, qu'ils soient lotis⁷⁴ ou qu'ils soient décrits par tenants et aboutissants⁷⁵, de même que des travaux d'aménagement réalisés par le promoteur⁷⁶ et de la cession de lots à la municipalité pour fins de rues ou de parcs⁷⁷.

70. *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 872.

71. Dans *Gauthier*, la Cour d'appel avait considéré que la superficie occupée par les rues constituait une utilisation autre qu'agricole ([1985] C.A. 676 aux pp. 679 et 683). Il est clair que le fait que les lots bordaient de telles rues n'a pas été considéré ni par la Cour d'appel, ni par la Cour suprême comme leur conférant des droits acquis. Le jugement de la Cour suprême à l'égard des rues est moins précis que celui de la Cour d'appel. Toutefois, on peut déduire qu'elle partage la même opinion. D'une part, elle rejette l'appel sans infirmer le jugement de la Cour d'appel sur ce point précis. D'autre part, le juge Beetz déclare ceci à l'égard des rues: «Quand on examine les lots de l'appelant tels qu'ils étaient à l'époque où la Loi est entrée en vigueur, on y voit des terrains inoccupés, qui, à l'exception de la rue, ne servaient à aucune fin apparente et sur lesquels aucune activité se déroulait». (*Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 871).

72. *Supra*, note 16.

73. *Gauthier*, *supra* note 1 aux pp. 870-73; *Venne*, *supra* note 1 aux pp. 911-12.

74. *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 872; *Venne*, *supra* note 1 aux pp. 911-12.

75. C'était le cas dans *Lefebvre*, voir, *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 872.

76. *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 872.

77. *Venne*, *supra* note 1 à la p. 911.

En réalité, même si la lecture combinée des arrêts *Lefebvre*⁷⁸, *Gauthier* et *Venne*⁷⁹ permet de déterminer un grand nombre de faits qui «jugés

-
78. «À l'automne 1978, avant que ne prenne effet la Loi sur la protection du territoire agricole, il avait déboisé les rues et les endroits publics projetés, fait l'assiette des rues sur une longueur de deux milles, creusé des fossés de chaque côté de ces rues pour égoutter la majeure partie des lots, érigé un petit barrage pour contrôler les eaux d'un ruisseau, posé des tuyaux à l'intersection des chemins pour l'égouttement des fossés, construit un ponceau pour donner accès aux terrains et préparé un plan directeur d'aménagement». (*Lefebvre c. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 16, jugement du j. Nichols en Cour supérieure à la p. 4).
- «Au moment de l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection du territoire agricole (L.R.Q. c. P-41.1) le 22 décembre 1978, l'intimé avait déjà entrepris les travaux suivants relatifs à son développement domiciliaire, à savoir, le nettoyage d'une partie qui avait servi de dépotoir à ferrailles et de cimetière d'automobiles, de drainage de chaque lot, la construction d'un pont, la confection de plus de 2 milles de chemins, la confection de plus de 4 milles de fossés, et avait déjà signé 69 promesses de vente sur des superficies identifiées (dont deux avaient fait subséquemment l'objet d'un acte de vente notarié dûment enregistré).» (*Lefebvre v C.P.T.A.Q.*, *supra*, note 16, opinion du j. Malouf en Cour d'appel à la p. 2).
79. «En irait-il autrement si l'intimé pouvait bénéficier de droits acquis par Winzen, dans l'hypothèse où il y en aurait? C'est ce que Winzen prétend dans son mémoire où elle soutient qu'elle avait elle-même le droit acquis d'aliéner les lots en litige à l'intimé sans l'autorisation de la Commission, parce qu'avant que la Loi ne prenne effet, ces lots auraient été effectivement utilisés à des fins autres que l'agriculture. Et Winzen énumère une douzaine de faits qui, selon elle, constituent une utilisation des lots à une fin autre que l'agriculture. Parmi ces faits, Winzen mentionne l'intention de l'intimé d'utiliser au moins l'un des lots à des fins résidentielles, les dimensions des lots, le zonage résidentiel différé imposé par la municipalité, la subdivision des terres, la cession de lots à la municipalité pour les rues et les parcs, le but poursuivi par Winzen soit le développement résidentiel et industriel de l'ensemble de ses terres, une demande de services effectuée auprès de la ville de St-Hubert, le fait que ces lots étaient taxés par la Ville de St-Hubert, non pas sur la base de terres agricoles mais sur celle de terrains en voie de développement, les ventes enregistrées de 850 lots et les ventes non enregistrées de 1033 lots. Winzen insiste particulièrement sur le lotissement qui, à son avis,

séparément ou dans leur ensemble» ne sont pas considérés constituer une utilisation effective à une fin autre que l'agriculture, on peut probablement donner une réponse plus globale à la question qui nous intéresse ici. En acceptant la proposition soutenue par la Commission devant elle dans l'affaire *Gauthier*⁸⁰, la Cour suprême amène à conclure qu'un développement domiciliaire n'est pas un concept qui puisse constituer une utilisation à une fin autre que l'agriculture tant qu'il n'y a pas une utilisation à des fins résidentielles des terrains qui en font partie considérés individuellement.

2.4.4 Cas particuliers.

Seul un usage légalement exercé peut constituer une utilisation à une fin autre que l'agriculture susceptible de conférer des droits acquis selon l'article 101. Si l'utilisation du lot contrevient à la réglementation municipale sur le zonage à la date d'application de la Loi à ce lot, les tribunaux n'admettent pas qu'elle puisse être invoquée selon l'article 101⁸¹.

constituerait une utilisation des lots à une fin autre que l'agriculture. A mon avis, aucun de ces faits, considérés séparément ou dans leur ensemble, ne constitue une utilisation effective des lots à une fin autre que l'agriculture. La Cour en décide ainsi pour des faits semblables dans l'arrêt *Gauthier c. Québec*, (Commission de protection du territoire agricole du Québec), précitée.

Au surplus, le témoin Zenkovich, représentant de Winzen, atteste que les lots que Winzen désirait vendre n'avaient fait l'objet d'aucun travail d'aménagement et ne bénéficiaient d'aucun service d'utilité publique.

Winzen invoque également l'affaire *Lefebvre c. Commission de protection du territoire agricole du Québec* (...). Or, ce sont des décisions que la Cour désapprouve dans *Gauthier c. Québec*, (Commission de protection du territoire agricole du Québec).

Je conclus donc que ni l'intimé ni Winzen, à qui il incombait de prouver une utilisation dérogatoire génératrice de droits acquis, n'ont réussi à s'acquitter de cette tâche. La preuve tend même à démontrer le contraire.» (*Venne, supra* note 1 aux pp. 911-12).

80. Voir l'extrait du mémoire de l'intimée cité avec approbation par le j. Beetz, *supra* à la p. 25 et note 64.
81. *Carrière Coté St-Louis Canada Ltée c. Blainville* (19 juillet 1979) Terrebonne 700-05-000828-892, (C.S.), j. L. Poitras aux pp. 6-7; *St-Victoire (paroisse) c. Harold Weltman and Son Ltd* (25 septembre 1981) Richelieu 765-05-000184-79, J.E. 81-1007 (C.S.), j. A. Biron aux pp. 12 à 14; *C.P.T.A.Q. c. Martel* (6 août 1982) St-Hyacinthe 750-05-000228-82, J.E. 82-906 (C.S.), j. Y. Forest aux pp. 8 à 11.

Les utilisations saisonnières peuvent générer des droits acquis lorsqu'il est établi qu'elles sont exercées de façon régulière⁸².

Les utilisations accessoires présentent parfois certains problèmes dans la détermination des droits acquis. Dans *Gestion Jean-Paul Grisé Ltée c. C.P.T.A.Q.*⁸³, il fut décidé par la Cour supérieure que si l'exploitation d'une érablière constitue une activité agricole, lorsque, à la date d'application de la Loi une activité de nature commerciale se greffait à l'opération de l'érablière proprement dite, la partie de l'exploitation affectée à cette opération commerciale pouvait bénéficier de droits acquis mais non toute l'exploitation⁸⁴. Par ailleurs, une activité exercée de façon très accessoire et sporadique ne créera pas de droits acquis. Ainsi, dans le cas d'un aérodrome avec piste d'atterrissage sur gazon, s'il est établi que l'utilisation a été interrompue suffisamment longtemps pour faire jouer l'article 102, des atterrissages sporadiques survenus postérieurement établissent peut-être que l'on pouvait atterrir à cet endroit mais ne démontrent pas que l'endroit était utilisé comme aérodrome⁸⁵. De la même façon, le fait qu'une remise utilisée comme rangement d'équipements et de machineries dans le cadre d'une exploitation agro-forestière serve accessoirement de camp de chasse pendant de courtes périodes ne permet pas de conclure qu'il s'agit là de l'utilisation effective de la remise à une fin autre que l'agriculture justifiant la reconnaissance de droits acquis⁸⁶.

2.5 Le permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture de l'article 101.

L'article 101 est à l'effet qu'il peut également y avoir des droits acquis dans le cas d'un lot qui, à la date d'application de la Loi, «faisait déjà l'objet d'un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture». Cette disposition a donné lieu à une jurisprudence contradictoire dans le cas du lotissement mais, outre ce cas particulier, le permis d'utilisation comme

82. *Construction Michel Morin Inc. c. C.P.T.A.*, *supra* note 66 aux pp.7-8 (superficie utilisée à l'entraînement des chevaux de façon connexe à une piste de course du mois d'août jusqu'à l'enneigement, chaque année); *Gestion Jean-Paul Grisé Ltée c. C.P.T.A.Q.*, [1987] R.J.Q. 2618 à la p. 2621, [1987] R.D.I. 584 à la p. 588 (C.S.).

