

**COUR SUPÉRIEURE**  
(Chambre civile)

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE BEDFORD

N° : 460-17-003318-235

DATE : 19 août 2024

---

**SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE CLAUDE VILLENEUVE, J.C.S.**

---

**FONDATION POUR LA SAUVEGARDE DES ÉCOSYSTÈMES DU TERRITOIRE DE  
LA HAUTE YAMASKA**  
et  
**VILLE DE GRANBY**  
Demandereses  
c.  
**COUR DU QUÉBEC, DIVISION ADMINISTRATIVE ET D'APPEL**  
Défenderesse  
et  
**COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC**  
et  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC**  
et  
**FÉDÉRATION DE L'UPA DE LA MONTÉRÉGIE**  
et  
**GUY CHABOT**  
et  
**MRC DE LA HAUTE-YAMASKA**  
Mis en cause

---

**JUGEMENT**

---

## **L'APERÇU**

[1] La Fondation pour la sauvegarde des écosystèmes du territoire de la Haute-Yamaska (« **Fondation** ») s'est adressée à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (« **CPTAQ** ») afin d'autoriser l'aliénation d'une partie d'un lot situé en zone agricole, de même qu'une utilisation de celle-ci à des fins autres que l'agriculture, soit la création d'une aire protégée à des fins de conservation.

[2] La CPTAQ a autorisé l'aliénation de la partie du lot, mais elle en est venue à la conclusion que « (...) *le volet d'utilisation à une fin autre que l'agriculture soit pour l'établissement d'une aire de conservation ne nécessite pas d'autorisation, puisque cette utilisation implique de laisser les lieux dans l'état où ils sont. Ainsi, ce volet de la demande devrait être rejeté, car non nécessaire* »<sup>1</sup>.

[3] Le Tribunal administratif du Québec (« **TAQ** ») a maintenu cette décision<sup>2</sup>.

[4] Ayant porté la décision du TAQ en appel, la Fédération de l'Union des producteurs agricoles de la Montérégie (« **Fédération** ») a gain de cause devant la Cour du Québec.

[5] Au terme de son jugement prononcé le 6 mars 2023 (le « **Jugement** »<sup>3</sup>), l'honorable Patrick Choquette de la Cour du Québec en vient essentiellement à la conclusion que la création d'une aire protégée avait pour effet de soustraire le lot en litige de la base territoriale pour la pratique de l'agriculture et qu'en conséquence, une « *utilisation comme aire protégée* » devait obligatoirement être approuvée par la CPTAQ à la suite d'une analyse faite en conformité des dispositions de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*<sup>4</sup> (« **LPTAA** »)<sup>5</sup>.

[6] Ayant décidé que le TAQ avait commis une erreur de droit en n'infirmant pas la décision de la CPTAQ, le juge Choquette a décidé de retourner le dossier devant celle-ci afin qu'elle procède à l'analyse de la demande d'autorisation visant l'utilisation d'un lot à une fin autre que l'agriculture en fonction des critères énoncés à la LPTAA.

[7] La présente affaire porte donc sur la compétence de la CPTAQ en matière de création d'une aire protégée à des fins de conservation en milieu agricole et le pouvoir d'intervention de la Cour supérieure saisie d'une demande en contrôle judiciaire.

---

<sup>1</sup> *Fondation pour la sauvegarde des écosystèmes du territoire de la Haute-Yamaska*, 2020 CanLII 16154 (QC CPTAQ).

<sup>2</sup> *Fédération de l'UPA de la Montérégie (Saint-Hyacinthe) c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, 2021 CanLII 50944 (QC TAQ).

<sup>3</sup> *Fédération de l'UPA de la Montérégie c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2023 QCCQ 1998.

<sup>4</sup> *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ c P-41.1.

<sup>5</sup> Jugement, par. [59] à [62].

[8] Il s'agit essentiellement de décider si le Jugement est déraisonnable au sens de l'arrêt *Vavilov*<sup>6</sup>.

[9] Le présent jugement dispose également du moyen d'irrecevabilité présenté par la Fédération au motif que le Pourvoi en contrôle judiciaire<sup>7</sup> (le « **Pourvoi** ») lui aurait été signifié tardivement par la Fédération.

## 1. LE CONTEXTE

[10] En juin 2019, le mis en cause Guy Chabot était propriétaire du lot 3 887 997 du Cadastre du Québec, circonscription foncière de Shefford (le « **Lot** »), d'une superficie de 32,98 hectares, dont une superficie de 28,73 hectares était boisée<sup>8</sup>.

[11] Désirant acquérir toute la partie de ce Lot qui était située en milieux humides connus comme étant la « *Tourbière Saint-Charles* »<sup>9</sup>, la Fondation a présenté, devant la CPTAQ, une demande afin que celle-ci autorise non seulement l'aliénation de la partie de Lot d'une superficie de 13.5 hectares, mais aussi son utilisation à une fin autre que l'agriculture afin de permettre d'y établir une aire protégée.

[12] Il est à noter que la Ville de Granby appuyait fortement cette demande. D'ailleurs, son Service de la planification et de la gestion du territoire écrivait notamment ce qui suit dans un sommaire décisionnel<sup>10</sup> :

*« • Le milieu humide sera protégé à perpétuité par un document légal; protection plus solide que la loi actuelle; »*

### a) La décision de la CPTAQ :

[13] Le 24 février 2020, à l'instar de son orientation préliminaire, la CPTAQ décide tout d'abord d'autoriser l'aliénation de la partie du Lot. Précisons d'emblée que cette portion de la décision n'est plus en litige.

[14] Toutefois, la partie suivante de cette même décision est remise en question par la Fédération :

*« De plus, la Commission considère que le volet d'utilisation à une fin autre que l'agriculture soit pour l'établissement d'une aire de conservation ne nécessite pas d'autorisation, puisque cette utilisation implique de laisser*

<sup>6</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (CanLII), [2019] 4 RCS 653 (« **Vavilov** »).

<sup>7</sup> *Pourvoi en contrôle judiciaire* daté du 6 avril 2023 (séquence #01). Le Pourvoi est déposé au greffe de la Cour le même jour. Un pourvoi modifié est ensuite déposé le 25 avril 2023 (séquence #03).

<sup>8</sup> Mémoire des demanderesses, Annexe III, p. 81.

<sup>9</sup> Mémoire des demanderesses, Annexe III, p. 119 à 125.

<sup>10</sup> Mémoire des demanderesses, Annexe III, p. 105.

***les lieux dans l'état où ils sont. Ainsi, ce volet de la demande devrait être rejeté, car non nécessaire. »***

#### **b) La décision du TAQ :**

[15] Le TAQ conclut de la façon suivante au sujet de la demande d'autorisation d'une utilisation à des fins autres que l'agriculture :

*« [22] Force est de constater que le projet de conservation de la Fondation SÉTHY n'implique ni activité sur le terrain ni infrastructure. En fait, il n'y a aucun autre usage que celui de laisser les lieux dans l'état où ils sont. **Ainsi, puisqu'il n'y a aucune activité qui découle du projet de protection de la tourbière, l'utilisation présumée du lot à des fins d'agriculture demeure.***

*[23] C'est donc avec raison que dans les circonstances, la Commission considère qu'une autorisation n'est pas nécessaire pour établir une aire de conservation. »*

[16] Le dossier chemine jusqu'en Cour du Québec par la voie d'un appel sur permission formulé en vertu de l'article 159 de la *Loi sur la justice administrative*<sup>11</sup> (« **LJA** ») par la Fédération.

