

# Mémoire du Barreau du Québec

---

**Projet de loi n° 86 — *Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité***



Février 2025

Barreau  
du Québec 

## Mission du Barreau du Québec

Le Barreau du Québec est l'ordre professionnel encadrant la pratique de plus de 30 000 avocates et avocats de tous les domaines de droit.

Il a pour mission d'assurer la protection du public, de contribuer à une justice accessible de qualité et de défendre la primauté du droit.

Ses positions sont adoptées par ses instances élues à la suite des analyses et des recommandations de ses comités consultatifs et groupes d'experts.

## Remerciements

Le Barreau du Québec remercie les membres suivants pour ce mémoire :

M<sup>e</sup> Nicolas Le Grand Alary  
M<sup>e</sup> André-Philippe Mallette  
M<sup>e</sup> François Montfils  
M<sup>e</sup> Louis V. Sylvestre, Ad. E.

Édité en février 2025 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-925336-34-1

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2025

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2025

## Vue d'ensemble de la position du Barreau du Québec



### Modifications affectant l'équité procédurale

- ✓ Le projet de loi précise que le TAQ rend désormais sa décision en se basant sur la preuve contenue au dossier qui lui est transmis par la CPTAQ et après avoir permis aux parties de se faire entendre. Afin de **favoriser le respect des droits d'équité procédurale**, de justice naturelle et dans un **objectif de favoriser l'accès à la justice**, nous recommandons de :
  - ✓ Maintenir le pouvoir du TAQ de tenir une audition et d'**entendre de la preuve si les circonstances le justifient**;
  - ✓ Réitérer le pouvoir du TAQ de **rendre la décision qui aurait dû être rendue par la CPTAQ** ou de **retourner le dossier devant la CPTAQ**;
- ✓ Le projet de loi propose la mise en place d'un **régime de sanctions administratives pécuniaires** en matière de protection du territoire agricole. Selon le Barreau du Québec, ce régime doit offrir certaines **garanties d'indépendance afin de facilement justifier la possibilité d'imposer ces sanctions**. Il doit être **construit dans le respect des principes de justice fondamentale et d'équité procédurale**;



### Modifications de nature à causer des litiges

- ✓ Le projet de loi **retire la présomption de conformité sur certaines constructions** datant de plus de cinq ans et octroie le pouvoir à la CPTAQ **d'annuler sur demande, une décision qu'elle a rendue jusqu'à cinq ans dans le passé**;
- ✓ Afin d'assurer la stabilité juridique des décisions rendues, nous proposons de **maintenir la présomption de conformité** sur les constructions datant de plus de cinq ans, de même qu'à **conserver les règles actuelles de la CPTAQ quant à l'annulation d'une de ses décisions**;
- ✓ Le projet de loi **modifie certaines définitions essentielles à la LPTAA**. Il accorde également un **pouvoir de réglementation au gouvernement**, notamment afin d'assujettir ou d'exclure certaines activités agricoles du champ d'application de la loi;
- ✓ Le Barreau du Québec est d'avis que **les aspects essentiels et les notions fondamentales du projet de loi devraient y être définis plutôt que dans un règlement du gouvernement**. Un règlement permet de préciser les modalités d'application d'une loi, mais il ne devrait pas avoir pour objet d'en définir les concepts fondamentaux.

## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1. MODIFICATIONS AFFECTANT L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE.....</b>	<b>2</b>
1.1 Règles de preuve applicables devant le Tribunal administratif du Québec .....	2
1.2 Décisions rendues par le Tribunal administratif du Québec .....	4
1.3 Régime de sanctions administratives pécuniaires .....	6
<b>2. MODIFICATIONS DE NATURE À CAUSER DES LITIGES.....</b>	<b>9</b>
2.1 Stabilité juridique des décisions rendues par la CPTAQ.....	9
2.2 Notions étrangères au droit agricole.....	11
2.3 Définitions prévues par règlement du gouvernement .....	12
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>13</b>

## INTRODUCTION

Le 5 décembre 2024, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, M. André Lamontagne, a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 86 intitulé *Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité* (ci-après le « projet de loi »).

