

COUR DU QUÉBEC

« Division administrative et d'appel »

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE BEAUCE
« Chambre civile »

N° : 350-80-000024-225

DATE : 28 octobre 2024

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE ALAIN TRUDEL, J.C.Q.

EXPRESS BEAUCE MÉGANTIC

Appelante

c.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

et

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

Intimés

et

FÉDÉRATION DE L'UPA DE LA CHAUDIÈRE-APPALACHES

MRC DE BEAUCE-SARTIGAN

MRC DE ROBERT-CLICHE

MUNICIPALITÉ DE SAINT-ÉPHREM-DE-BEAUCE

MUNICIPALITÉ DE SAINT-VICTOR

PAROISSE DE SAINT-JULES

VILLAGE DE TRING-JONCTION

ASSOCIATION DES PROPRIÉTAIRES DE BOISÉS DE LA BEAUCE

FERME BEAUCEVIC

FERME D'ÉLEVAGE VEILLEUX S.E.N.C.

FERME ST-ÉPHREM INC.

FERME ALAIN TURCOTTE INC.

SUCCESSION JACQUES VANASSE

TECHNI-PORC INC.

9072-8999 QUÉBEC INC.
ANDRÉ VEILLEUX
JÉRÔME TARDIF
PAULE CLOUTIER
GILLES POULIN
MARCEL PAGÉ
MARIO TARDIF
FERNAND MAROIS
GILLES RODRIGUE
MUNICIPALITÉ DE SAINT-ÉVARISTE-DE-FORSYTH
MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC
Mis en cause
et
FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES CLUBS QUADS
Intervenante

JUGEMENT

APERÇU

[1] La présente décision traite de la latitude que possède la Commission de protection du territoire agricole du Québec « **la Commission** » d'assujettir une décision en autorisation d'utilisation d'un lot à des fins autres que l'agriculture à des conditions, et plus particulièrement du conflit pouvant exister entre ces conditions et une obligation législative.

[2] Propriétaire d'une ancienne emprise de voie ferrée qui traverse plusieurs municipalités de la Beauce et située entièrement en zone agricole, Express Beauce Mégantic « **EBM** » présente à la Commission des demandes d'autorisation d'utilisation de ses propriétés à des fins autres que l'agriculture afin d'y aménager un corridor récréotouristique polyvalent¹ d'une superficie approximative totale de 63,67 hectares.

[3] Les 7 juillet et 28 octobre 2021, la Commission accueille les demandes d'autorisation² présentées par EBM visant des portions de tronçon distinctes du même corridor récréotouristique. Elle assujettit cependant ses autorisations à deux conditions.

¹ Réserve à l'usage des véhicules tout-terrain, motoneiges, vélos et à titre de sentiers équestre et pédestre.

² Dans les dossiers 428514, 429034, 429361, 429363 et 431013.

[4] La première fait en sorte de donner aux propriétaires des lots adjacents un accès au corridor récréotouristique afin de leur permettre de réaliser leurs activités agricoles et forestières. Il est précisé que ces propriétaires devront pouvoir se rendre sur leurs lots en empruntant de manière perpendiculaire et longitudinale le corridor récréotouristique sans avoir besoin d'une autorisation particulière d'EBM.

[5] La seconde prévoit que l'autorisation d'usage est valable pour une durée de cinq ans.

[6] Insatisfaite des conditions imposées, EBM conteste les décisions de la Commission devant le *Tribunal administratif du Québec* « **TAQ** ».

[7] Le 14 mars 2022, le TAQ rejette les deux recours en contestation³ d'EBM.

[8] Le 23 mars 2023, EBM est autorisée à en appeler de la décision du TAQ devant la Cour du Québec.

QUESTIONS EN LITIGE

[9] Le jugement autorisant l'appel énonce les questions soumises à la Cour du Québec de la manière suivante :

- A) Le TAQ erre-t-il lorsqu'il conclut que la Commission est compétente pour assujettir sa décision d'une condition liée au passage de tiers sur la propriété d'EBM faisant l'objet de la demande?
- B) Le TAQ erre-t-il lorsqu'il conclut que la condition liée au passage de tiers sur la propriété d'EBM faisant l'objet de la demande est raisonnable?
- C) Le TAQ erre-t-il lorsqu'il conclut que la condition limitant la durée de l'autorisation est raisonnable?