[17] Le 23 novembre 2021, l'honorable juge Serge Champoux de la Cour du Québec autorise la demande de permission d'appeler de la décision rendue le 3 juin 2021 par le TAQ. Il identifie ainsi la question en litige<sup>12</sup> :

*« [27] Le TAQ a-t-il commis une erreur en considérant que la création d'une aire protégée à des fins de conservation n'est pas une utilisation à une fin autre que l'agriculture nécessitant une autorisation en vertu de l'article 26 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles? »*

#### **c) Les prétentions des parties :**

[18] Les prétentions des parties (Fédération, CPTAQ et Ville de Granby) devant la Cour du Québec<sup>13</sup>, qui sont essentiellement reprises devant le Tribunal, pouvaient se résumer ainsi :

##### **La Fédération :**

- i) La LPTAA est une loi d'ordre public qui a pour objet d'« (...) assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, selon une

<sup>11</sup> *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

<sup>12</sup> *Fédération de l'UPA de la Montérégie c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2021 QCCQ 12169.

<sup>13</sup> La Fondation, la MRC et le mis en cause Guy Chabot n'ont pas fait de représentations devant la Cour du Québec.

*diversité de modèles nécessitant notamment des superficies variées, et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement »* (art. 1.1 LPTAA). Or, la CPTAQ a omis de prendre en considération que la création d'une aire protégée avait pour effet de soustraire à perpétuité un lot de la base territoriale pour la pratique de l'agriculture;

- ii) La création d'une aire protégée est un usage autre que l'agriculture, ce que reconnaissait d'ailleurs la Fondation dans sa demande d'autorisation adressée à la CPTAQ. L'utilisation d'un lot à des fins de conservation annihile les perspectives d'agriculture d'un lot, peut engendrer une perte de la superficie cultivable et affecter négativement la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, ce qui va à l'encontre de l'intention du législateur. La présomption d'utilisation du Lot à une fin d'agriculture par son couvert végétal est ainsi renversée par le but avoué de la Fondation de créer une aire protégée aux fins de conservation, ce qui ne permettra plus aucune forme d'agriculture sur celui-ci. Le véritable usage est alors autre qu'agricole;
- iii) La CPTAQ a commis une erreur en ne considérant que l'état du sol, ce qui occulte l'objectif de la loi. En effet, la jurisprudence établit qu'il n'est pas suffisant de répondre à un des éléments de la définition d'« agriculture » pour déterminer si un lot est utilisé à des fins agricoles, mais qu'il fallait plutôt considérer l'usage et l'affectation du sol, et ce, indépendamment de l'état du fond de terre;
- iv) Elle ajoute que la décision de la CPTAQ pourrait permettre à une municipalité d'autoriser, dans sa zone agricole, seulement l'usage « conservation », c'est-à-dire des terrains voués uniquement à la protection ou à la conservation des milieux naturels, sans la possibilité de n'y faire aucune forme d'agriculture, ce qui contreviendrait à l'objet même de la LPTAA;
- v) En rejetant une demande, parce que non nécessaire, la CPTAQ n'exerce pas sa compétence conformément à la LPTAA d'autoriser ou non des utilisations à une fin autre que l'agriculture.

#### **La CPTAQ :**

- i) La demande de la Fondation ne nécessitait pas d'autorisation puisque l'utilisation de « conservation » implique « *de laisser les lieux dans l'état où ils sont* ». Elle rappelle que la définition d'agriculture comporte expressément le fait de laisser le sol sous couvert végétal et que la LPTAA n'oblige pas à faire de l'agriculture.

- ii) Quant à la notion d'« utilisation » prévue à l'article 26 LPTAA, la CPTAQ réfère aux arrêts *Veilleux*<sup>14</sup> et *Gauthier*<sup>15</sup> de la Cour suprême du Canada qui définissent que l'intention n'est pas suffisante et qu'il faut une utilisation effective et actualisée qui ne peut se manifester que par une intervention humaine vérifiable.
- iii) En l'espèce, la Fondation n'utilise pas le Lot, elle le laisse en état. Son projet vise à établir une aire protégée à l'endroit d'un milieu humide. La demande n'implique ni activité, ni intervention humaine, ni infrastructure, mais uniquement de « *laisser les lieux dans l'état où ils sont* », et donc aucune « utilisation » telle qu'interprétée par la jurisprudence.
- iv) Quant à l'argument relatif à la réglementation municipale, la CPTAQ précise que malgré l'article 98 LPTAA, la Cour d'appel a établi qu'il demeure possible pour les municipalités de réglementer le type et le mode d'exploitation agricole, dans la mesure où le règlement n'exclut pas totalement l'usage de l'agriculture.

#### La Ville de Granby :

- i) Tout en appuyant la CPTAQ, la Ville ajoute que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>16</sup> traite « d'activité agricole » et non d'agriculture et que l'exemple de « *laisser sous couvert végétal* » est inapplicable avec le concept retenu à cette loi.

[19] Tel que mentionné, le Jugement donne raison à la Fédération.

#### Le Jugement :

[20] Aux fins de compréhension des enjeux du pourvoi en contrôle judiciaire et afin de faciliter la lecture du présent jugement, il convient de reproduire intégralement les motifs du juge Choquette, en mettant l'emphasis sur certains passages :

« [44] La LPTAA est effectivement une loi d'ordre public dont le premier objet clairement énoncé est d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture.

[45] Cette base territoriale ou en d'autres termes, le territoire agricole, est protégée et visée par des interdictions en matière d'aliénation, lotissement et utilisation à d'autres fins.

<sup>14</sup> *Veilleux c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, 1989 CanLII 82 (CSC), [1989] 1 RCS 839 (« **Veilleux** »).

<sup>15</sup> *Gauthier c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, 1989 CanLII 83 (CSC), [1989] 1 RCS 859 (« **Gauthier** »).

<sup>16</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ c A-19.1.

[46] *La CPTAQ a pour fonction d'assurer la protection du territoire agricole et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles.*

[47] *Pour exercer sa compétence, la CPTAQ tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles tout en favorisant le développement de ces activités ainsi que celui des entreprises agricoles. À cette fin, elle prend en considération le contexte des particularités régionales. La CPTAQ peut prendre en considération tous les faits qui sont à sa connaissance.*

[48] ***De cette architecture législative, le Tribunal comprend que pour faire exception à ce que la loi d'ordre public prohibe, une demande doit être faite à la CPTAQ qui doit l'étudier en fonction des objectifs de la loi et de la mission qui lui est confiée d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture.***

[49] ***Il est vrai que laisser le sol sous couverture végétale peut être une des illustrations de la définition de l'agriculture.*** Cela était le cas pour les terrains de golf et de parachutisme cités dans la jurisprudence, mais l'examen plus poussé de la CPTAQ a révélé une utilisation incompatible avec la LPTAA.