Le projet de loi a pour but de favoriser la protection du territoire agricole et d'assurer sa vitalité. Pour ce faire, le projet de loi modifie la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*<sup>1</sup> notamment en :

- ✓ Instaurant un régime de sanctions administratives pécuniaires;
- ✓ Prévoyant aussi les règles applicables à la preuve sur laquelle le Tribunal administratif du Québec (ci-après le « TAQ ») se fonde pour rendre sa décision en cas de contestation des ordonnances et des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (ci-après la « CPTAQ »);
- ✓ Révisant certains critères devant être pris en considération par la CPTAQ lorsqu'elle fait l'analyse de demandes d'autorisation, en plus d'ajouter divers critères dont elle peut tenir compte dans l'analyse de telles demandes.

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du projet de loi. Bien que nous appuyions l'objectif du projet de loi de favoriser la protection du territoire agricole et d'en assurer sa vitalité, nous formulons toutefois certains commentaires afin de le bonifier et d'offrir au législateur de meilleurs outils pour assurer la protection du public dans le cadre des instances administratives et judiciaires.

Plus particulièrement, le Barreau du Québec souhaite attirer l'attention du législateur sur les enjeux suivants :

- ✓ Les nouvelles règles de preuve applicables devant le TAQ;
- ✓ Le régime de sanctions administratives pécuniaires;
- ✓ La stabilité juridique des décisions rendues par la CPTAQ;
- ✓ Les différentes notions étrangères au droit agricole proposées par le projet de loi;
- ✓ Les définitions importantes qui seront prévues par règlement du gouvernement.

---

<sup>1</sup> RLRQ, c. P-41.1 (ci-après la « LPTAA »).

## 1. MODIFICATIONS AFFECTANT L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

### 1.1 Règles de preuve applicables devant le Tribunal administratif du Québec

Article 21.1 de la LPTAA comme modifié par l'article 30 du projet de loi

**21.1.** Une personne intéressée peut contester une décision ou une ordonnance de la commission devant le Tribunal administratif du Québec dans les 30 jours de sa notification.

Le Tribunal rend sa décision en se basant sur la preuve contenue au dossier qui lui est transmis par la commission et après avoir permis aux parties de se faire entendre.

L'article 21.1 de la LPTAA prévoit le droit d'une personne intéressée de contester une décision ou une ordonnance de la CPTAQ devant le TAQ. Le projet de loi ajoute un deuxième alinéa à cet article afin d'y préciser les règles de preuve applicables devant le TAQ en matière de protection du territoire et des activités agricoles.

Ce nouvel alinéa précise que le TAQ rend désormais sa décision en se basant sur la preuve contenue au dossier qui lui est transmis par la CPTAQ et après avoir permis aux parties de se faire entendre. Cette modification vise notamment à clarifier le pouvoir d'intervention du TAQ à l'égard des décisions et des ordonnances de la CPTAQ et les règles de preuve qui lui sont applicables.

Le Barreau du Québec est sensible à l'objectif de cet ajout, soit d'éviter la reprise des auditions *de novo* devant le TAQ, alors que ce dernier ne saurait reprendre dans son intégralité le débat tenu devant la CPTAQ, organisme administratif spécialisé en matière agricole. Cela vise également à mettre un terme au débat persistant devant le TAQ à cet égard.

Néanmoins, le texte employé à ce nouvel alinéa apparaît indûment restrictif et pourrait porter atteinte aux règles de justice naturelle, notamment le droit des administrés d'être entendu. Le rôle du TAQ siégeant en contestation d'une ordonnance ou d'une décision rendue par la CPTAQ a déjà été clarifié par la Cour d'appel du Québec.

En effet, en 2009, dans l'arrêt *St-Pie (Municipalité) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*<sup>2</sup>, la Cour d'appel a étudié la compétence du TAQ saisi d'une demande de contestation d'une décision ou d'une ordonnance de la CPTAQ. Le débat portait sur la possibilité pour le TAQ, dans ce contexte, de siéger *de novo*, soit d'entendre toute preuve pertinente, y compris de la preuve non présentée à la CPTAQ, puis de statuer sur la demande d'autorisation en lieu et place de la CPTAQ.

---

<sup>2</sup> 2009 QCCA 2397.