83. *Supra*, note 66.

84. *Gestion Jean-Paul Grisé c. C.P.T.A.Q.*, [1987] R.J.Q. 2618 aux pp. 2621-22, [1987] R.D.I. 584 aux pp. 587-88.

85. *C.P.T.A.Q. c. St-Louis*, *supra* note 34 à la p. 18 du jugement de la Cour supérieure, confirmé sur ce point par la Cour d'appel à la p. 12 de l'opinion du j. McCarthy.

86. *Hopkins c. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 34 aux pp. 11-12.

GIROUX, Lorne

source de droits acquis a semblé soulever peu de controverse dans la jurisprudence.

Après quelques considérations générales sur le permis d'utilisation, nos développements seront consacrés à l'application de ce critère de reconnaissance des droits acquis dans le cas d'un projet domiciliaire.

2.5.1 Principes généraux sur le permis d'utilisation.

Dans *Gauthier*, le juge Beetz a fait sienne⁸⁷ l'opinion de Mes Cormier et Sylvestre⁸⁸ quant aux critères auxquels doit satisfaire un permis pour se qualifier comme «permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture» au sens de l'article 101 L.P.T.A.:

- 1) le permis doit être émis par une instance qui possède des pouvoirs publics;
- 2) le permis doit être en vigueur au moment où les dispositions de la L.P.T.A. deviennent applicables au lot;
- 3) le permis doit mentionner une utilisation spécifique à une fin autre que l'agriculture;
- 4) le permis doit porter sur un lot ou une superficie donnée.

Quant à son effet du point de vue de l'existence des droits acquis en vertu de l'article 101, le permis d'utilisation conforme à ces critères équivaut à l'utilisation de fait:

«(...) un permis d'utilisation spécifique quant à l'utilisation et la superficie sur laquelle il porte est l'équivalent d'une utilisation effective et actualisée à une fin autre que l'agriculture»⁸⁹.

La conséquence de cette équivalence, c'est qu'un permis d'utilisation peut conférer des droits acquis à l'égard d'un lot sur lequel il n'y a pas d'utilisation effective et actualisée à la date d'application de la Loi, voire même à l'égard d'un lot qui est en culture à cette date. Cette hypothèse s'est présentée dans *C.P.T.A.Q. c. Tremblay*⁹⁰. Dans cette affaire, la Commis-

87. *Gauthier*, supra note 1 à la p. 874.

88. L. Cormier et L. Sylvestre, *op. cit.* supra note 5 à la p. 802.

89. *Gauthier*, supra note 1 à la p. 874.

90. *C.P.T.A.Q. c. Tremblay* (18 mai 1984) Québec 200-05-000716-840, (C.S.),

sion requérait de la Cour supérieure une ordonnance selon l'article 85 L.P.T.A. suite à une ordonnance qu'elle avait elle-même émise afin de faire cesser l'exploitation d'un site d'enfouissement sanitaire. À la date d'application de la Loi, l'immeuble faisant l'objet de l'ordonnance était exploité à des fins agricoles, exploitation qui s'était continuée jusqu'au printemps 1981. Depuis lors, l'immeuble visé avait été laissé inexploité. Toutefois, cet immeuble faisait partie de l'aire d'application d'un permis d'exploitation d'un site d'enfouissement sanitaire délivré en vertu des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁹¹. En conséquence, même s'il était en culture à la date d'application de la Loi et même s'il n'y avait aucun usage effectif à une fin autre que l'agriculture à cette date, l'immeuble visé par l'ordonnance était protégé par droits acquis parce qu'il faisait l'objet d'un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture équivalent à une utilisation effective et actualisée à telle fin.

2.5.2 Le permis d'utilisation et le développement domiciliaire.

On a vu plus haut que la Cour suprême avait considéré et rejeté les arguments tendant à établir qu'un projet de développement domiciliaire pouvait constituer une utilisation à une fin autre que l'agriculture au sens de l'article 101 L.P.T.A..

Le concept de développement domiciliaire a également posé des problèmes eu égard au «permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture» du même article. Il fut en effet soutenu que les différentes approbations ou autorisations obtenues lors de la réalisation des étapes d'un projet de développement domiciliaire pouvaient constituer un permis d'utilisation conférant des droits acquis.

On peut tenter de synthétiser l'état actuel de la jurisprudence, après les arrêts de la Cour suprême, en étudiant ces diverses prétentions en relation avec les étapes possibles du cheminement d'un projet de développement domiciliaire.

2.5.2.1 La portée du terme «permis d'utilisation».

En Cour d'appel, dans l'affaire *Rhéaume*⁹², le juge Nichols, dans sa dissidence, avait noté que le permis d'utilisation de l'article 101, n'étant pas défini dans la Loi, constituait une notion nouvelle jusque-là inconnue en

j. P. Côté.

91. L.R.Q. c. Q-2.

92. *Supra* note 17.

droit municipal. Favorisant une interprétation respectueuse du libre exercice du droit de propriété, il avait choisi de retenir le sens ordinaire du mot permis, celui d'une «autorisation officielle écrite»⁹³. En conséquence, dans cet arrêt, puisque l'approbation d'un plan projet de lotissement par le conseil municipal donnait le feu vert au projet de développement domiciliaire de Rhéaume, il devait donc s'agir d'un «permis d'utilisation» au sens de l'article 101 *L.P.T.A.*.

Cet argument fut rejeté dans *Gauthier*. Pour le juge Beetz, «il est de la nature d'un permis d'autoriser ce qui est autrement prohibé par la loi»⁹⁴. Comme il n'y avait pas de prohibition de développement de la terre pour des fins domiciliaires avant l'entrée en vigueur de la *L.P.T.A.*, il ne pouvait donc exister de permis d'utilisation à des fins de développement domiciliaire. Le juge Beetz se range donc du côté de la majorité dans *Rhéaume*: le législateur ne voulait pas, en employant le terme «permis d'utilisation», créer une espèce de permis jusque-là inconnue. Il fallait, au contraire, utiliser une expression générale couvrant tous les différents permis requis pour utiliser un terrain à une fin précise. De là l'utilisation des termes «permis d'utilisation».

À notre avis, et en toute humilité, c'est ici que l'on retrouve la partie la plus problématique de la motivation des trois jugements de la Cour suprême⁹⁵. Il peut sembler un peu catégorique de dire qu'il est de la nature d'un permis d'autoriser ce qui est autrement prohibé par la loi. Il existe des permis qui ne font qu'attester que l'opération est conforme à la loi ou à la réglementation. C'est le cas par exemple d'un permis de lotissement autorisant une opération cadastrale conforme aux exigences du règlement municipal de lotissement⁹⁶ ou d'un permis de construction à l'égard d'un bâtiment dont l'usage et l'implantation projetés sont conformes au règlement de zonage⁹⁷.

Au sens formel, on pourra dire que tout permis autorise ce qui serait autrement prohibé par la loi, dans la mesure où l'opération envisagée ne peut être entreprise sans le permis. Mais cela n'est vrai qu'au sens formel. La jurisprudence en matière d'urbanisme a reconnu cette réalité: si l'usage

93. *Ibid.*, à la p. 545, le j. Nichols citant le *Petit Robert*, ed. 1981.

94. *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 876.

95. Toutefois, comme on le verra plus loin, cela ne saurait avoir de conséquence quant au résultat des jugements.

96. *L.A.U.* art. 121.

97. *L.A.U.* art. 120. Voir aussi l'extrait de l'argumentation de l'intimée, la *C.P.T.A.*, cité avec approbation par le juge Beetz dans *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 877.

est conforme à la réglementation mais que le permis requis n'a pas été obtenu au préalable, il pourra y avoir une poursuite pénale pour l'infraction d'avoir construit sans permis mais les tribunaux refuseront de prononcer la démolition ou l'injonction⁹⁸.

Toutefois, à l'étude des différentes hypothèses envisagées, on verra que le résultat auquel en arrive la Cour peut quand même se justifier autrement que par le recours à cette seule notion du «permis d'utilisation».

2.5.2.2 Permis d'utilisation et approbation d'un plan projet de lotissement.

Dans l'affaire *Rhéaume*⁹⁹, le requérant s'était engagé dans le processus d'approbation d'un projet de développement domiciliaire prévu par la réglementation municipale et il avait fait approuver, par le conseil municipal, un plan projet de lotissement. Cette approbation de principe devait alors lui permettre de préparer un plan cadastral définitif à être déposé et d'obtenir un permis de lotissement sous réserve du respect des conditions prévues. La *L.P.T.A.* s'était appliquée à ce terrain après l'approbation du plan projet de lotissement mais avant que les autres démarches devant mener à un permis de lotissement puissent être complétées.

La majorité de la Cour d'appel fut d'avis que l'approbation de ce plan projet ne pouvait conférer de droits acquis car il ne s'agissait que d'une étape préliminaire en vue de l'obtention d'un permis de lotissement qui pouvait encore être refusé. Il s'agissait tout au plus d'une invitation implicite à continuer les procédures. Cette approbation, pas plus d'ailleurs que la délivrance éventuelle du permis de lotissement, n'indique pas les fins auxquelles seront affectées le lot et ses subdivisions et ne saurait donc valoir comme «permis d'utilisation» au sens de l'article 101 *L.P.T.A.*¹⁰⁰. Cette opinion fut entérinée par le juge Beetz dans *Gauthier*¹⁰¹. Au surplus, dans *Gauthier*, le projet était plus avancé que dans *Rhéaume* puisqu'il y avait eu dépôt du plan auprès du ministère des Terres et Forêts et approbation du plan de lotissement par le conseil municipal¹⁰² et pourtant, comme on le

98. *St-Adolphe d'Howard c. Stern*, [1977] C.S. 1030; *Bihun v. Long Branch*, (1960) 26 D.L.R. (2d) 10 (Ont. C.A.), permission d'appel refusée par la Cour suprême: [1960] R.C.S. X.