[10] Pour les motifs plus amplement détaillés qui suivent, le Tribunal répond par la négative aux trois questions en litige.

[11] La Commission est compétente pour assujettir son autorisation d'utilisation à la condition de donner aux propriétaires des lots adjacents un accès au corridor récréotouristique afin de leur permettre de réaliser leurs activités agricoles et forestières.

[12] Le TAQ ne commet aucune erreur en concluant que la condition d'accès et la durée limitée de l'autorisation à cinq ans sont raisonnables.

³ Dossiers STE-Q-256939-2107 et STE-Q-258785-2111.

CONTEXTE FACTUEL

[13] Le Tribunal reprend la présentation que fait le TAQ du contexte de l'affaire aux paragraphes [5] à [8] de sa décision :

[5] EBM est propriétaire d'une ancienne voie ferrée sur laquelle est aménagé, depuis 2015, un corridor récréotouristique utilisé notamment par des véhicules tout terrain (VTT), des vélos ou comme sentier pédestre. Sur les 90 kilomètres de piste, 31 kilomètres font l'objet des décisions contestées.

[6] Depuis de nombreuses années, des propriétaires de lots adjacents à la voie ferrée l'empruntent de façon perpendiculaire et même longitudinale pour se déplacer, avec leurs équipements, et atteindre d'autres parties de leurs terres cultivées ou boisées. Ces passages tolérés auparavant par le Canadien Pacifique doivent maintenant être autorisés par écrit et s'exercer suivant des modalités, notamment financières, imposées par EBM. Elle installe des blocs de béton par endroit pour en empêcher l'accès. Les passages longitudinaux sont les plus problématiques. Ils compromettent davantage la sécurité des usagers du corridor.

[7] Les associations et producteurs mis en cause ont exposé à la Commission les problèmes de cohabitation rencontrés avec EBM, dans le cadre de la rencontre publique examinant sa demande d'autorisation d'une utilisation du long corridor à des fins autres qu'agricoles.

[8] Sensible à leur situation, la Commission a modifié son orientation préliminaire et a imposé une durée de cinq ans à la permission accordée, en plus d'y ajouter la condition suivante :

Afin de leur permettre de réaliser leurs activités agricoles et forestières, les propriétaires des lots adjacents au corridor récréotouristique devront pouvoir se rendre sur ces lots en empruntant de manière perpendiculaire et longitudinale le corridor récréotouristique sans avoir besoin d'une autorisation particulière de EBM.

LE PROCESSUS D'AUTORISATION ET LES PROCÉDURES

[14] À l'automne 2020, EBM dépose auprès de la Commission des demandes d'autorisation d'utilisation de sa propriété à des fins autres qu'agricoles.

[15] Le 23 novembre 2020, la Commission analyse les demandes et émet une orientation préliminaire par laquelle elle conclut que celles-ci doivent être autorisées.

[16] Le 17 décembre 2020, la Fédération de l'UPA de Chaudière-Appalaches, mise en cause, demande la tenue d'une rencontre publique afin notamment de présenter des observations et commentaires sur les constats et conclusions préliminaires de la Commission sur les demandes d'autorisation d'EBM.

[17] Cette rencontre publique, à laquelle assistent les représentants d'EBM et leur avocat, est tenue le 12 mai 2021.

[18] À la suite de la rencontre et de l'analyse des observations additionnelles reçues des parties impliquées, la Commission émet le 8 juin 2021 un avis de modification de l'orientation préliminaire par lequel elle réitère sa décision d'autoriser l'usage dérogatoire en l'assujettissant toutefois aux conditions d'accès et de délais susmentionnées.

[19] Le 7 juillet et le 28 octobre 2021, en conformité avec l'avis de modification de l'orientation préliminaire précité, la Commission émet les autorisations aux conditions susmentionnées.