[50] *La CPTAQ insiste sur le terme « utilisation » et ainsi la nécessité d'une intervention humaine quantifiable dans la démonstration d'une utilisation d'un lot à une autre fin que l'agriculture au sens de 26 LPTAA. Le lot ne sera pas utilisé, ne sera pas l'objet d'une intervention humaine quantifiable et reste sous couvert végétal.*

[51] *Elle s'appuie en cela sur les arrêts Gauthier et Veilleux de la Cour suprême.*

[52] *Or, ces décisions ont été rendues en matière de droits acquis dans le contexte de l'entrée en vigueur de la LPTA. Pour se soustraire de l'effet de la loi et de la désignation de zone agricole, la Cour suprême a décidé qu'il fallait plus qu'une intention d'utilisation de la terre, mais une intervention humaine quantifiable permettant de vérifier que la terre fût effectivement utilisée à des fins autres que l'agriculture avant l'entrée en vigueur de la loi.*

[53] ***Le test de l'intervention humaine quantifiable est difficilement conciliable avec l'exercice requis sous 26 LPTAA.***

[54] ***Au moment de l'examen de la demande, le Lot est zoné agricole. S'il avait fait l'objet d'une utilisation autre, la CPTAQ avait le pouvoir d'intervenir et faire cesser cet usage interdit.***

[55] ***La permission visée à 26 LPTAA se situe en amont de l'utilisation à d'autres fins que l'agriculture et l'intention, le projet tel que décrit, revêt toute sa pertinence. C'est ce qui doit faire l'examen de la CPTAQ.***

**[56] En l'espèce, l'usage avoué par Fondation SÉTHY de la parcelle du Lot visé par sa demande d'autorisation est « à des fins de conservation » et c'est ainsi qu'elle adresse sa demande à la Commission.**

**[57] Pour Fondation SÉTHY, il s'agit d'une utilisation pour les fins autres que l'agriculture et requière de la CPTAQ qu'elle lui en accorde la permission après étude de la demande et des documents à son soutien.**

**[58] La mise en cause, Ville de Granby, comprend également que la parcelle en question du Lot sera, à terme, vouée à la conservation de l'environnement et associée à des réserves naturelles et des dons écologiques.**

**[59] Enfin, la CPTAQ reconnaît que le projet de Fondation SÉTHY n'est pas simplement de ne rien faire sur la parcelle du lot faisant l'objet de la demande, mais bien une « utilisation comme aire protégée ».**

**[60] Bref, il n'y aura pas d'agriculture; ce lot sera soustrait de la base territoriale pour la pratique de l'agriculture sans même un examen de la CPTAQ.**

**[61] Sur la base de ce précédent, peut-on désormais se soustraire à l'examen de la CPTAQ en invoquant la création d'une aire de conservation?**

**[62] De l'avis du Tribunal, les demandes déposées expressément à des fins de conservation doivent aussi faire l'objet d'une analyse par la CPTAQ selon 26 LPTAA, où sera évalué leur impact sur la base territoriale créée pour la pratique de l'agriculture.**

**[63] D'ailleurs, l'article 62 LPTA prévoit ce qui suit :**

**(...)**

**[64] L'article 62 LPTAA énonce une série de 11 facteurs sur lesquels la CPTAQ doit baser sa décision et deux facteurs additionnels qu'elle peut prendre en considération.**

**[65] À la suite de cette analyse en fonction des faits soumis, des critères prévus à la LPTAA et de tous les autres faits qui sont à la connaissance de la CPTAQ, cette dernière, exerçant sa mission prévue à la Loi pourra ou non, autoriser ou non la demande.**

**[66] Et c'est précisément cette mission que la LPTAA lui confie que la CPTAQ abdique en jugeant non nécessaire l'examen de la demande de permettre une utilisation du Lot pour une fin autre que l'agriculture.**

**[67] Le refus de la CPATQ(sic) de se saisir de la demande et la confirmation de cette position par le TAQ sont des erreurs de droit qui justifient l'intervention de la Cour du Québec.**



*[68] Vu cette conclusion, le Tribunal ne juge pas nécessaire de se prononcer sur la question de l'incidence de la réglementation municipale permettant théoriquement de n'autoriser que l'agriculture sous forme d'aire de conservation. »*

(Les références sont omises et les emphases sont ajoutées.)

[21] Insatisfaites de cette décision, les demanderesses la contestent par la voie d'un premier pourvoi en contrôle judiciaire daté du 6 avril 2023, suivi d'un pourvoi modifié afin d'y ajouter la CPTAQ comme partie mise en cause.

## **2. LES QUESTIONS EN LITIGE**

[22] Les questions en litige sont les suivantes :

- (1) Est-ce que le Pourvoi a été signifié dans un délai raisonnable?
- (2) Quelle est la norme d'intervention du Tribunal?
- (3) Est-ce que le Jugement infirmant la décision du TAQ est raisonnable?

[23] Chacune de ces questions sera analysée en fonction des faits et du droit applicable.

## **3. L'ANALYSE**

### **3.1 EST-CE QUE LE POURVOI A ÉTÉ SIGNIFIÉ DANS UN DÉLAI RAISONNABLE?**

[24] Compte tenu de l'ensemble des circonstances, une réponse négative s'impose.

[25] Tel qu'indiqué lors de l'instruction du Pourvoi, le Tribunal constate l'absence de toute preuve de signification de cet acte de procédure au dossier de la Cour alors qu'il appartient pourtant aux parties demanderesses de faire la preuve que leur Pourvoi a été signifié dans un délai raisonnable.

[26] Il est cependant admis que le Jugement, qui est daté du **6 mars 2023**, est transmis dès le **7 mars 2023** par l'adjointe du juge Choquette aux avocat(e)s des parties (dont celui de la Fondation)<sup>17</sup>.

[27] Le dossier de la Cour démontre que la Fondation et la Ville de Granby ont déposé leur Pourvoi en date du **6 avril 2023**. Il est également admis qu'une copie de courtoisie de ce Pourvoi est transmise par courriel le même jour aux avocat(e)s qui représentaient la Fédération et la CPTAQ<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Pièce R-1 au soutien du moyen d'irrecevabilité.

<sup>18</sup> Pièce R-4 de la Fondation.

[28] Puis le Pourvoi est formellement signifié le **13 avril 2023** à la Fédération<sup>19</sup>, soit 37 jours après la date d'envoi du Jugement par le bureau du juge Choquette<sup>20</sup>.

[29] Un *Pourvoi en contrôle judiciaire modifié* est ensuite déposé le 25 avril 2023 afin de mettre en cause la CPTAQ et il est notifié le même jour aux avocats des parties.

[30] Dès le 3 mai 2023, la Fédération réplique par un moyen d'irrecevabilité fondé sur le non-respect du délai raisonnable de signification<sup>21</sup>.

[31] Mentionnons que la CPTAQ s'en remet à la décision du Tribunal quant au moyen d'irrecevabilité<sup>22</sup>.

[32] Le principal argument avancé par les demanderesses à l'encontre du moyen d'irrecevabilité est que la Fédération n'en subit aucun préjudice puisque son avocat a reçu une copie de courtoisie du Pourvoi le jour même où celui-ci a été déposé au dossier de la Cour.

[33] Or, l'article 529 *in fine* C.p.c. prévoit que le pourvoi en contrôle judiciaire « *doit être signifié dans un délai raisonnable à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture* ».