99. *Supra* note 17.

100. *C.P.T.A.Q. c. Rhéaume*, [1984] C.A. 542 aux pp. 546-47, opinion du j. Mayrand.

101. *Gauthier*, *supra* note 1 à la p. 876.

102. *Ibid.* aux pp. 870 et 874.

GIROUX, Lorne

verra plus loin, cela ne fut pas jugé suffisant pour justifier des droits acquis.

Par conséquent, la seule approbation d'un plan projet de lotissement par le conseil ne peut équivaloir au «permis d'utilisation» requis par l'article 101.

2.5.2.3 Permis d'utilisation et approbation d'un plan de lotissement par le conseil municipal.

Dans *Gauthier*, l'appelant s'appuyait sur une résolution du conseil municipal approuvant le plan de subdivision pour soutenir que cette approbation constituait un permis d'utilisation au sens de l'article 101. Le juge Beetz fit d'abord remarquer que les lots mentionnés à cette résolution ne représentaient que la rue.

Même si la résolution référerait à tous les lots du projet domiciliaire, elle ne pouvait conférer des droits acquis pour le motif qu'une telle résolution ne mentionne aucune utilisation spécifique à une fin autre que l'agriculture, condition *sine qua non* sous l'article 101¹⁰³.

Il faut donc écarter l'approbation d'un plan de lotissement par le conseil municipal de la notion de permis d'utilisation de l'article 101 *L.P.T.A.*

2.5.2.4 Permis d'utilisation et dépôt d'un plan de lotissement auprès du ministère des Terres et Forêts (maintenant le ministère de l'Énergie et des Ressources) selon l'article 2175 C.c.B.c.

Dans *Gauthier*, en plus de faire approuver son plan de lotissement par le conseil municipal, l'appelant l'avait déposé auprès du ministère des Terres et Forêts selon l'article 2175 C.c.B.c.¹⁰⁴. À l'analyse du texte, le juge Beetz en vient rapidement à la conclusion qu'il ne peut s'agir d'un permis d'utilisation au sens de l'article 101 *L.P.T.A.* au motif principal que le pouvoir du ministre, en vertu de cette disposition, ne concerne que l'aspect formel de la description et qu'il ne peut intervenir à l'égard de l'utilisation qui est faite de la terre:

«Il ressort de ce texte que le dépôt d'un plan de lotissement ne constitue pas un permis d'utilisation. Ce n'est qu'une procédure

103. *Ibid.* à la p. 874.

104. Ce dépôt doit maintenant être fait auprès du ministère de l'Énergie et des Ressources.

formelle qui sert à certifier la description d'une terre. Si le ministre trouve que le plan est correct, il doit le certifier; il n'a aucun pouvoir d'autoriser ou de prohiber l'utilisation de cette terre pour quelque fin que ce soit»¹⁰⁵.

Le texte actuel de l'article 2175 C.c.B.C. ne permet pas d'en venir à une autre conclusion que celle tirée par la Cour suprême: le dépôt d'un plan de subdivision ou de lotissement auprès du ministre de l'Énergie et des Ressources conformément à cette disposition ne saurait constituer¹⁰⁶ un permis d'utilisation pouvant conférer des droits acquis à une utilisation autre que l'agriculture.

2.5.2.5 Permis d'utilisation et permis de lotissement selon l'article 121 L.A.U.

Il nous reste une hypothèse à discuter. Cette hypothèse pourrait se présenter dans le cas où la date d'application de la *L.P.T.A.* à une terre visée par un projet de développement domiciliaire surviendrait après le 15 avril 1980 dans une municipalité ayant adopté un règlement de lotissement conformément à l'article 115 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁰⁷. Selon cette hypothèse, un permis de lotissement a été délivré en vertu de l'article 121 *L.A.U.*, avant la date d'application de la *L.P.T.A.*, et ce permis atteste de la conformité du projet de lotissement aux normes du règlement de lotissement adopté selon l'article 115 *L.A.U.*. Ce permis de lotissement, à lui seul, peut-il constituer le permis d'utilisation de l'article 101 *L.P.T.A.*?

Dans le cas d'un permis de lotissement délivré selon le régime des articles 115 et 121 *L.A.U.*, il pourrait être prétendu que la délivrance d'un tel permis détermine, indirectement à tout le moins, l'utilisation des lots dans la mesure où la superficie et les dimensions des lots, telles que

105. *Gauthier, supra* note 1 à la p. 875. On remarquera d'ailleurs que le pouvoir de refuser une telle approbation, lorsqu'il existe, est prévu de façon expresse par le législateur: *L.P.T.A.*, art. 33.

106. Il est indifférent que ce dépôt soit accompagné d'une approbation du plan de lotissement par le conseil municipal: dans *Gauthier*, en effet, l'argument que ces deux opérations pouvaient constituer un permis d'utilisation au sens de l'article 101 *L.P.T.A.* a été soumis (à la p. 874) et cet argument doit être considéré comme ayant été clairement refusé.

107. Le 15 avril 1980 marque la date d'entrée en vigueur de la plupart des dispositions de la *L.A.U.*: [1980] 112 *G.O.Q.*, ptie 2, p. 1599.

spécifiées au règlement de lotissement, sont alors déterminées selon les termes mêmes du paragraphe 1 du deuxième alinéa de l'article 115 *L.A.U.*, «pour chaque zone prévue au règlement de zonage» et «par catégories de constructions ou d'usages».

Selon cet argument, la délivrance d'un tel permis de lotissement à l'égard de terrains qui respectent les exigences de superficie et de dimensions applicables aux usages résidentiels dans une zone résidentielle, telle que délimitée au règlement de zonage, pourrait constituer un «permis d'utilisation» à cause de cette référence, dans le règlement de lotissement, aux usages et aux zones du règlement de zonage. L'objectif visé ici est de répondre à l'opinion du juge Mayrand de la Cour d'appel dans *Rhéaume* qui reproche au permis de lotissement de ne pas indiquer les fins auxquelles sont destinées le lot ou ses subdivisions alors que le permis d'utilisation de l'article 101 *L.P.T.A.* est accordé pour «une fin» déterminée, autre que l'agriculture¹⁰⁸.

À notre avis, cet argument ne peut résister à l'analyse de la jurisprudence. Certes, il pourrait être soutenu que l'*obiter* du juge Mayrand dans *Rhéaume* quant au permis de lotissement¹⁰⁹ n'a pas été expressément endossé par la Cour suprême dans *Gauthier* et que, dans ce dernier arrêt, il n'y avait pas eu délivrance d'un permis de lotissement selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹¹⁰. Toutefois, dans *Gauthier*, le juge Beetz termine son analyse des questions relatives au permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture en endossant comme «pertinents et bien fondés»¹¹¹ les arguments qu'avait soumis la Commission de protection du territoire agricole sur cette question. À notre avis, ces arguments s'appliquent même à l'égard d'un permis de lotissement qui aurait été délivré dans le cadre des articles 115 et 121 de la *L.A.U.*.

La Commission et ensuite la Cour suprême fondent d'abord leur

108. *Supra* note 100 à la p. 546.

109. Il s'agit d'un *obiter* en effet puisque *Rhéaume* n'avait même pas encore obtenu de permis de lotissement, il n'avait que l'approbation de son plan projet de lotissement, une étape préliminaire. L'opinion du j. Mayrand quant au permis de lotissement lui-même n'était donc pas requise pour la solution du litige.

110. *Gauthier* fondait son argument sur l'approbation de son plan de lotissement par le conseil municipal et son dépôt au ministère des Terres et Forêts selon 2175 *C.c.B.c.* De plus, la date d'application de la *L.P.T.A.* dans *Gauthier* était celle du 9 novembre 1978 et, à cette date, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'avait pas encore été adoptée.

111. *Gauthier*, *supra* note 1 aux pp. 876-77.

argumentation sur l'objet du permis de lotissement, par opposition au permis d'utilisation. Le permis d'utilisation permet l'usage recherché, tel un permis de construction pour une résidence, alors que pour sa part, le permis de lotissement ne sert qu'à permettre la délimitation d'une nouvelle propriété ou l'identification d'un nouveau lot sans autoriser l'usage de ce lot. De plus, cette distinction entre le lotissement et l'utilisation, donc entre le permis de lotissement et le permis d'utilisation, est le fait de la Loi elle-même qui en fait deux prohibitions distinctes: l'interdiction de lotir à l'article 28 *L.P.T.A.* et l'interdiction d'utiliser à l'article 26 *L.P.T.A.*.

En vertu de l'article 101, le droit acquis dépend de l'usage et c'est le droit acquis obtenu par l'usage ou le permis d'usage qui permet de lotir. L'inverse n'est pas vrai; le seul lotissement ou le permis de lotir ne donne pas un droit acquis à l'usage. Le législateur connaissait la distinction entre l'usage et le lotissement, il n'a pas voulu que le lotissement ou le permis de lotir suffise pour justifier des droits acquis sous l'article 101, il exige l'usage ou, à tout le moins, un permis d'usage.