Pour la Cour d'appel du Québec, la question au cœur du litige était de déterminer le rôle que le législateur avait voulu conférer au TAQ en matière de zonage agricole :

« [34] Au cœur du présent pourvoi est le rôle que le législateur a voulu conférer au TAQ en matière de zonage agricole. Pour paraphraser le professeur Yves Ouellet :

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

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

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

[35] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que c'est la deuxième option qui correspond à la volonté du législateur. » (Nos soulignés, références omises)

Le rôle du TAQ se situe donc entre celui de la CPTAQ et la déférence attendue des cours de justice en matière de zonage. Autrement dit, bien que le TAQ ne siège pas *de novo*, il ne siège pas non plus en contrôle judiciaire de la décision de la CPTAQ. Son rôle en matière de contestation peut s'apparenter à celui d'un appel, alors qu'une intervention est possible en présence d'une erreur de droit ou de faits déterminante<sup>3</sup> :

« [74] Quant au TAQ, si un recours est ensuite intenté devant lui, il ne pourra intervenir qu'après avoir identifié une erreur de droit ou une erreur de fait déterminante dans la décision de la CPTAQ; il s'agit là d'une condition préalable à sa compétence d'intervenir sur le fond. La mission du TAQ n'est pas de déterminer si la décision rendue était la bonne, mais uniquement de déterminer si celle-ci est entachée d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante.

[75] La deuxième partie de l'article 21.4 de la *Loi* précise que cet exercice se fait à l'examen de la requête et de la décision contestée, une précision que la jurisprudence de la Cour du Québec favorable à la thèse du recours *de novo* semble aussi avoir ignorée.

[76] Je rappelle que la CPTAQ a l'obligation de motiver sa décision, obligation d'autant plus importante que la décision peut faire appel à de la connaissance d'office et de la discrétion, qu'il n'y a pas souvent enregistrement des séances publiques et encore moins, sans doute, des rencontres et que l'administré insatisfait peut exercer un recours devant le TAQ. [...]

[77] Puisque les décisions de la CPTAQ doivent être motivées, même dans l'aspect discrétionnaire, le TAQ peut analyser le raisonnement de la CPTAQ et y déceler une erreur de droit. Quant à l'erreur de fait déterminante, elle peut ressortir de la décision ou des allégations de la requête. Cela signifie que le TAQ pourra, le cas échéant, permettre à la partie qui a initié le recours de faire la preuve requise de l'erreur de fait alléguée à sa requête, si tous les éléments pertinents ne ressortent pas de la décision de la CPTAQ. Par exemple, la découverte subséquente à la décision qu'un des commissaires était en conflit d'intérêts exigera une preuve nouvelle. De même, la réfutation d'un fait déterminant

---

<sup>3</sup> Article 21.4 de la LPTAQ.

mentionné dans la décision pourra requérir une preuve nouvelle; ainsi, si la CPTAQ dit qu'un autre site est disponible à 5 km d'un endroit alors qu'en réalité celui-ci est à 50 km, la preuve de ce fait sera admissible.

[78] Le droit de la partie insatisfaite de présenter une telle preuve ciblée devant le TAQ ne signifie cependant pas que le recours devant le TAQ constitue une deuxième chance ou, pire encore, que le TAQ est le vrai forum pour décider des demandes d'autorisation/exclusion en vertu de la Loi. La présentation de preuve nouvelle ou complémentaire pour bonifier celle faite devant la CPTAQ n'est pas permise.

[79] Si un fait nouveau a été découvert après la décision, si une personne intéressée n'a pu présenter ses observations ou si un vice de fond ou de procédure est découvert, le recours approprié n'est pas devant le TAQ, mais devant la CPTAQ sous l'art. 18.6 de la Loi. » (Nos soulignés, références omises)

La Cour d'appel reconnaît par ailleurs le droit d'une partie, lorsque les circonstances le justifient, de présenter une preuve ciblée, en faisant référence à titre d'exemple à la preuve requise pour des manquements à l'équité procédurale ou la preuve nécessaire pour réfuter un fait déterminant mentionné dans la décision de la CPTAQ. L'on pourrait aussi penser au cas d'un administré qui a été empêché de présenter un élément de preuve important devant la CPTAQ. Cela ne constitue évidemment pas une autorisation de présenter toute nouvelle preuve qui n'aurait pas été présentée devant la CPTAQ dans l'optique de recommencer le débat.

Or, l'ajout du deuxième alinéa à l'article 21.1 de la LPTAA viendrait compromettre cette autorisation limitée et ciblée, assujettie au contrôle du TAQ, de permettre une preuve ciblée lors de la contestation d'ordonnances ou de décisions rendues par la CPTAQ. Nous recommandons plutôt au législateur de permettre aux parties, en présence de circonstances particulières, de présenter de la preuve de façon ciblée comme précisé dans l'arrêt *St-Pie*.

Le Barreau du Québec propose que le second alinéa de l'article 21.1 de la LPTAA soit modifié afin d'établir les critères justifiant l'autorisation par le TAQ d'une preuve ciblée, à l'instar de ce qui est prévu en matière d'appel<sup>4</sup>.