[34] S'agissant d'un pourvoi régi par l'art. 529, al. 1, par. 2 C.p.c., qui s'en prend à la légalité de la décision particulière d'une entité soumise au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure, ce délai est d'environ 30 jours à compter de la décision contestée<sup>23</sup>, sauf circonstances exceptionnelles dont la démonstration incombe aux parties demanderesses<sup>24</sup>.

[35] Il est utile de réitérer que l'article 529 C.p.c. traite spécifiquement du délai de signification du Pourvoi et non du délai pour le produire.

<sup>19</sup> Déclaration sous serment de Madame Roza Djioa datée du 3 mai 2023; Mémoire de la CPTAQ, par. 17.

<sup>20</sup> Comme nous le verrons plus loin, le Tribunal présume que le 7 mars 2023 correspond à la date de connaissance du Jugement.

<sup>21</sup> Avis de dénonciation du moyen d'irrecevabilité de la Fédération daté du 3 mai 2023 (séquence #06).

<sup>22</sup> Mémoire de la CPTAQ, par. 9.

<sup>23</sup> *Ionita c. Air Canada*, 2022 QCCA 493, par. 17; *N.D. c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCA 765, par. 10; *Soucy c. Martrans Express (122085 Canada inc.)*, 2005 QCCA 654; *Loyer c. Québec (Commission des affaires sociales)*, 1999 CanLII 13828 (QC CA); *Boisrond c. Daigle*, 2023 QCCS 4787, par. 10 à 17.

<sup>24</sup> *Mallat c. Autorité des marchés financiers de France*, 2021 QCCA 1102, par. 60 (demande d'autorisation d'appeler devant la Cour suprême rejetée : *Yannis Mallat, et al. c. Autorité des marchés financiers de France, et al.*, 2022 CanLII 32899 (CSC)); *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2187, par. 33; *P.L. c. McGill University Health Centre*, 2019 QCCA 1372, par. 98-99 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée : 2020 CanLII 22067 (SCC)); *Soucy c. Martrans Express (122085 Canada inc.)*, préc., note 23. Cette jurisprudence, antérieure à l'entrée en vigueur de l'actuel *Code de procédure civile*, a été reprise en vertu de celui-ci. Voir par ex. : *Grégoire c. Coopérative d'habitation de la rue Bélair*, 2019 QCCA 1245, par. 8 à 10; *N.D. c. Procureure générale du Québec*, préc., note 23, par. 10-11.

[36] Dans l'arrêt *Road to Home Rescue Support*, la Cour d'appel précise que ce délai d'environ 30 jours « (...) s'applique peu importe le motif de la contestation de la décision en question : validité des dispositions législatives ou réglementaires sur lesquelles repose la décision, décision *ultra vires*, décision entachée d'un manquement à l'équité procédurale, décision déraisonnable »<sup>25</sup>.

[37] Ainsi, contrairement à l'article 360 C.p.c. qui prévoit que le délai d'appel est de 30 jours à compter de la « date de l'avis de jugement » (en l'occurrence le 13 mars 2023<sup>26</sup>), de sorte que le délai d'appel peut, dans certaines circonstances, commencer à courir avant même que les parties aient eu connaissance du jugement<sup>27</sup>, ou encore que le délai est suspendu tant que l'avis de jugement n'est pas envoyé<sup>28</sup>, l'article 529 prévoit plutôt que le pourvoi doit être signifié dans un délai raisonnable qui commence à partir de la date de la décision.

[38] La jurisprudence a interprété celle-ci comme étant la date de la connaissance de la décision<sup>29</sup>.

[39] Dans l'arrêt *Mallat c. Autorité des marchés financiers de France*<sup>30</sup>, la Cour d'appel rappelle la raison d'être du délai raisonnable d'environ 30 jours :

« [60] Les cas relevant de l'article 529 al. 1, paragr. 2 C.p.c. sont assujettis à la même règle que tout pourvoi en contrôle judiciaire, soit celle du délai raisonnable. **La jurisprudence a, par ailleurs, établi que le délai raisonnable est, a priori, de 30 jours et semble se justifier par l'importance de la stabilité des jugements.** Dans des circonstances exceptionnelles, le délai raisonnable peut excéder 30 jours. **Il incombe cependant à la personne n'ayant pas signifié sa procédure dans un délai de 30 jours d'alléguer les faits justifiant ce délai puisque celle-ci porte alors le fardeau de prouver de telles circonstances.** »

(Les emphases sont ajoutées.)

[40] La justification quant au délai de signification qui excède 30 jours doit apparaître dans les procédures<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*, préc., note 24, par. 33.

<sup>26</sup> Selon le plumeur du dossier 460-80-001584-216, l'avis de jugement aurait été envoyé le 13 mars 2023.

<sup>27</sup> *Finney c. McCulloch*, 2024 QCCA 211, par. 3; *Martineau c. Ouellet*, 2016 QCCA 142, par. 34 à 36.

<sup>28</sup> *Marois c. PCN St-Sacrement inc.*, 2024 QCCA 931, par. 14 et 15.

<sup>29</sup> *Martineau c. Ouellet*, préc., note 27, par. 23 à 25; *Cayer-Boucher c. Cour du Québec*, 2023 QCCS 744, par. 49 à 58; *Bouchelaghem c. Université Laval*, 2023 QCCS 4483, par. 190; *Clinique dentaire Andreea-Oana Radu Mirza inc. c. Tribunal administratif du travail, division des relations du travail*, 2020 QCCS 3566, par. 55; *Marina Merry inc. (Marina le Merry Club) c. Cour du Québec, division des petites créances*, 2019 QCCS 4697, par. 20-21.

<sup>30</sup> *Mallat c. Autorité des marchés financiers de France*, 2021 QCCA 1102, préc., note 24.

<sup>31</sup> *Deschênes c. Valeurs mobilières Banque Laurentienne*, 2010 QCCA 2137, par. 29 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée : *Jacynthe Deschênes c. Valeurs Mobilières Banque*

[41] En l'espèce, il n'y a rien de tel dans le Pourvoi modifié ou dans le mémoire des demanderesses.

[42] Les demanderesses n'allèguent pas non plus à quelle date elles auraient pris connaissance du Jugement. Le Tribunal doit présumer qu'il s'agit du 7 mars 2023, soit la date où le Jugement a été transmis aux parties par le bureau du juge Choquette puisque les avocats des demanderesses n'ont pas avancé d'autre date lors de l'instruction du Pourvoi.

[43] Par ailleurs, il n'y a pas non plus de déclaration sous serment d'un représentant de la Ville et/ou de la Fondation afin d'expliquer pourquoi le Pourvoi a été signifié seulement le 13 avril 2023, de façon à démontrer la diligence des parties demanderesses dans cette affaire ou une certaine impossibilité d'agir<sup>32</sup>. Encore une fois, le Tribunal présume que les demanderesses ont donné instruction à leurs avocats de contester le Jugement en temps utile puisque le Pourvoi a été timbré le jeudi 6 avril 2023.

[44] Mais pourquoi avoir attendu à la dernière heure pour déposer le Pourvoi, et surtout, pourquoi avoir attendu jusqu'au jeudi suivant (13 avril 2023) pour le signifier à la Fédération? Il n'y a aucune explication à ce sujet dans le dossier tel que constitué.

[45] Quoique l'absence de préjudice causé à la partie adverse puisse, dans certaines circonstances, être prise en considération<sup>33</sup>, encore faut-il que les demanderesses puissent justifier le délai de signification de leur Pourvoi.