À notre avis, en faisant siens ces arguments de la Commission, la Cour suprême, dans *Gauthier*, rend illusoire toute prétention à des droits acquis qui ne serait fondée que sur l'obtention d'un permis de lotissement au sens des articles 115 et 121 *L.A.U.*.

En définitive, dans l'état actuel de la jurisprudence, après *Venne* et *Gauthier*, il est difficile de voir comment la réalisation des différentes étapes administratives et l'obtention des autorisations requises pour un projet domiciliaire puissent faire naître des droits acquis au titre d'un permis d'utilisation avant que ne soient délivrés les permis individuels de construire.

PARTIE III LE REGIME DES DROITS ACQUIS

Jusqu'ici nous avons considéré les principes généraux à partir desquels doivent être étudiés les problèmes de droits acquis selon la *L.P.T.A.* et nous avons analysé les conditions devant exister pour qu'un justiciable puisse invoquer à son profit de tels droits. Nous allons maintenant nous arrêter au régime applicable aux droits acquis lorsqu'ils existent. Il s'agira d'un regard sur la jurisprudence des tribunaux judiciaires rendue en application des articles 102 et suivants par lesquels le législateur a déterminé les normes applicables à la perte des droits acquis et au droit d'extension. Ici encore, il ne s'agit pas d'une étude exhaustive mais seulement de la mise en relief des arrêts les plus récents ou de certaines autres décisions significatives.

3.1 L'article 102 L.P.T.A. et la perte des droits acquis.

L'article 102 L.P.T.A. précise dans quels cas peuvent être perdus les droits reconnus par l'article 101, que ce soit au titre d'une utilisation ou d'un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture:

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

Tel que déjà signalé, nos discussions ne porteront que sur certains aspects de cette question à partir des seules décisions des tribunaux judiciaires.

3.1.1 Fardeau de preuve.

On a vu antérieurement que celui qui prétend à des droits acquis selon l'article 101 a le fardeau de la preuve, car il prétend bénéficier d'une exception à l'application normale de la Loi en zone agricole. Toutefois, une fois qu'il a réussi la démonstration de ses droits acquis, «il faudra une preuve prépondérante qu'il a perdu ses droits» selon l'expression utilisée par la Cour supérieure dans *C.P.T.A.Q. c. St-Louis*¹¹².

On peut en déduire que c'est alors à la Commission ou à celui qui prétend que les droits acquis ont été perdus d'assumer le fardeau d'établir les conditions d'application de l'article 102 L.P.T.A.. Une telle inférence semble logique surtout si l'on se souvient que dans *Veilleux* la Cour suprême a rappelé que l'article 102 et la question de la couverture végétale ne surviennent qu'après qu'on ait déterminé, au préalable, l'existence de

112. *C.P.T.A.Q. c. St-Louis*, *supra* note 34 à la p. 16.

droits acquis en vertu de l'article 101¹¹³.

3.1.2 Les critères d'application de l'article 102.

Il est clair d'après le texte même de l'article 102 L.P.T.A. que le simple fait de ne pas utiliser un lot protégé par droits acquis ne fait pas perdre la protection.

«Le droit de continuer une utilisation depuis défendue par la loi sur la protection du territoire agricole persistera même si cette utilisation est interrompue ou abandonnée. Puisque ce droit est acquis de par la loi elle-même, il s'ensuit que l'interruption ou l'abandon dont traite l'article 102 doit aussi avoir lieu après l'entrée en vigueur de la loi. Ce n'est donc pas parce qu'un lot n'est plus utilisé comme autrefois que l'on perd des droits acquis en vertu de l'article 101. Une fois acquis, ces droits ne sont pas éteints parce que leur exercice a été interrompu ou abandonné après l'entrée en vigueur de la loi, à moins qu'une végétation n'ait recouvert le lot délaissé depuis plus d'un an»¹¹⁴.

On peut aussi déduire du texte de l'article 102 que le seul changement d'usage après la date d'application de la Loi ne fait pas non plus perdre la protection. L'article 102 détermine donc, à l'égard du droit acquis à un usage dérogatoire, une règle différente de la règle de droit commun applicable au zonage local. Dans ce dernier cas, en effet, les droits acquis à un usage dérogatoire au règlement de zonage se perdent par l'abandon ou l'interruption de son exercice¹¹⁵ ou par changement d'usage¹¹⁶.

113. Veilleux, *supra* note 1 à la p. 856.

114. Juge L. Poitras dans *Carrière Côté St-Louis Canada Ltée c. Blainville*, *supra* note 81 à la p. 9.

115. *Montréal c. Di Staulo*, [1965] R.L. 208 (C.S.); *Ouimet c. Montréal et Lespérance*, [1970] C.S. 537.

116. *Montréal c. Bibeau*, [1964] B.R. 107; *Savoie c. St-Léonard*, [1964] C.S. 283; *Montréal c. Bijouterie Gervais Inc.*, [1981] J.M. 21 (C.A.), inf. [1975] C.S. 1154, autorisation d'appeler refusée: [1980] 2 R.C.S. v.

La perte des droits acquis ne survient que lorsque la superficie protégée au sens de l'article 101 est laissée sous couverture végétale pendant plus d'un an à compter de la date d'application de la Loi, de la date du lotissement ou de l'aliénation, selon le cas.

Dans *Veilleux*, sans même que la question ait été soulevée devant la Cour, semble-t-il, le juge Beetz s'est arrêté à la différence entre la version française et la version anglaise de l'article 102 *L.P.T.A.*. L'article 102 emploie l'expression «laisser le sol sous couverture végétale» et la version anglaise utilise la périphrase «to leave land uncropped». La version anglaise pourrait laisser croire que le seul fait de ne pas cultiver pendant un an¹¹⁷ serait suffisant pour faire perdre les droits acquis même quand la végétation pourrait prendre beaucoup plus longtemps pour recouvrir le sol comme dans le cas d'un terrain de stationnement recouvert d'asphalte, par exemple. En reconciliant les textes à l'aide du sens ordinaire des mots et de l'objet de la Loi, le juge Beetz en vient ainsi à définir les termes «uncropped» et «sous couverture végétale» comme signifiant «recouvert par la végétation»¹¹⁸.

Dans ce contexte, un arrêt illustre les difficultés d'application de l'article 102 lorsque le lot est déjà sous couverture végétale à la date d'application mais est quand même utilisé à une fin autre que l'agriculture.

Dans *C.P.T.A.Q. c. St-Louis*¹¹⁹, la Commission demandait une ordonnance sous l'article 85 *L.P.T.A.* pour faire cesser une utilisation autre qu'agricole sur un lot assujetti à la Loi.

Il fut établi que le 9 novembre 1978 ce lot était utilisé comme centre de parachutisme et piste d'atterrissage sur gazon. Un hangar y était également érigé. La Commission admettait qu'une piste d'atterrissage et une école de parachutisme étaient une utilisation autre qu'agricole à la date d'application de la Loi, mais elle soutenait que cet usage avait été interrompu et que le terrain était resté sous couverture végétale au sens de l'article 102. Il y avait donc eu perte des droits acquis à l'exception du hangar et d'une superficie d'un hectare autour de lui.

Dans une telle hypothèse, le terrain est déjà sous couverture végétale à la date d'application de la Loi. Il peut alors être soutenu que la seule interruption d'usage pendant plus d'un an est suffisante pour faire perdre les droits acquis malgré la première phrase de l'article 102 qui semble

117. «To leave land uncropped» signifie «ne pas cultiver la terre dans le but d'en obtenir une récolte»: *Veilleux*, *supra* note 1 à la p. 857.

118. *Veilleux*, *supra* note 1 aux pp. 857-58.

119. *Supra* note 34.

indiquer le contraire. Cette situation n'a pas été sans poser quelques difficultés au juge Durocher de la Cour supérieure, saisi de l'affaire:

«L'argument à l'effet que la piste et ses environs étaient sous couverture végétale avant et lors de l'entrée en vigueur de «la Loi», et sont demeurés tels par la suite peut, à première vue, paraître anodin. Il n'en demeure pas moins qu'il soulève aussi plusieurs interrogations.

D'une part la commission, comme le tribunal ici, trouve que l'ensemble de l'exploitation a bénéficié du droit acquis visé à l'article 101, alors que le lot est dans cet état. Le début de l'article 102 édicte que «le droit reconnu par l'article 101 subsiste malgré l'interruption ou l'abandon de l'utilisation autre que l'agriculture.» Si, alors que les lieux étaient sous cette couverture, qu'on en faisait une utilisation autre qu'agricole, et qu'on a pu acquérir un droit portant sur le lot, le fait de le laisser dans le même état végétal en 1979 et 1980 emporte-t-il extinction? À partir de quel moment devra-t-on computer le délai? La présence du hangar a-t-elle une incidence sur la question?

D'autre part, on peut constater que le législateur ne semble pas avoir prévu cette situation. Quel genre d'interprétation faut-il alors donner à "la loi"»¹²⁰.

Or, la preuve révélait que de 1979 à 1983 il n'y eut pas d'activité à cet endroit à l'exception de quelques atterrissages sporadiques insuffisants à démontrer que l'endroit était utilisé comme aérodrome. Surtout, et ce fait a semblé déterminant, les intimés avaient loué les lieux à des agriculteurs en 1982 et 1983 et permis l'exercice d'une activité agricole. Dans de telles circonstances, le juge Durocher fut d'avis qu'on ne pouvait pas conclure que le droit acquis ne s'était pas éteint, à l'exception du hangar et de son chemin d'accès sur une superficie pouvant être portée à un hectare.