## **1.2 Décisions rendues par le Tribunal administratif du Québec**

En outre, l'article 21.4 de la LPTAA prévoit d'ailleurs ce qui suit relativement aux décisions de la CPTAQ :

« **21.4.** Le tribunal ne peut, à moins d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, réévaluer l'appréciation que la commission a faite de la demande sur la base des critères dont elle devait tenir compte.

Lorsque le Tribunal constate, à l'examen de la requête et de la décision contestée, qu'en raison d'une telle erreur de droit ou de fait, la commission a omis d'apprécier la demande sur la base de ces critères, il peut lui retourner le dossier pour qu'elle y procède. »  
(Nos soulignés)

---

<sup>4</sup> Voir à cet effet l'article 380 du *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01.

Toutefois, cet article s'applique uniquement aux décisions et non aux ordonnances rendues par la CPTAQ, contrairement à l'article 21.1 qui s'applique aux deux. L'on y prévoit de manière particulière la possibilité de retourner le dossier devant la CPTAQ. *A contrario*, le TAQ peut également rendre la décision qui aurait dû être rendue par la CPTAQ. L'article 15 de la *Loi sur la justice administrative*<sup>5</sup>, qui précise la compétence générale du TAQ, prévoit aussi la possibilité de rendre la décision qui aurait dû être prise en première instance.

Le pouvoir du TAQ de rendre la décision qui aurait dû être rendue par la CPTAQ a aussi fait l'objet de plusieurs débats devant les tribunaux<sup>6</sup>. La Cour d'appel, dans l'arrêt *St-Pie*, décrit comme suit la compétence du TAQ :

« [81] Lorsque la condition préalable est satisfaite, l'art. 21.4 prévoit que le TAQ peut retourner le dossier à la CPTAQ plutôt que de rendre la décision. Pourquoi avoir prévu la possibilité d'un tel retour? La réponse m'apparaît, encore une fois, une autre manifestation de l'intention du législateur de laisser les questions d'opportunité à la discrétion de la CPTAQ, l'organisme spécialisé en la matière, plutôt que d'en investir le TAQ. [...]

[82] En somme, le TAQ est un organisme juridictionnel et sa mission est de contrôler la légalité des décisions administratives prises par l'administration publique et de les modifier pour les rendre conformes à la loi, s'il y a lieu. En matière de protection du territoire agricole, lorsqu'une erreur de droit ou de fait déterminante est identifiée par le TAQ dans une décision d'autorisation/exclusion, il peut rendre la décision appropriée sur la demande d'autorisation si les critères qui devaient être pris en considération par la CPTAQ l'ont été et que n'eût été l'erreur identifiée, l'autorisation aurait été accordée. Par contre, si le TAQ ne peut raisonnablement déduire ce qu'aurait été la décision de la CPTAQ n'eût été cette erreur, en raison de l'aspect discrétionnaire qu'elle comporte, il doit lui retourner le dossier afin de ne pas usurper le pouvoir d'appréciation d'opportunité politique et de l'intérêt général de cette dernière, qu'elle seule possède et qu'elle seule est en mesure, par son expertise, sa connaissance du milieu et son personnel, d'exercer. » (Nos soulignés, références omises)

Il est en somme possible pour le TAQ, selon l'erreur commise par la CPTAQ, de déterminer si le dossier doit être retourné à la CPTAQ ou s'il est plus opportun de rendre la décision qui aurait dû être rendue par la CPTAQ.

À cet égard, à des fins de clarifications, le Barreau du Québec recommande de profiter du projet de loi pour clarifier la compétence du TAQ en matière de contestation d'une ordonnance ou d'une décision conformément aux enseignements de l'arrêt *Ste-Pie*, en précisant notamment son pouvoir de rendre la décision qui aurait dû être rendue lorsqu'il y a erreur de droit ou de faits déterminante.

---

<sup>5</sup> RLRQ, c. J-3.

<sup>6</sup> Voir à titre d'exemple *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Côté*, 2024 QCCQ 8090.

### 1.3 Régime de sanctions administratives pécuniaires

Nouveaux articles 86.1, 86.2 et 86.8 de la LPTAA proposés par l'article 72 du projet de loi

**86.1.** Une sanction administrative pécuniaire peut être imposée à quiconque fait défaut de respecter :

- 1° l'un des articles 26 à 29, 70 ou 79.0.6;
- 2° omet de fournir un renseignement ou un document requis en vertu de l'article 60;
- 3° une condition d'une autorisation ou d'un permis.