[46] En l'espèce, en l'absence de quelque justification, l'absence de préjudice réel causé à la Fédération ne change rien. À ce sujet, le juge Allan R. Hilton (alors qu'il était à la Cour supérieure) écrivait à juste titre ce qui suit dans l'affaire *Enviro-Experts inc.*<sup>34</sup> :

« 19 *Enviro-Experts n'a pas rencontré le fardeau qui lui incombe d'établir des circonstances exceptionnelles justifiant le délai excessif. **Cependant, elle prétend que le Ministre n'a même pas allégué un préjudice quelconque, et en conséquence, le Tribunal ne devait pas faire droit à sa demande de rejeter la requête en révision judiciaire sur la base de non-respect du délai de 30 jours.***

20 ***Le Tribunal ne partage pas ce point de vue. Il est vrai que le Ministre n'a pas mis de l'avant des faits démontrant un préjudice. Mais l'obligation***

---

*Laurentienne*, 2011 CanLII 35938 (CSC)); *Clinique dentaire Andreea-Oana Radu Mirza inc. c. Tribunal administratif du travail, division des relations du travail*, préc., note 29, par. 55.

<sup>32</sup> *Cousineau c. Riuz*, 2024 QCCA 107, par. 5; *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*, préc., note 24.

<sup>33</sup> *Han Bui c. Coopérative de solidarité Fusion Verte*, 2020 QCCS 3674, par. 17 et 31.

<sup>34</sup> *Enviro-Experts inc. c. Québec (Tribunal administratif)*, 2001 CanLII 24740 (QC CS) (dans cette affaire, le délai était de 49 jours depuis la date de la décision et de 42 jours depuis la date de sa réception). Au même effet : *Fournier c. Commission des lésions professionnelles*, 2009 QCCS 1533, par. 11 à 14 (délai injustifié de 46 jours).

***pour une partie qui entend saisir la Cour supérieure d'un recours extraordinaire de le faire à l'intérieur d'un délai de 30 jours est une question d'ordre public.***

21 ***La présence ou l'absence d'un préjudice n'est pas pertinent si une requérante ne peut pas établir des circonstances exceptionnelles qui justifient un délai excessif. À tout événement, ayant eu gain de cause devant le TAQ, le Ministre a certainement le droit de considérer la décision du TAQ comme étant définitive et finale à tout égard lorsque le délai de 30 jours après la date de la décision est expiré. »***

(Les emphases sont ajoutées.)

[47] Le fardeau de preuve appartient pourtant aux demanderesses. Elles ne l'ont pas satisfait.

[48] Pour ces motifs, le moyen d'irrecevabilité est accueilli, ce qui suffit, en soi, pour rejeter le Pourvoi.

[49] Indépendamment de ce qui précède, le Tribunal n'aurait pas accueilli le Pourvoi pour les raisons qui suivent.

[50] Avant de répondre à la principale question en litige, abordons d'abord la norme de contrôle judiciaire du Jugement de même que celle de la Cour du Québec à l'égard de la décision du TAQ.

### **3.2 QUELLE EST LA NORME D'INTERVENTION DU TRIBUNAL ?**

[51] En vertu de l'article 164 LJA, le Jugement est sans appel.

[52] Les parties s'entendent sur le fait que la norme de contrôle applicable au Jugement est celle de la « *décision raisonnable* »<sup>35</sup>.

[53] Le cadre d'analyse établi par l'arrêt *Vavilov* repose effectivement sur la présomption voulant que la norme applicable soit celle de la décision raisonnable<sup>36</sup>. En l'espèce, rien ne permet de réfuter cette présomption. Au contraire, plusieurs arrêts récents de la Cour d'appel confirment que le contrôle judiciaire d'un jugement de la Cour du Québec rendu en appel d'une décision du TAQ est assujéti à la norme de la décision raisonnable<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Mémoire de la CPTAQ, par. 11; Mémoire des « appelantes », par. 19; Mémoire de la Fédération, par. 14.

<sup>36</sup> *Vavilov*, par. 25; *Procureure générale du Québec (Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire («MAMROT»)) c. Fondation internationale Azzahra inc.*, 2017 QCCA 240, par. 30.

<sup>37</sup> *Ville de Québec c. Vidéotron ltée*, 2022 QCCA 594, par. 57 à 68; *Ville de Montréal c. Société en commandite Locoshop Angus*, 2021 QCCA 1217, par. 59 à 74; *Dowd c. Binette*, 2021 QCCA 1663, par. 40 à 43.

[54] L'arrêt *Vavilov* rappelle que le caractère raisonnable « *tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit* »<sup>38</sup>.

[55] Cette norme va de pair avec l'idée de retenue ou de déférence judiciaire envers les tribunaux administratifs. Elle a pour finalité de protéger l'autonomie décisionnelle de ces derniers<sup>39</sup>. Du point de vue du décideur administratif, la norme de la décision raisonnable est sensiblement moins « *intrusive* » que celle de la décision correcte et elle lui laisse une liberté d'appréciation sensiblement plus large dans la résolution des questions qui lui sont soumises.

[56] Il convient toutefois de rappeler que la décision dont la révision est demandée en l'espèce n'est pas la décision rendue au mérite par le TAQ, mais bien le Jugement prononcé par la Cour du Québec. Le soussigné doit déterminer si la Cour du Québec a exercé sa fonction d'appel de manière raisonnable eu égard aux normes applicables en appel<sup>40</sup>.

[57] Dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire, le rôle de la Cour supérieure se limite à vérifier si la Cour du Québec, dans l'exercice de sa compétence d'appel eu égard à la décision du TAQ, a choisi la bonne norme de contrôle et si sa décision, dans son ensemble<sup>41</sup>, fait partie des issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

### 3.3 EST-CE QUE LE JUGEMENT INFIRMANT LA DÉCISION DU TAQ EST RAISONNABLE?

[58] La Cour du Québec devait, selon le libellé même de l'article 164 LJA, « *[connaître] de l'appel selon la preuve faite devant le Tribunal, sans nouvelle enquête* ».

[59] À cette fin, le juge Choquette était tenu de recourir aux normes applicables en appel pour réviser la décision du TAQ et il était investi des pouvoirs prévus par le premier alinéa de l'article 83.1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*<sup>42</sup> qui énonce ce qui suit :

« **83.1** Dans les cas où la loi lui attribue une compétence en appel d'une décision rendue dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle, ou en contestation d'une décision prise dans l'exercice d'une fonction administrative, **la Cour rend sa**

<sup>38</sup> *Vavilov*, par. 86.

<sup>39</sup> *Vavilov*, par. 24; *Ville de Québec c. Vidéotron ltée*, préc., note 37, par. 56.

<sup>40</sup> *Ville de Gatineau c. 8781435 Canada inc.*, 2022 QCCA 850, par. 5; *Ville de Québec c. Vidéotron ltée*, préc., note 37, par. 23; *Ville de Montréal c. Société en commandite Locoshop Angus*, préc., note 37, par. 74.

<sup>41</sup> *F.S. c. Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail*, 2020 QCCA 1625, par. 34.

<sup>42</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ c T-16.