120. *Ibid.* à la p. 15.

Cet arrêt de la Cour supérieure vient tout récemment d'être confirmé par la Cour d'appel. Dans *St-Louis v. C.P.T.A.Q.*¹²¹ la Cour d'appel a énoncé plusieurs principes quant à l'application de l'article 102.

Les appelants soumièrent d'abord à la Cour que puisque le hangar n'avait pas été laissé sous couverture végétale, le droit acquis dont bénéficiait toute la superficie ne s'était pas éteint vu que cette superficie était entièrement utilisée à une fin autre que l'agriculture le 9 novembre 1978. La Cour refusa cette interprétation de l'article 102 car elle conduirait à un résultat absurde. Il suffirait alors de garder sous couverture végétale un mètre carré de terrain pour éviter l'extinction du droit acquis. Selon la Cour d'appel, même si le droit acquis ne s'éteint pas mètre carré par mètre carré, lorsqu'une partie importante d'une superficie est laissée sous couverture végétale sans utilisation ou activité effective ou significative pendant plus d'un an, le droit acquis qui porte sur cette superficie est éteint en ce qui concerne cette partie.

La Cour confirme ensuite le jugement de la Cour supérieure à l'effet que les atterrissages sporadiques et les projets non réalisés après la date d'application de la Loi avec, en plus, l'exercice d'une activité agricole en 1982 et 1983 ne pouvaient faire renaître les droits acquis. De plus, la possibilité de l'exercice du droit de retrait pendant deux ans après l'acquisition de la propriété par l'adjudicataire à une vente pour taxes ne change pas le fait que pendant cette période l'emplacement n'était pas utilisé à une fin autre que l'agriculture.

La Cour répond enfin à l'argument basé sur le fait que même pendant son utilisation à des fins autres que l'agriculture comme piste d'atterrissage sur gazon et école de parachutisme, l'emplacement était resté sous couverture végétale de telle sorte que le droit acquis ne pouvait être éteint par le fait de laisser le lot dans cet état:

«A ceci je réponds... que l'abandon de l'utilisation à des fins autres que l'agriculture donne à la couverture végétale existante un caractère nouveau, un effet particulier. C'est là, à mon avis, appliquer à l'espèce les dispositions de la première partie de l'article 102 de la *Loi sur la protection du territoire agricole*: l'abandon de

121. *Supra*, note 34.

l'utilisation autre que l'agriculture ne suffit pas, à lui seul, pour faire perdre le droit acquis à telle utilisation mais lorsqu'en plus l'emplacement est laissé sous couverture végétale pendant plus d'un an, ce droit est éteint¹²².

En pratique, ceci signifie que s'il s'agit d'un droit acquis résultant d'une utilisation autre que l'agriculture s'exerçant sur un lot recouvert de végétation, l'interruption ou l'abandon d'une utilisation non-agricole pendant plus d'un an fait perdre la protection.

Toutefois, si le droit acquis existe au titre d'un permis d'utilisation autre que l'agriculture sur un lot recouvert de végétation, nous sommes d'opinion que pendant la période de validité de ce permis, la seule absence d'utilisation pendant plus d'un an ne suffit pas à faire perdre le droit acquis. En effet, l'article 101, on l'a vu, reconnaît deux modes d'acquisition des droits acquis: l'utilisation à une fin autre que l'agriculture et le permis d'utilisation. Les termes de l'article 102 ne font référence qu'à la situation où le droit acquis résulte d'une utilisation et non d'un permis¹²³.

3.1.3 La suspension du délai de l'article 102.

La jurisprudence administrative de la Commission et même celle des tribunaux ordinaires reconnaissent que le délai de l'article 102 peut être suspendu. Ces décisions ont été rendues dans des cas où il était soumis que la période de l'article 102 ne doit pas courir pendant qu'une personne est devant les tribunaux pour faire statuer sur ses droits. La Commission a ainsi reconnu que le délai de l'article 102 ne pouvait courir dans le cas d'une société exploitant une carrière pendant la période où cette société était devant les tribunaux pour faire reconnaître, à l'encontre d'un règlement municipal, ses droits acquis à l'exploitation¹²⁴. Le même argument a été repris par le juge Masson de la Cour supérieure dans *Rhéaume c. C.P.T.A.Q.*¹²⁵. Invoquant la jurisprudence même de la Commission, le juge a estimé que le fait pour Rhéaume d'avoir laissé son lot sous couverture végétale pendant plus d'un an ne pouvait lui être reproché. Il était alors devant les tribunaux pour faire statuer sur ses droits

122. *Ibid.* aux pp. 12 et 13 de l'opinion du j. McCarthy parlant pour la Cour d'appel.

123. *Supra*, p. 33 et note 90.

124. *Carrières T.R.P. Ltée c. Potvin et al* (16 septembre 1980), 7325-019316, (C.P.T.A.Q.), à la p. 6.

125. *Rhéaume c. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 17.

GIROUX, Lorne

acquis¹²⁶.

Encore faut-il toutefois que le débat judiciaire soit en rapport avec les droits conférés ou reconnus par la L.P.T.A. à l'égard du lot qui serait revenu sous couverture végétale, pour que cette suspension du délai soit ainsi reconnue. Dans *C.P.T.A.Q. c. Saint-Louis*¹²⁷, on a vu que la Commission prétendait qu'il y avait eu perte des droits acquis parce que le lot était resté sous couverture végétale pendant plus d'un an. Le propriétaire du lot à la date d'application de la Loi avait par la suite vendu ses actions dans l'entreprise et il avait personnellement conservé une hypothèque sur l'emplacement en garantie du solde du prix de vente. Les actifs furent ultérieurement vendus à une autre entreprise qui s'attaqua à la validité de l'hypothèque alors que le propriétaire original intentait, pour sa part, un recours hypothécaire. Finalement, le propriétaire original reprit la propriété en se portant adjudicataire de l'immeuble suite à une vente pour taxes. Il prétendit que l'article 102 ne pouvait s'appliquer parce que, depuis 1977, il était en litige devant les tribunaux tel que décidé par la Commission dans *Carrières T.R.P. Ltée*¹²⁸ et par la Cour supérieure dans *Rhéaume c. C.P.T.A.Q.*¹²⁹. Cet argument ne fut pas retenu à cause du manque de connexité entre le litige hypothécaire et l'application de la L.P.T.A..

«Le tribunal trouve que l'action hypothécaire intentée par l'intimé Saint-Louis ne pouvait avoir pour objet que la protection de sa créance et, éventuellement, une vente en justice. Elles ne portaient aucunement sur les questions qui nous occupent ici. Elles n'ont donc aucun effet sur le présent litige; et sûrement pas celui d'interrompre le processus d'extinction du droit acquis, prévu à l'article 102. Cet argument est donc rejeté»¹³⁰.

3.1.4 Cas particuliers.

La Cour supérieure a signalé que le droit acquis reconnu par l'article

126. *Ibid*, à la p. 10 du jugement du juge Masson. La Cour d'appel a renversé ce jugement mais ne s'est pas prononcée sur cette question.

127. *Supra* note 34.

128. *Supra* note 124.

129. *Supra* note 17.

130. *C.P.T.A.Q. c. St-Louis*, *supra* note 34 aux pages 14-15.

104 à un lot qui a été acquis ou utilisé à une fin d'utilité publique par une autorité publique, à la date d'application de la Loi, n'est pas touché par le mode d'extinction de l'article 102. La Cour note que l'article 102 ne fait référence qu'à un droit reconnu par l'article 101 ce qui excluerait implicitement l'article 104¹³¹. Il a également été décidé que l'article 102 doit céder devant le droit d'étendre la superficie des droits acquis accordé par l'article 103. Dans *Mondor c. C.P.T.A.Q.*¹³², la Cour supérieure a jugé que le requérant avait le droit d'étendre la superficie sur laquelle il avait des droits acquis, même si cette extension se réalisait sur une partie non contiguë du même lot qui en était séparée par un chemin public. La Commission souleva que le droit acquis auquel prétendait le requérant avait été éteint vu qu'il existait toujours une couverture végétale sur les parties de terrain devant faire l'objet de l'extension. Cette prétention fut rejetée. Le juge Tannenbaum fit remarquer qu'il n'y avait eu ni interruption ni abandon des droits acquis par le requérant qui continuait à utiliser la résidence qui lui conférait ses droits acquis. Il n'avait donc pas perdu le droit qu'il voulait maintenant étendre¹³³. La Cour d'appel ne s'est pas prononcée sur cette question précise mais en confirmant le jugement quant au droit d'extensionner, elle confirme donc que l'article 102 ne saurait faire obstacle au droit accordé par l'article 103 L.P.T.A..

3.2 L'article 103 et l'extension des droits acquis.

L'article 103 L.P.T.A. accorde le droit d'étendre la superficie sur laquelle des droits acquis sont reconnus par l'article 101.

«103. Une personne peut, sans l'autorisation de la commission, étendre la superficie sur laquelle porte un droit reconnu par l'article 101.

Cette superficie peut être portée à un demi-hectare si, au moment où les dispositions de la présente loi visant à exiger une autorisation de la commission y ont été rendues applicables, ce lot était utilisé ou faisait déjà l'objet d'un permis d'utilisation à des fins

131. *St-Nicéphore c. C.P.T.A.Q.* (20 juin 1989) Drummond 405-05-000225-888, (C.S.), j. G. Arsenault à la p. 6.