[20] Insatisfaite, EBM porte ces décisions en contestation devant le TAQ dans le but de faire annuler les conditions rattachées aux autorisations.

[21] Le 14 mars 2022, le TAQ rejette les deux recours en contestation⁴ d'EBM.

[22] Le 23 mars 2023, la Cour du Québec autorise l'appel de la décision du TAQ.

LA NORME DE CONTRÔLE APPLICABLE

[23] Avant de procéder à l'analyse des questions que soulève l'instance, il y a lieu de déterminer la norme de contrôle applicable à chacune d'elles.

[24] Depuis l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*⁵, il est maintenant acquis, lorsque le législateur prévoit un appel à l'encontre d'une décision administrative devant une cour de justice, que la cour saisie de l'appel doit recourir aux normes applicables en appel pour réviser la décision.

[25] La norme de contrôle applicable sera donc déterminée selon la nature des questions soumises à l'appel. Dans *Vavilov*, la Cour suprême précise à ce sujet :

« Ainsi, la norme de contrôle applicable doit être déterminée eu égard à la nature de la question et à la jurisprudence de notre Cour en la matière. Par exemple, lorsqu'une cour de justice entend l'appel d'une décision administrative, elle se prononcera sur des questions de droit, touchant notamment à l'interprétation législative et à la portée de la compétence du décideur, selon la norme de la décision correcte conformément à l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, par. 8. Si l'appel prévu par la loi porte notamment sur des questions de fait, la norme de contrôle sera celle de l'erreur manifeste et déterminante (applicable également à l'égard des questions mixtes de fait et de

⁴ Dossiers STE-Q-256939-2107 et STE-Q-258785-2111.

⁵ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, C.S. Can., 2019-12-19, 2019 CSC 65, SOQUIJ AZ-51654335, [2019] 4 R.C.S. 653.

droit en l'absence d'un principe juridique facilement isolable) : voir *Housen*, par. 10, 19 et 26-37. Évidemment, si le législateur entend prévoir l'application en appel d'une autre norme de contrôle, il lui est toujours loisible d'exprimer son intention en énonçant dans la loi la norme de contrôle applicable. »

[26] L'article 159 de la *Loi sur la justice administrative* « **LJA** » prévoit qu'une décision rendue par le TAQ en matière de protection du territoire agricole peut faire l'objet d'un appel sur permission à la Cour du Québec lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour.

[27] Ainsi, puisque le législateur prévoit nommément un droit d'appel à la LJA, les normes de contrôle applicables à la présente affaire sont donc celles de l'appel.

[28] Dans ces circonstances, en présence d'une question de droit, le Tribunal appliquera la norme de la décision correcte. Si la question sous étude est plutôt une question de fait ou une question mixte de fait et de droit (ce qui implique l'application d'un cadre juridique à un ensemble de faits), l'application de la norme de l'erreur manifeste et déterminante sera de mise.

[29] Les parties s'entendent pour dire que les trois questions que soulève le litige sont des questions de droit qui commandent l'application de la norme de la rectitude. Le Tribunal partage cette conclusion.

[30] Les questions soumises cherchent essentiellement à déterminer si le TAQ a erré lorsqu'il conclut que la Commission a compétence pour assujettir sa décision d'une condition liée au passage de tiers sur la propriété d'EBM et si, subsidiairement, les conditions sont raisonnables.

[31] Elles concernent la détermination des contours de l'exercice de la compétence de la Commission eu égard aux pouvoirs que la loi lui attribue. Elles amènent en fait à se prononcer sur l'étendue de ses pouvoirs ainsi que du cadre d'intervention du TAQ lui-même qui est prévu à l'article 21.4 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* « **LPTAA** ».

[32] S'agissant de questions de droit, les trois questions en litige doivent être analysées selon la norme de la décision correcte.

ANALYSE

[33] Le Tribunal répond aux questions que soulève le litige de la manière suivante.

Le TAQ erre-t-il lorsqu'il conclut que la Commission est compétente pour assujettir sa décision d'une condition liée au passage de tiers sur la propriété d'EBM faisant l'objet de la demande?