**décision sans qu'il y ait lieu à déférence à l'égard des conclusions portant sur les questions de droit tranchées par la décision qui fait l'objet de l'appel ou sur toutes questions concernant la décision qui fait l'objet de la contestation. »**

(Les emphases sont ajoutées.)

[60] La détermination du cadre d'exercice de la compétence du TAQ à l'encontre de la décision de la CPTAQ relève d'une question de droit. En vertu de l'article 83.1 précité de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, la norme de contrôle applicable en appel des jugements en matière administrative sur des questions de droit est celle de la décision correcte telle qu'établie dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*<sup>43</sup>.

[61] Le juge Choquette a donc bien cerné son pouvoir d'intervention aux paragraphes [22] à [24] du Jugement.

[62] Par ailleurs, le juge Choquette n'avait aucune obligation de déférence judiciaire envers les décisions du TAQ et de la CPTAQ<sup>44</sup>. En effet, dans le *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc)*<sup>45</sup>, la Cour suprême écrit ce qui suit :

« [146] La seconde question porte sur l'application par la Cour du Québec de « **l'obligation de déférence judiciaire** qui caractérise le pourvoi en contrôle judiciaire » lorsqu'elle entend un appel d'une décision administrative en vertu de l'une des huit lois mentionnées. Interprétée correctement, cette question ne concerne pas la constitutionnalité de la juridiction d'appel de la Cour du Québec, mais bien l'application par la Cour du Québec des normes de contrôle judiciaire, c'est-à-dire les normes de la décision raisonnable et de la décision correcte établies dans *Dunsmuir* et réitérées dans *Vavilov*. Nous sommes toutefois d'avis que cette question est devenue théorique, car la Cour du Québec n'a plus à appliquer ces normes de contrôle lorsqu'elle entend un appel administratif. De plus, il n'existe aucune circonstance exceptionnelle qui justifierait de trancher néanmoins la question, malgré son caractère théorique.

[147] Dans *Vavilov*, notre Cour a réformé l'analyse visant à déterminer la norme de contrôle applicable en matière de contrôle judiciaire de l'action administrative. **Essentiellement, lorsque le législateur a prévu un droit d'appel devant une cour de justice, les normes d'intervention en appel établies dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, sont applicables, c'est-à-dire la norme de la décision correcte quant aux questions de droit et la norme de l'erreur manifeste et déterminante quant aux questions de fait et aux questions mixtes.** Lorsque le législateur n'a pas prévu de droit d'appel et laissé intact le recours en contrôle judiciaire, les normes de contrôle du droit administratif seront plutôt applicables.

<sup>43</sup> *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, par. 8; *Vavilov*, par. 37.

<sup>44</sup> *Gauthier*.

<sup>45</sup> *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc)*, art. 35, 2021 CSC 27.

[148] En outre, le nouvel art. 83.1 de la Loi sur les tribunaux judiciaires, entré en vigueur le 5 juin 2020, prévoit que la Cour du Québec doit maintenant appliquer les normes de Housen lorsqu'elle exerce sa compétence d'appel d'une décision de l'administration.

[149] **Ainsi, l'effet combiné de l'arrêt Vavilov et de l'art. 83.1 est que la Cour du Québec n'est plus liée par l'obligation de retenue judiciaire et qu'elle doit maintenant appliquer les normes d'intervention en appel de Housen, et ce, à l'égard de tout appel qu'elle entend à l'encontre d'une décision administrative. Les droits d'appel concernés en l'espèce sont tous visés. »**

(Les emphases sont ajoutées.)

[63] Ainsi, contrairement à ce qu'avance la CPTAQ dans son mémoire<sup>46</sup>, la Cour du Québec n'était pas tenue à une « *grande retenue judiciaire* » à l'égard de la décision rendue par le TAQ.

[64] Le fardeau de démontrer le caractère déraisonnable du Jugement appartient aux demanderesses. Celui-ci ne peut être infirmé que s'il « *souffre de lacunes graves à un point tel qu'on ne peut pas dire qu'[il] satisfait aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence* »<sup>47</sup>.

[65] De l'avis de la Cour suprême, il existe deux catégories de lacunes graves. La première consiste en un « *manque de logique interne du raisonnement* » – un raisonnement irrationnel –, alors que la seconde est une « *décision indéfendable sous certains rapports compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision* »<sup>48</sup>.

[66] La première catégorie de lacunes graves n'est pas réellement en cause puisque les motifs élaborés dans le Jugement démontrent une certaine logique interne du raisonnement ayant mené aux conclusions.

[67] Les demanderesses plaident surtout que le Jugement est indéfendable selon la seconde catégorie de lacunes graves parce qu'il est incompatible avec les régimes d'ordonnance et de droits acquis prévus à la LPTAA, compte tenu des contraintes juridiques qu'il impose à la CPTAQ dans les interventions qu'elle peut faire à l'égard des terrains qui sont laissés sous couverture végétale. Les demanderesses réitèrent que le projet de la Fondation n'implique aucune utilisation de la superficie visée et que le fait de « *laisser les lieux dans l'état où ils le sont* » répond à la définition du terme « *agriculture* » prévue à la LPTAA<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Mémoire de la CPTAQ, par. 12.

<sup>47</sup> Vavilov, par. 100.

<sup>48</sup> Vavilov, par. 101.

<sup>49</sup> Mémoires des « *appelantes* », par. 16.



[68] La norme de contrôle applicable était déterminée eu égard à la nature de la question précise qui était soumise à la Cour du Québec<sup>50</sup>. En l'espèce, la Cour du Québec devait décider si le TAQ avait commis une erreur en considérant que la création d'une aire protégée à des fins de conservation n'est pas une utilisation à une fin autre que l'agriculture nécessitant une autorisation en vertu de l'article 26 LPTAA.

[69] Les demandereses plaident que le Jugement est déraisonnable parce qu'il conduit à des résultats qui vont à l'encontre de l'objet de la LPTAA.

[70] Le Tribunal n'est pas de cet avis.

[71] Dans un récent arrêt<sup>51</sup>, la Cour d'appel résume de la façon suivante le « *caractère raisonnable* » d'une décision :

« [22] *Le caractère raisonnable d'une décision s'apprécie en fonction de sa justification et en tenant compte du résultat atteint. La Cour suprême explique dans Newfoundland and Labrador Nurses' Union que « les motifs répondent aux critères établis dans Dunsmuir s'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables ». Une décision est raisonnable si elle est justifiée, transparente et intelligible et si elle se justifie « au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes ». »*

[72] Par ailleurs, le Tribunal rappelle qu'il ne siège pas en appel de la Cour du Québec. C'est pourtant sous cet angle que la Fondation et la Ville de Granby semblent s'attaquer au Jugement. D'ailleurs, leur mémoire est intitulé « *Mémoires des appelants* » et l'en-tête indique : « *En appel d'une décision de la Cour du Québec (...)* ».

[73] Il ne s'agit pas pour le Tribunal de se livrer à une analyse *de novo*<sup>52</sup>. Au contraire, le soussigné doit faire preuve de déférence envers la Cour du Québec plutôt que de substituer son opinion à celle du juge Choquette<sup>53</sup>.

[74] Or, avec égards pour l'opinion contraire, le Jugement est bien justifié, il démontre un raisonnement transparent et intelligible et il se justifie au regard des faits et des contraintes juridiques applicables.

[75] Voici pourquoi.