132. *Mondor c. C.P.T.A.Q.* (6 décembre 1983) Joliette 705-05-000518-830, (C.S.), j. Tannenbaum conf. par *C.P.T.A.Q. c. Mondor*, [1989] R.D.I. 291 (C.A.).

133. *Ibid* aux pp. 5-6 du jugement du j. Tannenbaum.

résidentielles. Elle peut être portée à un hectare s'il s'agissait d'une utilisation ou d'un permis d'utilisation à des fins commerciales, industrielles ou institutionnelles.

L'extension prévue par l'alinéa précédent peut être faite sur plus d'un lot lorsqu'une personne était propriétaire de plusieurs lots contigus à la date où les dispositions de la présente loi visant à exiger l'autorisation de la commission ont été rendues applicables à ces lots.»

Ce droit d'extension a fait l'objet de deux arrêts récents de la Cour d'appel que nous allons maintenant considérer. On remarquera cependant, qu'à notre connaissance, le droit de faire l'extension sur plus d'un lot accordé en 1985¹³⁴ n'a pas encore fait l'objet d'interprétation judiciaire.

3.2.1. La portée du droit d'extension reconnu par l'article 103.

Les tribunaux de droit commun ont été appelés à se prononcer sur la portée du droit d'étendre la superficie sur laquelle portent les droits acquis, tel que le reconnaît l'article 103.

La lecture du deuxième alinéa de l'article 103 révèle que le droit d'extension accordé ne l'est que jusqu'à un demi-hectare, dans le cas d'une utilisation à des fins résidentielles et jusqu'à un hectare, dans le cas d'une utilisation à des fins commerciales, industrielles ou institutionnelles. Il ne s'agit pas du droit d'étendre la superficie d'un demi ou d'un hectare mais de la porter à un demi ou à un hectare. Si la superficie déjà protégée par droits acquis à la date d'application de la Loi au lot atteint ou excède la limite d'un demi ou d'un hectare, il n'y a plus d'extension possible. Dans le cas d'une activité extractive, la Cour supérieure a déjà souligné que l'existence d'une telle situation «équivalait à la négation à brève échéance de tout droit d'exploitation»¹³⁵. Dans un tel cas, la limite imposée par le deuxième alinéa de l'article 101 s'applique avec rigueur.

Dans *Sablère Portneuf Inc. c. C.P.T.A.Q.*¹³⁶, un ingénieux argument, fondé sur le texte de l'article 101, a été soumis à la Cour supérieure pour

134. L.Q. 1985, C. 26, art. 29 et 33.

135. Juge Moisan dans *C.P.T.A.Q. c. Meunier*, *supra* note 65 à la p. 9.

136. *Supra* note 34.

contourner cette difficulté. Dans cette affaire, il s'agissait d'une sablière qui était déjà exploitée sur une superficie supérieure à un hectare le 9 novembre 1978. Sur requête pour jugement déclaratoire, l'exploitante fit valoir qu'en rendant à l'agriculture une partie de son lot jusque-là exploité comme sablière, elle pouvait alors en exploiter une autre partie comme sablière en autant que la superficie totale exploitée à cette fin ne dépasse pas la superficie protégée par droits acquis à la date d'application de la Loi. En définitive, la prétention de la requérante était qu'elle pouvait «promener» en quelque sorte sa superficie de droits acquis sur le lot en rendant à l'agriculture la partie du terrain jusque-là exploitée comme sablière et en avançant alors son front d'exploitation sur une superficie équivalente:

«En somme, ce que recherche Sablière est la possibilité de déplacer son exploitation sur diverses parties du lot 145 non encore utilisées en limitant chaque nouvelle surface qu'elle exploitera successivement après l'épuisement de la précédente (sic), à la même étendue que celle qu'elle avait le droit d'exploiter grâce à ses droits acquis le 9 novembre 1978. Dans cette optique, les droits acquis de 1978 se rapportaient à une exploitation supérieure à un hectare dont il n'y a à peu près plus rien à tirer. Pour empêcher Sablière de mettre fin à ses opérations vu cet épuisement de la matière première, elle pourrait exploiter cette superficie supérieure à un hectare dans un autre secteur encore vierge du lot 145 en même temps qu'elle rendrait à l'agriculture la partie maintenant vide. Une fois épuisé le deuxième secteur, on passe à un troisième, toujours en limitant l'exploitation à la superficie supérieure à un hectare qui faisait l'objet des droits acquis tout en remettant à l'agriculture celui que l'on vient de quitter, et ainsi de suite, ce qui aurait comme conséquence que l'ensemble du lot 145 serait en définitive exploité au complet si ce n'est que ce serait par étape, sujet selon ce que déclare la Sablière à la remise pour fins d'agriculture, des parties vidées du sable et

du gravier»¹³⁷.

Cette théorie originale ne fut pas endossée par le juge Walters. La «superficie» dont parlent les articles 101 et 103 n'est pas seulement une donnée mathématique ou un calcul mais elle correspond au périmètre d'un espace contenu dans un lot et qui était utilisé ou faisait l'objet d'un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture à la date d'application. La prétention de la requérante équivaut à un droit d'étendre cette superficie et de créer une situation nouvelle, autre que celle qui existait à la date d'application et elle doit être rejetée¹³⁸.

Les auteurs¹³⁹ et la Commission de protection du territoire agricole dans ses décisions¹⁴⁰ ont toujours considéré que le droit d'extension de l'article 103 pouvait s'exercer pour chaque utilisation existante sur le lot à la date d'application de la Loi. Ainsi, deux utilisations s'exerçant sur un même lot, une utilisation résidentielle et une utilisation commerciale, donneraient droit à une extension jusqu'à un hectare et demi.

Il n'existe à notre connaissance qu'un seul prononcé judiciaire à cet effet. Dans *Mondor c. C.P.T.A.Q.*¹⁴¹, la question fondamentale en litige était de savoir si l'extension de l'article 103 pouvait se faire sur une autre partie du même lot mais de l'autre côté d'une rue publique. Le requérant était propriétaire de deux lots qui, à la date de référence, étaient utilisés pour les fins d'un commerce de transport. De plus, sur l'un de ces lots, il possédait une résidence. Au cours de l'argumentation, la Commission prétendit qu'en érigeant un garage pour les fins de son commerce, après l'entrée en vigueur de la Loi, le requérant avait épuisé son droit d'étendre sa superficie de droits acquis. Le juge Tannenbaum décida que cette prétention de la Commission n'était pas fondée. Le lot sur lequel le requérant voulait étendre ses droits acquis était utilisé à deux fins distinctes, commerciale et résidentielle, à la date d'application de la Loi et il possédait donc des droits acquis pour ces deux fins. Ces droits acquis distincts pouvaient en conséquence être étendus selon l'article 103 et le droit d'étendre la superficie de droits acquis n'était pas épuisé à l'égard de l'utilisation résidentielle du lot. La Cour d'appel n'a pas discuté cette question précise

137. *Sablrière Portneuf Inc. c. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 34 à la p. 10.

138. *Ibid* aux pp. 20-21.

139. L. Cormier et L. Sylvestre, *op. cit. supra* note 5 à la p. 207.

140. *Raymond Isabelle*, (24 septembre 1979), 004093, (C.P.T.A.Q.); *Rita L. Laplante*, (29 janvier 1980), 012431, (C.P.T.A.Q.). Des extraits pertinents de ces décisions sont rapportés dans L. Cormier et L. Sylvestre, *op. cit. supra*, note 5 à la p. 910.

141. *Mondor c. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 132.

mais, en rejetant l'appel, elle a ainsi confirmé le jugement de la Cour supérieure qu'elle déclare «bien fondé»¹⁴².

Enfin, toujours dans *Mondor*, le requérant voulait procéder à l'extension de ses droits acquis sur le même lot mais comme ce lot était traversé par un chemin public, il voulait réaliser cette extension en construisant une résidence de l'autre côté du chemin. La Commission contesta ce droit d'étendre ainsi les droits acquis à une partie non contiguë du même lot.

Tant la Cour supérieure que la Cour d'appel donnèrent raison au requérant. À l'époque où fut rendue la décision de première instance, l'article 103 n'autorisait pas encore l'extension sur plus d'un lot mais, comme le note la Cour d'appel, ni la définition du mot «lot», ni l'article 103 n'exigent de condition de contiguïté à l'extension des droits acquis lorsque cette extension se fait sur le même lot. Toutefois, le juge de première instance a exigé que l'utilisation permise par l'extension des droits acquis se fasse sur la partie du lot immédiatement adjacente au chemin public et la Cour d'appel a endossé cette restriction:

«Le juge a, à bon droit selon moi, rejeté la prétention de la Commission à l'effet qu'il faudrait, dans le cas présent, qu'il y ait contiguïté et je crois de plus que la restriction qu'il ajoute dans son jugement à l'effet que l'utilisation permise devra se faire sur la partie du lot immédiatement adjacente au chemin public, respecte le sens et les fins de la loi»¹⁴³.

L'imposition d'une telle restriction se comprendra mieux quand on aura vu, dans nos prochains développements, l'attitude qu'ont adoptée les tribunaux québécois à l'égard de la forme que peut prendre l'extension des droits acquis selon l'article 103 *L.P.T.A.*.

3.2.2 La forme de l'extension.

Jusqu'en février 1982, la Commission de protection du territoire agricole, dans ses décisions¹⁴⁴, avait adopté la position selon laquelle le

142. *C.P.T.A.Q. c. Mondor*, [1989] R.D.I. 291 à la p. 294 (C.A.).

143. *Ibid.* opinion du j. Mailhot, pour la Cour d'appel à la p. 294.