**86.2.** Le montant d'une sanction administrative pécuniaire est fixé par règlement. Ce montant peut varier en fonction de tout critère déterminé par le gouvernement.

Le montant d'une sanction administrative pécuniaire ne peut excéder le montant suivant :

- 1° 5 000 \$ dans le cas d'une personne physique;
- 2° 10 000 \$ dans les autres cas.

**86.8.** Une sanction administrative pécuniaire est imposée, par un employé désigné par la commission, par la notification d'un avis de réclamation comportant les mentions suivantes :

- 1° le montant réclamé;
- 2° les motifs de son exigibilité;
- 3° le délai à compter duquel le montant porte intérêt;
- 4° le droit d'obtenir le réexamen de la décision imposant la sanction administrative pécuniaire et le délai pour l'exercer;
- 5° les renseignements relatifs aux modalités de paiement et de recouvrement du montant dû.

Le montant dû porte intérêt, au taux prévu au premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002), à compter du 31<sup>e</sup> jour suivant la notification de l'avis.

La notification d'un avis de réclamation interrompt la prescription prévue au Code civil pour le recouvrement d'une somme due.

Le projet de loi prévoit l'ajout de la section I.1 au chapitre des sanctions de la LPTAA. Cette nouvelle section vient permettre au gouvernement, de concert avec la CPTAQ, de mettre en place un régime de sanctions administratives pécuniaires (ci-après « SAP ») visant toute personne qui :

- Ne respecte pas l'interdiction d'utiliser un lot ou une érablière à une fin autre que l'agriculture<sup>7</sup>;
- Omet de fournir un renseignement ou un document exigé par la CPTAQ<sup>8</sup>;
- Viole une condition d'une autorisation ou d'un permis.

Le Barreau du Québec accueille favorablement cette possibilité, qui permettra de désengorger la CPTAQ afin qu'elle puisse se concentrer sur le traitement d'autres dossiers, notamment en matière d'autorisations et de permis.

Nous notons cependant que le projet de loi ne prévoit pas le montant des SAP, qui seront fixés par règlement du gouvernement. Le projet de loi précise également que celui-ci peut varier en fonction de tout critère déterminé par le gouvernement<sup>9</sup>. Bien que cette souplesse soit utile, nous sommes toutefois inquiets du manque de règles encadrant ce nouveau mécanisme à même la loi.

Avant l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire, un avis de non-conformité est notifié à la personne ou à la société en défaut l'informant de ce qui lui est reproché et de la possibilité de présenter ses observations par écrit et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier<sup>10</sup>. Le projet de loi prévoit qu'une SAP est imposée par un employé désigné par la CPTAQ<sup>11</sup>, sans que d'autres modalités soient déterminées quant au recrutement et à la sélection de ces personnes.

De plus, le projet de loi prévoit la possibilité de demander un « réexamen » de la décision dans les 30 jours de la notification de l'avis de réclamation<sup>12</sup>. Un membre de la CPTAQ est chargé du réexamen de la décision<sup>13</sup>. De même, une décision en réexamen confirmant ou modifiant l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire peut être contestée devant le TAQ conformément à l'article 21.1 de la LPTAA<sup>14</sup>.

Tant les employés de la CPTAQ que ses membres sont assujettis à certaines obligations en matière de justice administrative. Ce faisant, ceux-ci doivent être assujettis, du moins en partie, à la *Loi sur la justice administrative*, qui prévoit, à son article premier, qu'elle a pour objet « d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés. »

---

<sup>7</sup> En violation des articles 26 à 29 de la LPTAA.

<sup>8</sup> Conformément à son pouvoir prévu à l'article 60 de la LPTAA.

<sup>9</sup> Nouvel article 86.2 de la LPTAA proposé par l'article 72 du projet de loi.

<sup>10</sup> *Id.*, art. 86.6.

<sup>11</sup> *Id.*, art. 86.8.

<sup>12</sup> *Id.*, art. 86.9 al. 1.

<sup>13</sup> *Id.*, al. 2.

<sup>14</sup> *Id.*, art. 86.12.

Le Barreau du Québec reconnaît que les régimes de sanctions administratives pécuniaires sont validés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Guindon c. Canada*<sup>15</sup>. Ils ne constituent pas des sanctions pénales ou criminelles et les personnes visées par ces sanctions ne bénéficient donc pas des droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>16</sup> et la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>17</sup>.