[34] Tel que le rappelle la Cour d'appel dans l'affaire *Municipalité de Saint-Pie*⁶ rendue en 2009, la LPTAA est essentiellement une loi de zonage adoptée afin de préserver les activités agricoles. Il s'agit d'une loi qui poursuit une finalité d'intérêt public.

[35] Les objectifs de la LPTAA sont énoncés à l'article 1.1 de la manière suivante :

1.1. Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, selon une 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.

[36] En d'autres mots, le régime de protection du territoire agricole québécois assure que toute propriété située en zone agricole est réservée, sauf exception, à un usage strictement agricole.

[37] Propriétaire de lots situés en zone agricole, EBM désire opérer sur ceux-ci un corridor récréotouristique polyvalent. À cette fin, EBM ne peut réaliser son projet sans obtenir une autorisation de la Commission afin d'exercer sur ses lots une utilisation dérogatoire, soit autre que l'agriculture.

[38] La LPTAA prévoit un mécanisme par lequel un propriétaire peut demander à la Commission l'autorisation d'utiliser sa propriété ou une partie de celle-ci à une fin autre que l'agriculture. Il s'agit, en fait, d'une permission octroyée à un administré de contrevenir à une interdiction d'ordre public.

[39] Dans l'arrêt *Saint-Pie*, la Cour d'appel décrit le pouvoir de la Commission à cet égard de la manière suivante :

[48] Somme toute, la CPTAQ exerce une mission d'intérêt public. Ses décisions en matière de demandes d'autorisation/exclusion comportent un important volet d'opportunité et de protection de l'intérêt public et peuvent être lourdes de conséquences sur le développement d'une municipalité ou d'une entreprise.

[40] Le pouvoir accordé à la Commission de se prononcer sur les demandes d'autorisation qui lui sont présentées est donc d'ordre discrétionnaire.

[41] Dans le cadre de l'exercice de sa discrétion, la Commission peut assujettir sa décision aux conditions qu'elle estime appropriées. Le critère de l'intérêt général de protection du territoire agricole et des activités agricoles qui s'y pratiquent guide sa décision.

⁶ *St-Pie (Municipalité de) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec**, C.A., 2009-12-14, 2009 QCCA 2397, SOQUIJ AZ-50590662, [2010] R.J.Q. 23.

[42] Ce pouvoir est plus précisément prévu aux termes des articles 11, 12 et 62 de la LPTAA.

[43] Ces articles énoncent :

11. Lorsque la commission décide d'une demande, elle peut assujettir sa décision aux conditions qu'elle juge appropriées.

12. Pour exercer sa compétence, la commission 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 commission peut prendre en considération tous les faits qui sont à sa connaissance.

62. La commission peut autoriser, aux conditions qu'elle détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot ou la coupe des érables.

En plus des considérations prévues à l'article 12, pour rendre une décision ou émettre un avis ou un permis dans une affaire qui lui est soumise, la commission doit se baser sur:

1° le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants;

2° les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture;

3° les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants notamment, compte tenu des normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1);

4° les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale;

5° la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement telle que définie par Statistique Canada ou sur un lot compris dans le territoire d'une communauté;

6° l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles;

7° l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol sur le territoire de la municipalité locale et dans la région;

8° la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour la pratique de l'agriculture selon une diversité de modèles et de projets agricoles viables pouvant nécessiter des superficies variées;

9° l'effet sur le développement économique de la région sur preuve soumise par une municipalité, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique;

10° les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie;

11° le cas échéant, le plan de développement de la zone agricole de la municipalité régionale de comté concernée.

Elle peut prendre en considération:

1° un avis de non-conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement et aux dispositions du document complémentaire ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement transmis par une municipalité régionale de comté ou par une communauté;

2° les conséquences d'un refus pour le demandeur.

[Nos soulignements]

[44] EBM reconnaît le pouvoir de la Commission d'assujettir son autorisation à une condition. Elle questionne cependant la nature des conditions imposées dans ses décisions du 7 juillet et 28 octobre 2021.