144. *Coallier* (15 mai 1979), 000758, (C.P.T.A.Q.); *Fontaine* (2 mars 1979), 00195, (C.P.T.A.Q.); ces décisions sont rapportés dans L. Cormier et

titulaire des droits acquis voulant se prévaloir du droit d'extension de l'article 103 *L.P.T.A.* avait entière liberté quant à la configuration de cette extension en autant qu'il respectait les limites de superficie prévues à la Loi. Cette jurisprudence administrative, qui avait d'ailleurs été véhiculée par les représentants et les conseillers de la Commission¹⁴⁵, a engendré le développement de pratiques d'extension qui consistaient à relier par des corridors longilignes de plusieurs centaines de pieds de longueur par quelques pouces de largeur des superficies non contiguës et souvent éloignées les unes des autres de manière à les faire profiter des avantages de la section IX de la *L.P.T.A.* portant sur les droits acquis. Ce sont ces pratiques qui ont été décrites par diverses appellations: «théorie du cordon ombilical, théorie des bretelles, théorie du peigne, etc.»

À partir de sa décision dans l'affaire *Rhéaume*¹⁴⁶, la Commission a modifié sa jurisprudence antérieure et a décidé que l'extension de l'article 103 devait être une extension «pleine et continue» de la superficie déjà protégée par droits acquis selon l'article 101¹⁴⁷. À compter de 1984, la Cour supérieure a confirmé cette nouvelle jurisprudence de la Commission¹⁴⁸ et la Cour d'appel a tranché la question dans *Bigras c. C.P.T.A.Q.*¹⁴⁹.

Dans *Bigras*, l'appelant bénéficiait d'un droit acquis à un usage résidentiel selon l'article 101 et, afin de mieux profiter du droit d'étendre jusqu'à un demi-hectare prévu à l'article 103, il avait relié, par une longue bretelle, la superficie du site de la résidence existante à une autre superficie située au nord de sa propriété¹⁵⁰. Ne pouvant obtenir une approbation de la Commission, il avait demandé à la Cour supérieure, sur requête pour

L. Sylvestre, *op. cit.*, *supra* note 5 aux pp. 914-15. On trouvera dans *C.P.T.A.Q. c. Lebeau*, [1987] R.D.I. 99 (C.S.) aux pp. 101-02 un excellent historique de l'évolution jurisprudentielle sur cette question.

145. Voir dans *C.P.T.A.Q. c. Lebeau*, *supra* note 144 à la p. 102 et dans *C.P.T.A.Q. c. Ferme porchaison Inc.*, [1988] R.D.I. 188 (C.S.) à la p. 195.

146. *Rhéaume* (23 février 1982), 5302D-045867 (C.P.T.A.Q.), rapportée dans L. Cormier et L. Sylvestre, *op. cit. supra* note 5 aux pp. 914.1 à 916.

147. *Charest* (21 septembre 1982), 4009D-040695 (C.P.T.A.Q.); *Cinq-Mars* (5 novembre 1982), 2017D-29604 (C.P.T.A.Q.), rapportées dans L. Cormier et L. Sylvestre, *op. cit.*, *supra* note 5 aux pp. 916-22.

148. *Bigras c. C.P.T.A.Q.* (11 mai 1984), Montréal 500-05-000509-842, (C.S.), j. C. Guérin, conf. par [1987] R.J.Q. 1937, [1987] R.D.I. 365 (C.A.); *Brock c. C.P.T.A.Q.* (24 avril 1985), Drummond 405-05-000191-841, J.E. 85-570 (C.S.), j. J. Marquis; *C.P.T.A.Q. c. Lebeau*, *supra* note 144.

149. *Bigras c. C.P.T.A.Q.*, [1987] R.J.Q. 1937, [1987] R.D.I. 365 (C.A.).

150. On trouvera un plan illustrant la situation concrète dans *Bigras* à [1987] R.J.Q. 1937 à la p. 1939 et [1987] R.D.I. 365 à la p. 367.

jugement déclaratoire, de déclarer que la superficie totale ainsi délimitée à l'aide de la bretelle était protégée par droits acquis. Cette requête fut rejetée par la Cour supérieure¹⁵¹ et ce jugement fut confirmé par la Cour d'appel.

Voici comment la Cour d'appel a exprimé son interprétation quant à la forme ou à la configuration que peut prendre l'extension prévue à l'article 103 de la Loi:

«Il est évidemment difficile d'avoir à l'esprit toutes les configurations possibles de terrain et, en conséquence, de proposer une règle absolue. Je crois cependant qu'on peut dire d'une façon générale que l'exception que prévoit l'article 103 vise le prolongement dans un sens ou dans l'autre de l'ensemble ou d'une partie importante du terrain, le terrain ajouté demeurant ainsi une continuité naturelle du terrain original. C'est dans ce sens que je conçois l'interprétation du texte de l'article 101 (sic) quand il réfère à la possibilité d'«étendre la superficie sur laquelle porte un droit reconnu par l'article 101»¹⁵².

Aux yeux de la Cour, le découpage artificiel proposé par l'appelant ne constitue pas une interprétation qui favorise l'accomplissement de l'objet de la Loi et, de plus, n'est pas en accord avec le but de l'article 103 interprété à la lueur de l'article 101.

Même s'ils ont entériné le changement d'attitude de la Commission à l'égard de la forme de l'extension des droits acquis, les tribunaux ont cherché à protéger les justiciables qui ont agi de bonne foi en se fiant à l'ancienne jurisprudence administrative de la Commission. Ils l'ont fait en particulier dans des cas où la Commission requérait contre ce justiciable un jugement en nullité des actes accomplis¹⁵³ ou même une ordonnance de démolition¹⁵⁴. Les juges de la Cour supérieure, pour assurer la protection des citoyens qui avaient agi de bonne foi, ont invoqué soit la présomption

151. *Supra* note 148.

152. Opinion du j. Paré, pour la Cour, à [1987] R.J.Q. 1937 à la p. 1939, [1987], R.D.I. 365 à la p. 367.

153. *C.P.T.A.Q. c. Ferme Porchaison Inc.*, *supra* note 145.

154. *C.P.T.A.Q. c. Lebeau*, *supra* note 144.

de conformité de l'article 100.1 L.P.T.A.¹⁵⁵ soit l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire de rejeter les conclusions demandées par la Commission¹⁵⁶. Ils ont même déclaré la Commission liée par son ancienne jurisprudence, du moins jusqu'en février 1982¹⁵⁷.

Toutefois, tout en refusant à la Commission les conclusions en nullité ou en démolition qu'elle demandait, en annulant les ordonnances qu'elle avait émises et en ordonnant leur radiation, les juges de la Cour supérieure se sont déclarés incapables de prononcer la conformité des anciennes pratiques aux dispositions de la Loi¹⁵⁸.

3.3. Les articles 104 et 105 L.P.T.A.

En terminant notre exposé nous désirons signaler deux décisions judiciaires portant sur l'application et l'interprétation des articles 104 et 105 L.P.T.A. La logique voudrait que ces dispositions soient étudiées avec l'article 101 dans le cadre de la deuxième partie portant sur les conditions d'existence des droits acquis. En effet, les articles 104 et 105 sont des dispositions visant à reconnaître des droits acquis dans des situations autres que celles prévues à l'article 101. Toutefois, nous avons préféré attendre la toute fin de l'étude parce qu'il s'agit de cas particuliers et, surtout, parce qu'il n'est pas de notre intention de faire l'analyse de ces articles mais de nous arrêter seulement aux rares décisions judiciaires où ils ont eu à être appliqués.

Ces dispositions se lisent ainsi:

«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 du gouvernement ou règlement municipal pour une fin d'utilité publique, par le gouvernement, un de ses ministres, un organisme public ou une personne

155. C.P.T.A.Q. c. Lebeau, *supra* note 144 aux pp. 102-04.

156. C.P.T.A.Q. c. Lebeau, *supra* note 144 à la p. 105.

157. C.P.T.A.Q. c. Ferme porchaison Inc., *supra* note 145 aux pp. 196-97.

158. C.P.T.A.Q. c. Lebeau, *supra* note 144 à la p. 105, repris dans C.P.T.A.Q. c. Ferme Porchaison Inc., *supra* note 145 à la p. 197.

habilité 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.

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-O.1).

105. Une personne peut, sans l'autorisation de la commission aliéner, lotir et utiliser à une fin autre que l'agriculture un lot qui, après la date à laquelle les dispositions de la présente loi visant à exiger une autorisation de la commission lui ont été rendues applicables, 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 cette date et approuvé conformément à la loi.

Ce droit ne s'étend pas toutefois aux parties du lot situées à plus de 60 mètres de l'emprise du chemin public dans le cas d'une utilisation résidentielle, non plus qu'à celles situées à plus de 120 mètres de cette emprise dans le cas d'une utilisation commerciale, industrielle ou institutionnelle.»

Dans *Bigras c. C.P.T.A.Q.*¹⁵⁹, en plus du problème de la configuration de l'extension des droits acquis en vertu de l'article 103 *L.P.T.A.* se posait également celui de l'application de l'article 105. Le terrain du requérant était situé sur le côté est et au bout d'une rue sur laquelle les services étaient déjà installés selon l'article 105 de la Loi. La rue se terminait en cul-de-sac et, au bout de ce cul-de-sac, du côté nord, le terrain adjacent était aussi la propriété du requérant¹⁶⁰. La Commission reconnaissait les droits

159. *Supra* note 148.