Nous incitons le législateur à mettre en place un régime de SAP qui offre certaines garanties d'indépendance afin de facilement justifier la possibilité d'imposer ces sanctions. Ce régime doit être construit dans le respect des principes de justice fondamentale et d'équité procédurale.

Ainsi, le Barreau du Québec recommande que le projet de loi prévoie de manière particulière :

- ✓ Des mandats renouvelables à durée déterminée, qui protègent le décideur administratif contre les destitutions arbitraires ou discrétionnaires<sup>18</sup>;
- ✓ Les exigences de nomination (comme l'appartenance à un ordre professionnel);
- ✓ Les garanties d'indépendance nécessaires envers la municipalité ou le gouvernement;
- ✓ Le droit d'appel ou de révision d'une décision rendue en vertu du régime de SAP.

Procéder de cette façon permettra d'assurer que la loi soit efficace et qu'elle puisse être mise en œuvre sans contestations ou débats judiciaires inutiles.

---

<sup>15</sup> [2015] 3 R.C.S. 3.

<sup>16</sup> Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)].

<sup>17</sup> RLRQ, c. C -12.

<sup>18</sup> *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690, par. 50.

## 2. MODIFICATIONS DE NATURE À CAUSER DES LITIGES

### 2.1 Stabilité juridique des décisions rendues par la CPTAQ

Nouvel article 64.2 et article 100.1 de la LPTAA respectivement proposé et modifié par les articles 50 et 83 du projet de loi

**64.2.** La commission peut, sur demande, annuler une décision qu'elle a rendue avant l'expiration du délai de cinq ans prévu aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article 64.1. Lorsqu'elle annule une décision, la commission doit se baser sur les articles 12 et 62.

La commission doit donner au demandeur et à tout intéressé l'occasion de présenter ses observations.

La commission doit, avant de rendre une décision, notifier par écrit au demandeur le préavis prescrit par l'article 5 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) et lui accorder un délai d'au moins 10 jours pour présenter ses observations.

La commission rend une décision motivée et la transmet au demandeur, au propriétaire de l'immeuble concerné et à tout autre intéressé.

Le présent article ne s'applique pas à une décision de la commission rendue à la suite d'une demande à portée collective qui lui a été soumise en vertu de l'article 59 ni à une demande portant sur une fin d'utilité publique déposée par une municipalité, une communauté, un ministère, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique.

**100.1.** Un lotissement, une aliénation ou une construction à l'égard desquels la commission a reçu après le 20 juin 1985 une déclaration prévue par l'article 31.1, par l'article 32, par l'article 32.1 ou par l'article 33 est réputé avoir été fait en conformité avec la présente loi lorsqu'il s'est écoulé plus de trois mois depuis la date de la réception de cette déclaration par la commission. [...]

Dans le cas d'une aliénation, d'un lotissement ou de la construction d'une résidence d'une utilisation à des fins autres que l'agriculture à l'égard desquels la présente loi ne prescrit pas l'obligation de produire une telle déclaration, la présomption prévue au premier alinéa existe lorsqu'il s'est écoulé plus de cinq ans à compter, selon le cas :

- a) du dépôt au Bureau de la publicité foncière de l'acte d'aliénation;
- b) de la date du premier compte de taxes municipales expédié suivant la construction d'une résidence à l'égard d'une construction;
- c) ~~de la date de la fin des travaux, en l'absence de construction.~~ [...]

Le projet de loi propose plusieurs modifications visant les pouvoirs de la CPTAQ. Notamment, il permet à la CPTAQ d'annuler sur demande, une décision qu'elle a rendue<sup>19</sup> avant l'expiration du délai de cinq ans quant à l'utilisation à des fins autres que l'agriculture (ou qui autorise la coupe des érables) ou quant à un lotissement, une acquisition ou une aliénation d'un lot<sup>20</sup>.

Il modifie également les conditions applicables à la « présomption de conformité » qui prévoit que certaines situations de fait sont présumées conformes après l'écoulement d'une certaine période. En l'espèce, le projet de loi abroge le paragraphe c) de l'alinéa 4 de l'article 100.1 de la LPTAA, supprimant la présomption de conformité applicable en cas de fin des travaux, en l'absence de construction<sup>21</sup>.