[45] Elle est d'avis qu'une condition émise en vertu du large pouvoir discrétionnaire dont jouit la Commission peut, bien qu'elle soit en lien avec les objectifs de la loi, être tout de même illégale.

[46] Dans la présente affaire, tous reconnaissent le lien existant entre les conditions émises et les objectifs prévus à l'article 1.1 de la LPTAA. Cette question n'est pas en cause.

[47] L'appelante prétend toutefois que la condition d'accès est néanmoins illégale puisque la Commission assujettit son autorisation à ce que les propriétaires adjacents puissent emprunter le corridor récréotouristique polyvalent sans son autorisation. En ce sens, la Commission crée, ni plus ni moins, un droit de passage de la nature d'une servitude et s'arroge ainsi la compétence exclusive de la Cour supérieure.

[48] Il s'agit selon elle d'une condition qui vise à pallier une situation de fait qui ne concerne pas la protection du territoire et des activités agricoles, mais bien davantage les règles relatives au droit de propriété prévues au *Code civil du Québec* « **C.c.Q.** », en outre, de la situation d'enclave et du droit de passage.

[49] Ainsi, EBM soumet que la condition est *ultra vires* du pouvoir que détient la Commission d'émettre des conditions en vertu de l'article 11 de la LPTAA.

[50] Le Tribunal ne peut retenir cette prétention de l'appelante qui est sans fondement. Tel que mentionné précédemment, la condition vise directement à répondre aux objectifs de la LPTAA. Les motifs qui suivent expliquent cette conclusion.

[51] Avec égards et contrairement à ce que prétend l'appelante, la condition d'accès émise par la Commission ne grève pas la propriété d'EBM d'une servitude puisqu'elle ne peut être assimilée à un droit de passage de la nature d'une servitude.

[52] La servitude de droit de passage est une forme de démembrement du droit de propriété qui est prévue aux articles 997 et 998 du C.c.Q.

[53] Ces articles se lisent comme suit :

997. Le propriétaire dont le fonds est enclavé soit qu'il n'ait aucune issue sur la voie publique, soit que l'issue soit insuffisante, difficile ou impraticable, peut, si on refuse de lui accorder une servitude ou un autre mode d'accès, exiger de l'un de ses voisins qu'il lui fournisse le passage nécessaire à l'utilisation et à l'exploitation de son fonds.

Il paie alors une indemnité proportionnelle au préjudice qu'il peut causer.

998. Le droit de passage s'exerce contre le voisin à qui le passage peut être le plus naturellement réclamé, compte tenu de l'état des lieux, de l'avantage du fonds enclavé et des inconvénients que le passage occasionne au fonds qui le subit.

[54] Le droit de passage est nécessairement tributaire d'une situation d'enclave et vise spécifiquement à résoudre les difficultés qui en découlent pour le propriétaire du lot enclavé⁷. Il est reconnu que les dispositions qui prévoient le droit de passage sont de droit public et que c'est l'enclavement d'un fonds qui crée la servitude par l'opération de la loi. Celle-ci s'impose alors sans égard à la volonté du propriétaire du fonds servant⁸.

[55] Or, dans le cas présent, la condition d'accès imposée n'est pas de la nature d'un droit de passage au sens des articles 997 et 998 du C.c.Q puisqu'elle ne vise en aucun cas le règlement de situations d'enclave créées par la situation des lieux.

[56] Le procureur de l'appelante reconnaît par ailleurs qu'il n'y a, à sa connaissance, aucune situation d'enclave affectant les lots adjacents au corridor propriété de sa cliente.

⁷ Morin c. Gagnon, C.A., 2016-11-07, 2016 QCCA 1789, SOQUIJ AZ-51339284, 2016EXP-3522.

⁸ Poulin c. Côté, C.S., 2003-06-26, SOQUIJ AZ-50183969; 9323-0506 Québec inc. c. Isabel, C.A., 2021-01-15, 2021 QCCA 69, SOQUIJ AZ-51736627, 2021EXP-327.

[57] La condition d'accès est émise en réponse au souci de la Commission de pallier les difficultés que la cohabitation entre le corridor récréotouristique et les exploitations agricoles adjacentes pouvait engendrer, ce qui est au cœur même de sa compétence et répond aux objectifs de sa mission et de la LPTAA.