[76] Deux remarques s'imposent d'emblée.

---

<sup>50</sup> Vavilov, par. 37.

<sup>51</sup> *Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) c. Centre intégré de santé et de services sociaux du Bas-Saint-Laurent*, 2024 QCCA 320.

<sup>52</sup> Vavilov, par. 83.

<sup>53</sup> Vavilov, par. 85.

[77] Premièrement, il est difficile de concilier les arguments avancés par les demanderesses à l'effet que le Jugement produit des effets déraisonnables en obligeant les personnes à présenter des demandes à la CPTAQ, alors que c'est la Fondation elle-même qui demandait, avec l'appui de la Ville de Granby, à être autorisée à utiliser le Lot à des fins autres que l'agriculture pour y créer une aire protégée.

[78] Deuxièmement, il est également étonnant que la CPTAQ, qui est celle qui se voit imposer l'obligation de procéder à l'analyse de la demande de la Fondation quant au « *volet d'utilisation à une fin autre que l'agriculture soit pour l'établissement d'une aire de conservation* », plaide maintenant l'irrationalité du Jugement alors qu'elle-même n'a jamais contesté le Jugement en temps utile.

[79] Bien que les demanderesses et la CPTAQ aient raison de soutenir que les tribunaux supérieurs ont toujours reconnu que « *le fait de laisser un terrain sous couverture végétale* » est présumé être de l'agriculture<sup>54</sup> et que la LPTAA n'oblige pas à faire de l'agriculture ni à promouvoir la mise en valeur des terres, il convient aussi de rappeler que la Cour d'appel a précisé, dans l'arrêt *Domaine de Rouville*, que la loi vise également<sup>55</sup> :

« (...) à restreindre l'usage et l'**affectation du sol** comme l'énonce l'article 26. Le mot agriculture employé à l'article 26 doit donc être interprété en fonction de cet objectif législatif. »

(Les emphases sont ajoutées.)

[80] Il n'est pas contesté que le projet de la Fondation empêche toute possibilité de faire des activités agricoles sur le Lot dans l'avenir. Il s'agit en quelque sorte d'un gel de l'affectation du sol en zone agricole. En matière de zonage, la Cour suprême a décidé qu'un tel gel devait être autorisé par un texte législatif ou par une autorisation délivrée par une autorité compétente<sup>56</sup>.

[81] En l'espèce, il n'y a aucune telle autorisation parce que la CPTAQ s'est déclarée incompétente pour l'émettre. L'article 26 énonce pourtant :

**26.** *Sauf dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l'article 80, dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture.*

[82] La LPTAA ne définit pas l'expression « *utiliser à une fin autre que l'agriculture* », mais définit plutôt les termes « *activités agricoles* » et « *agriculture* » :

<sup>54</sup> *Domaine de Rouville c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, 1996 CanLII 6352 (QC CA), p. 8.

<sup>55</sup> *Idem*, p. 8-9.

<sup>56</sup> Par analogie : *Assoc. des résidents du vieux St-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville)*, 1990 CanLII 31 (CSC), [1990] 3 RCS 1170, 1203.

1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:

0.1° « **activités agricoles** » : la pratique de l'agriculture incluant le fait de laisser le sol en jachère, l'entreposage et l'utilisation sur la ferme de produits chimiques, organiques ou minéraux, de machines et de matériel agricoles à des fins agricoles. (...)

1° « **agriculture** » : la culture du sol et des végétaux, le fait de laisser le sol sous couverture végétale ou de l'utiliser à des fins sylvicoles, l'élevage des animaux et, à ces fins, la confection, la construction ou l'utilisation de travaux, ouvrages ou bâtiments, à l'exception des immeubles servant à des fins d'habitation;

(Les soulignements sont ajoutés.)

[83] Dans l'arrêt *Gauthier*, la Cour suprême précise qu'une intervention humaine est requise pour qu'il y ait utilisation à des fins autres que l'agriculture<sup>57</sup>. Elle écrit aussi que « [l]e 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 »<sup>58</sup>.

[84] Par ailleurs, dans l'arrêt *Veilleux*, la Cour suprême confirme qu'un terrain inutilisé n'est pas utilisé à des fins autres que l'agriculture au sens de l'article 101 LPTAA<sup>59</sup>. Mais le juge Beetz y précise aussi que le but de la loi est non seulement de protéger les terres en culture, mais qu'elle vise également à récupérer des terres ayant un potentiel agricole<sup>60</sup>. Il écrit aussi que « (...) l'absence d'utilisation à une fin d'agriculture ne démontre pas nécessairement l'existence d'une utilisation à une fin autre que l'agriculture »<sup>61</sup>.

[85] C'est l'usage que l'on fait d'un lot qui est réglementé et qui doit être qualifié, indépendamment de l'état du fond de terre.

[86] Or, le juge Choquette a raison de soutenir qu'il y a des nuances importantes à faire entre les demandes visant à faire reconnaître des droits acquis et celles qui visent à obtenir l'autorisation d'utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture.

[87] Dans le cas des droits acquis, la personne cherche à faire reconnaître l'existence de l'usage d'un lot à des fins autres que l'agriculture au moment de l'entrée en vigueur de la loi parce que celle-ci avait pour effet de cristalliser les zones agricoles sur tout le territoire du Québec. Il est donc nécessaire de démontrer une « activité

---

<sup>57</sup> *Gauthier*, p. 871.

<sup>58</sup> *Gauthier*, p. 873.

<sup>59</sup> *Veilleux*, p. 852.

<sup>60</sup> *Veilleux*, p. 855.

<sup>61</sup> *Veilleux*, p. 856.

*effective* » se traduisant par un effet réel, concret et tangible sur le terrain pour pouvoir se faire reconnaître le bénéfice d'un droit acquis<sup>62</sup>.

[88] Dans le cas d'une demande d'autorisation d'utiliser le lot à des fins autres que l'agriculture, il faut présumer que l'usage actuel du lot est une agriculture qui peut être active ou encore passive (ex. laisser le terrain sous couverture végétale). La personne doit dénoncer son projet à la CPTAQ et celle-ci évalue la demande en fonction des critères prévus par la LPTAA aux articles 12, 31.1, 61.2, 62 et 65.1<sup>63</sup>, dont :

- le potentiel agricole du lot - art. 62(1°);
- les possibilités de l'utiliser à des fins d'agriculture - art. 62(2°);
- l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol sur le territoire de la municipalité - art. 62(7°);
- la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour la pratique de l'agriculture - art. 62(8°).

[89] Or, tous ces éléments visent précisément à assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture sur le territoire de la municipalité concernée, ce qui constitue l'objet même du régime de protection du territoire agricole institué par la LPTAA (art. 1.1).

[90] Dans le cas de la Fondation, son projet n'entraîne manifestement pas de changement notable sur le terrain et compte tenu de la nature du Lot visé par sa demande, le potentiel agricole apparaît plutôt faible selon le dossier constitué devant la CPTAQ.

[91] Mais le projet entraîne néanmoins des effets juridiques importants puisqu'il empêche toute possibilité de faire des activités agricoles sur le Lot dans l'avenir. Or, tel que mentionné, ce genre de gel de l'affectation du sol en zone agricole devrait normalement être autorisé par un texte législatif, ou par une autorisation délivrée par la CPTAQ<sup>64</sup>. Il n'y a aucune telle autorisation puisque cette dernière refuse de faire l'analyse parce que « *non nécessaire* ».