160. Voir le plan mentionné, *supra* à la note 150.

acquis du requérant, en vertu de l'article 105, du côté est, c'est-à-dire le long de la rue mais elle prétendait qu'il n'avait pas de droits acquis au nord, c'est-à-dire à l'extrémité de la rue.

Le juge Guérin n'eut aucune difficulté à reconnaître les droits du requérant à l'encontre des prétentions de la Commission. Le texte de l'article 105 est formel et il vise les superficies adjacentes à un chemin public. La partie nord du lot était aussi adjacente à la rue, à son extrémité, que la partie est qui la longeait donnant ainsi au requérant le bénéfice de la disposition. La position défendue par la Commission équivalait, selon la Cour, à brimer arbitrairement les droits du requérant¹⁶¹. À l'extrémité nord de la rue, il s'agissait alors de tracer un arc de cercle d'un rayon de 60 mètres pour délimiter la superficie protégée par droits acquis qui venait s'ajouter à une bande de 60 mètres de profondeur du côté est, le long de la rue¹⁶². Cette partie du jugement ne fut pas remise en question devant la Cour d'appel¹⁶³ et elle fait donc autorité quant à la façon d'appliquer l'article 105.

Quant à l'interprétation à donner à l'article 104, il faut faire mention de la décision rendue par la Cour supérieure dans *St-Nicéphore c. C.P.T.A.Q.*¹⁶⁴. La municipalité de St-Nicéphore exploitait un dépotoir depuis 1964. En vertu de la réglementation environnementale applicable, une zone tampon devait être respectée autour du site. Le site fut ultérieurement désaffecté et, après son abandon, une partie du terrain jusque-là utilisé comme zone tampon fut cédée par la municipalité à des intérêts privés pour être utilisée à des fins industrielles. Par requête pour jugement déclaratoire la corporation municipale cherchait à faire confirmer par la Cour supérieure que son droit acquis sur ce site, selon l'article 104, pouvait être transféré à des intérêts privés. La Commission, pour sa part, soutenait que le droit acquis de l'article 104 ne pouvait être cédé ou transféré à des intérêts privés.

La requête de la municipalité fut rejetée. Le juge Arsenault estima que la cession du bien d'un organisme visé à l'article 104 à des intérêts privés fait disparaître la fin d'utilité publique et, par conséquent, les avantages conférés par cet article. Ces avantages sont l'imprescriptibilité du droit acquis conféré qui est conservé de façon indéfinie, sans nécessité d'utilisation, et l'absence de restriction quant à la superficie effectivement

161. *Supra* note 148 aux pp. 8-9.

162. C'est ce que révèle le plan mentionné, *supra* à la note 150.

163. *Bigras c. C.P.T.A.Q.*, [1987] R.J.Q. 1937 à la p. 1938, [1987] R.D.I. 365 à la p. 366 (C.A.).

164. *St-Nicéphore c. C.P.T.A.Q.*, *supra* note 131.

utilisée, comme c'est le cas à l'article 101.

Selon le juge, citant l'affaire *Villiard c. C.P.T.A.Q.*¹⁶⁵, à partir du moment de la cession à des intérêts privés, le bénéfice de l'article 104 disparaît et, en quelque sorte, le lot redevient assujéti à la règle générale de l'article 101:

«En l'instance, il ne s'agit pas d'organisme non soumis à LA LOI, mais bien de corps public possédant des privilèges résultant de l'article 104, privilèges édictés par le législateur au motif d'intérêt public. Telle destination cessant par transfert des intérêts privés, le cédant doit donc alors être considéré comme un simple citoyen; à la différence cependant que les droits acquis pouvant affecter le terrain suivant l'article 101 s'estiment non pas au moment de l'entrée en vigueur de LA LOI mais au moment de l'aliénation, rétroactivement bien entendu pour toute cette période.

Le but de LA LOI tend au retour à l'agriculture des terres en zone verte autrement demeurées inutilisées.

Ainsi, les terrains concernés par le présent recours ont été possédés par LA MUNICIPALITE pour une fin d'utilité publique mais, cette zone tampon adjacente à l'ancien dépotoir, LA MUNICIPALITE n'en a fait aucun usage utile à l'établissement d'un droit acquis actuellement transmissible aux mises-en-cause, ce lot étant toujours demeuré sous couverture végétale, donc inutilisé à un usage autre que l'agriculture au sens de LA LOI (article 1, 1^o)»¹⁶⁶.

Avec respect, cet arrêt nous semble étonnant. L'affaire *Villiard* ne portait pas sur l'article 104 mais concernait plutôt l'article 101 et

165. *Villiard c. C.P.T.A.Q.*, supra note 57.

166. *St-Nicéphore c. C.P.T.A.Q.*, supra note 131 aux pp. 11-12.

l'applicabilité des restrictions imposées par la *L.P.T.A.* aux propriétés fédérales. Or, dans *St-Nicéphore*, le juge reconnaît lui-même que le régime de l'article 104 s'éloigne en partie des principes généraux découlant de l'article 101 et il écarte même les trois arrêts rendus par la Cour suprême en rapport avec l'article 101¹⁶⁷.

Par ailleurs, on peut se demander comment la Cour peut en arriver à une telle interprétation de l'article 104 sans y ajouter des restrictions qui n'y figurent pas¹⁶⁸. D'une part, selon le texte de l'article 104, c'est le lot lui-même qui est protégé et non son titulaire et, d'autre part, le test de l'utilité publique ne s'applique qu'à un moment bien précis clairement identifié par le législateur comme étant la date d'application de la Loi au lot. Dans *Veilleux*, le juge Beetz, parlant de l'article 101 qui reconnaît des droits acquis dans le cas d'une utilisation ou d'un permis existant «lorsque les dispositions de la présente loi (...) ont été rendues applicables à ce lot», a écarté les utilisations antérieures, mais abandonnées, de même que celles qui n'ont débuté qu'après cette date¹⁶⁹. Pourquoi, alors, dans le cas de l'article 104 qui fait, lui aussi, référence expresse à la date d'application de la Loi pourrait-on tenir compte d'une cession survenue après cette date? Non seulement le jugement dans *St-Nicéphore* introduit-il des considérations postérieures à la date de référence prévue par le législateur mais il conduit même à y insérer une rétroactivité qui n'y figure d'aucune façon.

C'est pourquoi nous soumettons, avec respect, que l'interprétation proposée pour l'article 104 dans cet arrêt fait violence au texte même. À notre avis, cette disposition accorde des droits acquis aux lots qui se qualifient à la date de référence et rien ne permet de conclure que cette protection cesse lorsque les conditions de l'article 104 sont modifiées après la date de référence. Si le législateur avait voulu qu'il en soit ainsi, il se serait exprimé plus clairement.

CONCLUSION

Que l'on soit en accord ou non avec le résultat, il faut reconnaître que la Cour suprême a joué son rôle quant à la question des droits acquis en vertu de la *L.P.T.A.*. La Cour a tranché toutes les questions fondamentales qui lui étaient soumises et elle a clairement tracé la ligne de conduite à être suivie par les tribunaux québécois saisis de ces questions. On peut d'ailleurs penser que, vu le temps écoulé depuis la mise en application de la Loi

167. *Ibid* aux pp. 6-7.

168. *C.P.T.A.Q. c. Mondor*, *supra* note 132.

169. *Veilleux*, *supra* note 1 à la p. 853.

et compte tenu de l'ensemble des questions tranchées par la Cour, on verra moins de décisions portant sur la question de l'existence des droits acquis en vertu de l'article 101. Dans l'ordre normal des choses, il faut s'attendre à des litiges plus fréquents portant sur l'article 102 touchant la perte des droits acquis.

Au plan procédural, les décisions de la Cour suprême ne remettent aucunement en question l'utilisation par les justiciables de la requête pour jugement déclaratoire¹⁷⁰ afin d'obtenir directement de la Cour supérieure un prononcé sur l'existence et l'étendue des droits acquis. Ce recours peut paraître onéreux mais il est relativement expéditif et, lorsque les intérêts en jeu sont importants, c'est celui qui assure la meilleure sécurité juridique à l'exception peut-être des cas d'application de l'article 100.1 *L.P.T.A.*

Il reste encore des zones grises cependant. Les virages de la jurisprudence administrative de la Commission, notamment à l'égard de l'article 103, engendrent parfois des situations difficiles pour les citoyens tel qu'illustré dans les affaires *Lebeau*¹⁷¹ et *Ferme Porchaison*¹⁷². On peut d'abord s'interroger sur l'opportunité pour la Commission d'intenter des recours en nullité et en démolition contre des justiciables qui se sont fiés en toute bonne foi à la jurisprudence de la Commission pour réaliser des opérations qui leur valent maintenant des poursuites onéreuses. D'autre part, à moins qu'il ne soit clairement établi que l'article 100.1 peut recevoir application, les jugements rendus dans ces affaires, s'ils permettent aux citoyens d'échapper aux sanctions demandées par la Commission, ne leur confèrent pas des titres clairs car les juges ont refusé de prononcer la conformité des opérations effectuées aux dispositions de la Loi. Dans un tel cas, le praticien doit s'assurer que le jugement ordonne à tout le moins la radiation des ordonnances que la Commission a pu antérieurement faire enregistrer contre le lot¹⁷³ et il doit s'assurer aussi de l'enregistrement du jugement de la Cour supérieure rejetant le recours de la Commission. Dans le cas d'un transfert ultérieur de la propriété, le jugement devrait être joint à l'acte de transfert.

170. Art. 453 *C.p.c.*

171. *Supra* note 144.

172. *Supra* note 145.

173. En vertu de l'article 105.1 *L.P.T.A.*