[58] EBM soumet que devant la preuve de contraintes si importantes pour les exploitations agricoles adjacentes, la Commission aurait pu simplement refuser l'autorisation plutôt que d'émettre une condition qu'elle qualifie d'illégale et qui autorise un droit de passage sur sa propriété. En ce sens, elle plaide que la condition ne doit pas, à elle seule, justifier l'autorisation.

[59] Le Tribunal ne peut souscrire à cette prétention. Outre l'argumentaire relatif à l'illégalité de la condition, EBM ne soulève aucune erreur ou faiblesse dans l'appréciation que la Commission fait des critères qui justifient sa décision d'autoriser l'usage dérogatoire. En l'absence d'une telle démonstration, il est difficile de conclure, comme le prétend l'appelante, que la condition d'accès à elle seule justifie l'autorisation.

[60] Du reste, les pouvoirs octroyés à la Commission aux articles 11, 12 et 62 de la LPTAA permettent à cette dernière de délivrer une autorisation conditionnelle plutôt que de simplement refuser une demande d'autorisation lorsque les conditions émises assurent le respect des objectifs de la LPTAA.

[61] EBM fonde également son argumentaire sur le fait que la Commission n'est pas le Tribunal compétent pour imposer un droit de passage sur la propriété d'autrui. Elle plaide que la Commission le reconnaît elle-même d'ailleurs dans une décision rendue en 2020 dans l'affaire *Ville de Lac-Mégantic*⁹ où elle a refusé d'assujettir une autorisation à une condition qui imposerait l'établissement de servitudes de passage.

[62] Avec égards, la lecture des motifs de la Commission dans cette affaire ne permet pas de conclure en ce sens.

[63] Il y apparaît plutôt que la Commission refuse d'émettre une condition imposant l'établissement de servitudes de passage non pas en raison d'une absence de compétence, mais bien parce qu'elle considère qu'il ne serait pas approprié, dans les circonstances particulières de cette affaire, d'émettre une telle condition pour répondre aux différents besoins des propriétaires concernés. Il y a là une nuance importante.

[64] La Commission mentionne à ce sujet :

[131] La Commission comprend que l'UPA insiste pour qu'elle assujettisse sa décision à une condition qui imposerait l'établissement de servitudes de passage. Or, la Commission ne croit pas que l'imposition d'une condition soit le véhicule approprié en l'espèce pour répondre aux différents besoins que peuvent avoir les propriétaires concernés. L'autorisation que la Commission s'apprête à

⁹ Ville de Lac-Mégantic, C.P.T.A.Q., 2020-11-04, SOQUIJ AZ-51719993.

accorder touche plusieurs propriétés qui seront traversées par la voie ferrée de contournement et chacune présente une situation différente.

[132] En conséquence, la Commission considère qu'elle ne peut pas au moyen d'une condition déterminée, pour les cas où une servitude doit être établie, quels seront les termes de cette servitude. Les exemples fournis par l'UPA démontrent d'ailleurs que le texte de telles servitudes doit être individualisé pour chaque propriétaire. Ainsi, une condition générale à ce sujet ne permettrait pas d'atteindre la finalité visée par l'UPA.

[133] En conclusion, la Commission est d'avis que cette demande particulière entraîne nécessairement des impacts, mais que la décision permet de maintenir un contexte favorable au maintien et au développement des activités agricoles caractérisant cette zone agricole, le tout dans le respect de l'objectif de la Loi.

[65] Cela étant, est-ce à dire que la LPTAA permet à la Commission de favoriser un propriétaire adjacent à l'occasion d'une demande d'autorisation alors que, sans l'accord du propriétaire ou d'une décision de la Cour supérieure, ce propriétaire n'aurait pas de droit de passage sur l'immeuble en cause?

[66] Le Tribunal répond par l'affirmative à cette question, en y apportant cependant les nuances suivantes.

[67] Tel que déjà mentionné, la condition est émise dans le cadre d'une permission octroyée à EBM de contrevenir à une prohibition de la LPTAA en faisant sur sa propriété un usage autre qu'agricole.