Ces modifications ont des impacts quant à la stabilité des décisions rendues par la CPTAQ et soulèvent des questions quant au principe de *functus officio*. Cette locution latine désigne « s'étant acquitté de sa fonction ». Plus particulièrement elle « [s]e dit d'un tribunal, d'un organisme public ou d'un fonctionnaire qui est dessaisi d'une affaire parce qu'il a cessé l'exercice de sa fonction. »<sup>22</sup>

Ce principe importé de la common law anglaise<sup>23</sup> prévoit normalement que l'on ne peut revenir sur une décision finale qui a été rendue à moins qu'il n'y ait eu un lapsus en la rédigeant ou lorsqu'elle comporte une erreur dans l'expression de l'intention manifeste du décideur<sup>24</sup>. Cela est possible également si la loi le permet spécifiquement<sup>25</sup>.

Le principe de *functus officio* doit être plus souple et moins formaliste dans le cas de tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel, surtout lorsque la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte afin de permettre au tribunal d'exercer ses fonctions<sup>26</sup>.

En règle générale, les exceptions au principe de *functus officio* doivent être employées avec parcimonie. En l'espèce, les décisions (autorisations, permis, etc.) rendues par la CPTAQ suivent les lots visés. Ainsi, dans le cas de l'aliénation d'un lot, les parties à cette transaction doivent être au courant des conditions applicables, ce qui inclut toute décision antérieure de la CPTAQ concernant ce lot, de même que toute présomption de conformité applicable par simple écoulement du temps.

La possibilité pour la CPTAQ d'annuler une de ces décisions antérieures et la suppression de la présomption de conformité risquent de faire naître des débats judiciaires dans des dossiers qui étaient réglés ou qui n'étaient tout simplement pas litigieux. Cela pourrait avoir comme conséquence d'augmenter les délais.

---

<sup>19</sup> Nouvel article 64.2 de LPTAA proposé par l'article 50 du projet de loi.

<sup>20</sup> En application du nouvel article 64.1 de la LPTAA proposé par l'article 50 du projet de loi.

<sup>21</sup> Art. 83 du projet de loi.

<sup>22</sup> Hubert REID avec la collab. de Simon REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 6<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2023.

<sup>23</sup> *In re St. Nazaire Co.*, (1879) 12 Ch. D. 88.

<sup>24</sup> *Paper Machinery Ltd. et al. c. J.O. Ross Engineering Corp. et al.*, [1934] R.C.S. 186.

<sup>25</sup> *Grillas c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577.

<sup>26</sup> *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848.

Afin d'éviter de telles situations, des débats judiciaires potentiels et une perte de stabilité juridique des décisions de la CPTAQ, le Barreau du Québec propose que le nouvel article 64.2 de la LPTAA proposé par l'article 50 du projet de loi soit retiré, et que la CPTAQ ne soit pas autorisée, outre les exceptions existantes au principe de *functus officio*, à annuler une décision qu'elle a déjà rendue.

De même, nous recommandons que le paragraphe c) de l'alinéa 4 de l'article 100.1 de la LPTAA soit maintenu, permettant ainsi de conserver, pour plus de scénarios, la présomption de conformité applicable, notamment en cas de fin des travaux en l'absence de construction.

## 2.2 Notions étrangères au droit agricole

### Article 1 de la LPTAA comme modifié par l'article 20 du projet de loi

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

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 :

a) des immeubles servant à des fins d'habitation;

b) des serres, d'une superficie totale de deux hectares ou plus, si elles sont situées majoritairement sur des sols de classe 1 à 3 à l'Inventaire des Terres du Canada (ITC);

c) des bâtiments de production végétale autres que des serres, d'une superficie totale de 5 000 m<sup>2</sup> ou plus, s'ils sont situés majoritairement sur des sols de classe 1 à 3 à l'Inventaire des Terres du Canada (ITC); [...]

L'article 1 du projet de loi modifie la définition d'« agriculture » dans la LPTAA, en excluant la production en serres, alors que celle-ci y était normalement incluse. D'ailleurs, le projet de loi étend l'immunité applicable<sup>27</sup> en zone agricole à certaines activités agricoles, en ajoutant les lumières comme source d'inconvénient acceptable et devant être toléré par les tiers<sup>28</sup>. Or, les lumières sont particulièrement employées dans le cadre de la production en serre.

Si l'objectif du projet de loi est de renforcer la protection du territoire agricole, il serait plus logique que la définition d'« agriculture » ne soit pas modifiée comme le propose le projet de loi.