[92] Le juge Choquette ne commet donc pas d'erreur pouvant justifier l'intervention du Tribunal lorsqu'il écrit, au paragraphe [60] du Jugement :

« [60] Bref, il n'y aura pas d'agriculture; ce lot sera soustrait de la base territoriale pour la pratique de l'agriculture sans même un examen de la CPTAQ. »

---

<sup>62</sup> Veilleux, p. 854.

<sup>63</sup> Selon ce que prévoit l'art. 62.1 LPTAA.

<sup>64</sup> Par analogie : *Assoc. des résidents du vieux St-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville)*, préc., note 56, p. 1203.

[93] En obligeant les personnes qui veulent constituer des « *aires de conservation* » ou des « *aires protégées* » à soumettre leur demande à la CPTAQ pour qu'elle procède à une analyse du projet en fonction des critères énoncés par la LPTAA, le Jugement apparaît conforme avec l'esprit et l'objet de cette loi.

[94] Il apparaît donc y avoir une distinction importante entre le fait de laisser passivement le terrain sous couverture végétale (qui est présumé être de l'agriculture) et le fait de poser un geste concret qui vise à interdire officiellement toute forme d'agriculture sur le Lot, et ce, à perpétuité. Cette distinction ressort de l'analyse du juge Choquette et elle démontre tout le raisonnement à la base de son Jugement. Le Tribunal rappelle qu'il ne siège pas en appel de la décision rendue par la Cour du Québec, mais bien en révision judiciaire.

[95] Par ailleurs, avec égards pour l'opinion contraire, le Jugement ne va pas à l'encontre des arrêts *Veilleux* et *Gauthier* précités puisque la création d'une fiducie à des fins de conservation, jumelée à l'acquisition par cette dernière d'un lot à cette fin, constituent non seulement une intention évidente de ne pas faire d'activité agricole dans la zone concernée, mais surtout de ne plus jamais en faire à cet endroit. Ainsi, bien qu'il n'y ait pas d'« *intervention humaine vérifiable* » sur le terrain, il y a néanmoins une forme d'intervention humaine bien concrète et tangible qui se manifeste par la voie d'un contrat publié qui laisse des traces au bureau de la publicité des droits et qui produit des effets réels à l'égard du Lot, et ce, à perpétuité.

[96] Bien que le pouvoir de surveillance de la CPTAQ puisse devoir s'exercer au bureau de la publicité des droits plutôt que sur le terrain<sup>65</sup>, il demeure néanmoins encore possible afin de faire cesser le maintien d'une aire protégée instaurée sans autorisation préalable de la commission. Même si l'avocat de la CPTAQ plaide qu'il serait pratiquement impossible d'assurer une telle surveillance, l'absence de ressources pour y parvenir ne fait pas en sorte de rendre le Jugement déraisonnable.

[97] En pratique, le contrevenant qui omettrait d'obtenir l'autorisation de la CPTAQ avant de transformer son terrain en aire protégée s'exposerait notamment, en vertu de l'article 82 LPTAA, à une demande de radiation de l'acte fait en contravention de l'article 26.

[98] Nous sommes rendus à une ère où la préservation et la protection de l'environnement doivent être une préoccupation omniprésente pour toute personne sensée. Sur ce point, la mission de la Fondation apparaît importante. Toutefois, à l'instar de ce qui se passe ailleurs sur la planète, la population québécoise n'est pas à l'abri de la famine. Dès lors, il faut prendre les mesures qui s'imposent pour protéger la population contre les risques que des terres à fort potentiel de développement agricole soient soustraites à perpétuité du patrimoine territorial en raison de décisions

<sup>65</sup> Ce qui est déjà le cas lorsqu'il s'agit d'un lotissement ou d'une aliénation fait en contravention des art. 28 ou 29 LPTAA. La CPTAQ peut alors tenter un recours en annulation devant la Cour supérieure en vertu de l'art. 30 LPTAA.

unilatérales prises par des personnes voulant dédier, pour toutes sortes de raisons qui leur appartiennent, leur propriété située en zone agricole à des fins de pure conservation.

[99] C'est essentiellement ce que le Jugement a pour but de rappeler quand il assujettit les propriétaires de terres agricoles à l'obligation d'obtenir une autorisation de la CPTAQ avant d'en faire des aires protégées à des fins de conservation.

[100] En ce sens, la décision du juge Choquette d'obliger la Fondation à faire approuver son projet par la CPTAQ n'apparaît pas irrationnelle.

[101] Quant à l'impact de la décision du TAQ sur le pouvoir de réglementation des municipalités, il n'est pas opportun de se prononcer sur le sujet puisque le Jugement ne s'y aventure pas.

[102] En résumé, la Cour du Québec ayant choisi la bonne norme de contrôle applicable dans l'exercice de sa compétence d'appel eu égard à la décision du TAQ, et compte tenu que le Jugement, dans son ensemble<sup>66</sup>, fait partie des issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit, il n'y a pas matière à une intervention de la part du Tribunal.

[103] Enfin, la Cour du Québec n'était pas tenue de procéder à l'analyse que commande l'article 62 LPTAA étant donné que la CPTAQ (et le TAQ) ne s'est pas livrée à cet exercice<sup>67</sup>.

[104] En conséquence, la décision du juge Choquette de retourner le dossier devant la CPTAQ pour qu'elle évalue la demande de la Fondation à la lumière des critères applicables est raisonnable puisqu'il n'appartient pas à une instance judiciaire telle la Cour du Québec de s'immiscer dans un processus d'évaluation à la place d'un organisme spécialisé comme la CPTAQ. Ce serait contraire aux dispositions des articles 26, 28 et 29 de même qu'aux articles 12 et 62 LPTAA<sup>68</sup>.

#### **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[105] **ACCUEILLE** l'avis intitulé *Dénonciation de la mise en cause Fédération de l'UPA de la Montérégie d'un moyen d'irrecevabilité pour non-respect du délai raisonnable de signification* daté du 3 mai 2023;

[106] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire modifié daté du 25 avril 2023;

---

<sup>66</sup> *F.S. c. Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail*, préc., note 41, par. 34.

<sup>67</sup> *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Tremblay*, 2007 QCCA 1135, par. 27; *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Cour du Québec du district de Charlevoix*, 2002 CanLII 3911 (QC CS).

<sup>68</sup> *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Tremblay*, préc., note 67, par. 28 et 29.

[107] Avec les frais de justice.

---

**CLAUDE VILLENEUVE, J.C.S.**

Me Félix B. Lebeau  
*Lebeau Légal inc.*  
Avocat de la demanderesse Fondation pour la sauvegarde  
des écosystèmes du territoire de la Haute-Yamaska

Me Catherine Bouchard  
*Services juridiques – Ville de Granby*  
Avocate de la demanderesse Ville de Granby

Me Gabriel Arsenault  
*CPTAQ Avocats*  
Avocat de la mise en cause Commission de protection  
du territoire agricole du Québec

Me Rémi Jolicoeur  
Me Charlotte Bourget-Rousseau  
*BHLF Avocats*  
Avocats de la mise en cause Fédération de l'UPA de la Montérégie

Date d'audience : 17 avril 2024