De fait, la lecture et la compréhension du projet de loi peuvent être laborieuses. Le Barreau du Québec recommande que le projet de loi soit modifié afin, d'une part, de référer aux termes usuels et connus dans le domaine du droit agricole et, plus particulièrement, de recourir à un langage clair afin d'éviter d'introduire des termes qui portent à confusion et qui risquent d'occasionner des débats judiciaires inutiles.

<sup>27</sup> Prévus à l'article 79.17 de la LPTAA.

<sup>28</sup> Art. 66 du projet de loi.

## 2.3 Définitions prévues par règlement du gouvernement

### Nouvel article 79.0.6 de la LPTAA proposé par l'article 60 du projet de loi

**79.0.6.** Sauf dans les cas et selon les conditions que le gouvernement peut déterminer par règlement, il est interdit, sans l'autorisation de la commission, de faire directement ou indirectement l'acquisition d'une terre agricole si :

- 1° l'acquéreur est un fonds d'investissement, tel que défini par règlement du gouvernement;
- 2° l'acquéreur est une personne morale qui n'est pas une exploitation agricole enregistrée conformément à l'article 36.0.1 de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (chapitre M-14) et la terre agricole est située sur le territoire d'une communauté métropolitaine ou d'une municipalité régionale de comté comprise dans l'un des groupes identifiés au décret pris en vertu de l'article 79.0.5 et à 1 000 mètres ou moins d'un périmètre d'urbanisation;
- 3° l'acquisition a pour effet de porter le total des superficies de terres agricoles, sans égard à leur contiguïté, dont l'acquéreur ou une personne qui lui est liée est propriétaire à plus de la superficie totale ou annuelle déterminée par règlement du gouvernement.

Les cas, conditions et superficies prévus par règlement peuvent notamment varier selon que l'acquéreur est un agriculteur ou non. Le règlement peut également définir l'expression « agriculteur » ou « personne liée à l'acquéreur ».

Le projet de loi accorde un important pouvoir de réglementation au gouvernement, qui peut alors définir lui-même les aspects essentiels et les notions fondamentales du projet de loi. Ainsi, les expressions « agriculteur » et « personne liée à l'acquéreur » seront définies dans un règlement du gouvernement<sup>29</sup>. Celui-ci pourra également établir des règles qui définiront les « cas, conditions et superficies » auxquels les différentes interdictions ou autorisations s'appliqueront<sup>30</sup>.

Selon nous, ces éléments devraient être définis dans le projet de loi. Si un règlement permet de préciser les modalités d'application d'une loi, il ne devrait pas avoir pour objet de définir les concepts fondamentaux en vertu desquels elle sera appliquée.

Avec égard, le Barreau du Québec est d'avis qu'il serait plus conforme au système parlementaire québécois que ce soit le législateur, plutôt que le gouvernement, qui définisse ces notions et éléments essentiels centraux du projet de loi.

Bien que cette pratique soit répandue dans certains domaines de droit nécessitant la mise en œuvre de règles complexes, comme le droit fiscal, cette pratique est inusitée en matière de droit agricole, qui possède une jurisprudence foisonnante et un historique particulier.

<sup>29</sup> Nouvel article 79.0.6 al. 1 de la LPTAA proposé par l'article 60 du projet de loi.

<sup>30</sup> *Id.*, al. 2.

## CONCLUSION

En terminant, le Barreau du Québec tient à réitérer qu'il appuie l'objectif du projet de loi de favoriser la protection du territoire agricole et d'en assurer sa vitalité. Toutefois, il formule certains commentaires afin de le bonifier et d'offrir au législateur de meilleurs outils pour assurer la protection du public dans le cadre des instances administratives et judiciaires.

Plus particulièrement, le Barreau du Québec a voulu attirer l'attention du législateur sur les enjeux suivants :

- ✓ Les nouvelles règles de preuve applicables devant le TAQ, en proposant de maintenir le pouvoir du TAQ de tenir une audition et d'entendre de la preuve si les circonstances le justifient;
- ✓ Le régime de sanctions administratives pécuniaires, qui doit être construit dans le respect des principes de justice fondamentale et d'équité procédurale;
- ✓ La stabilité juridique des décisions rendues par la CPTAQ, en proposant de conserver les règles actuelles de la CPTAQ quant à l'annulation d'une de ses décisions;
- ✓ Les différentes notions étrangères au droit agricole proposées et définies par règlement du gouvernement, en rappelant que les aspects essentiels et les notions fondamentales du projet de loi devraient y être définis plutôt que dans un règlement du gouvernement.