[68] Suivant l'octroi de l'autorisation, il appartient à l'appelante de réaliser ou non son projet d'utilisation de sa propriété en prenant bien évidemment en considération les impacts qu'occasionne le respect des conditions liées à l'autorisation sur celui-ci. Il est bien entendu que la Commission n'a pas le pouvoir de forcer l'appelante à se prévaloir de cette autorisation pour la réalisation de son projet¹⁰. En ce sens, EBM bénéficie d'un privilège lui permettant d'utiliser sa propriété située en zone agricole à des fins autres qu'agricoles. Soulignons qu'en cette matière, il n'existe pas de droit à l'autorisation. L'autorisation donnée par la Commission, le cas échéant, découle de l'exercice discrétionnaire par cette dernière d'une compétence bien encadrée par les dispositions pertinentes de la LPTAA.

[69] De plus, la décision de la Commission ne retire aucun droit à l'appelante¹¹ ni ne grève la propriété de cette dernière d'un droit réel quelconque.

¹⁰ Voir onglet 10, cahier des sources de l'intimée : Ville de Baie St-Paul c. Gabriel Tremblay, 1989-04-13, Cour du Québec, 200-02-001489-899.

¹¹ Résidence du Wales Home c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, C.Q., 2022-09-12, 2022 QCCQ 5903, SOQUIJ AZ-51878929.

[70] La décision d'autorisation de la Commission ne possède pas les caractéristiques d'une ordonnance ayant un caractère exécutoire. Ainsi, on ne peut donc prétendre que la Commission usurpe la compétence juridictionnelle de la Cour supérieure à qui est réservé le pouvoir de statuer sur une situation d'enclave.

[71] Il importe de noter que l'imposition de la condition d'accès s'applique indépendamment de la situation d'enclave des lots contigus, ce que reconnaît d'ailleurs l'appelante.

[72] Traitant de cette question, le TAQ s'exprime avec justesse de la manière suivante :

[19] Que la Commission permette cette utilisation agricole limitée par des tiers en fait-il pour autant une servitude de passage?

[20] Signalons d'abord que nulle part dans son appréciation et son analyse de la demande la Commission ne se prononce sur l'état d'enclave de certains lots. Elle constate qu'il existe globalement des problèmes de cohabitation prenant la forme de difficultés d'accès, de contraintes pour les producteurs, ou fait état des impacts négatifs que l'autorisation pourrait entraîner pour eux. Nulle part n'examine-t-elle la situation de lots spécifiques pour conclure à l'existence d'une enclave. C'est plutôt la cohabitation généralement difficile entre le corridor récréotouristique et les exploitations agricoles adjacentes qui explique l'ajout de la condition.

[21] La condition d'accès bénéficie d'ailleurs à toutes les exploitations agricoles ou forestières situées le long de la propriété recevant l'autorisation d'y poursuivre des activités récréotouristiques. C'est pourquoi le procureur d'EBM a lui-même reconnu que la condition ajoutée s'applique indépendamment de la situation d'enclave des lots contigus.

[22] Manifestement, la présence d'enclaves au sens appliqué par la Cour supérieure n'a pas été une considération des décisions contestées.

[Références omises]

[73] Par ailleurs, l'imposition de la condition par la Commission ne lie en rien la Cour Supérieure qui pourra, en cas de litige (ce qui est hypothétique, tel que le reconnaît l'appelante), trancher toute situation d'enclave et de droit de passage sans avoir à tenir compte de l'autorisation.

[74] S'il y a enclave, la Cour supérieure pourra ordonner un droit de passage dans le respect des critères établis par le droit civil. Sinon, faut-il le répéter, on ne peut plaider que la compétence de la Cour supérieure soit usurpée de quelque manière que ce soit.

[75] Au demeurant, l'émission de la condition d'accès ne vise pas à corriger des situations spécifiques découlant du droit de propriété qui existe ou pouvait exister entre EBM et ses voisins même avant la demande d'autorisation, mais a plutôt été émise dans le but de tenir compte des conséquences de l'autorisation sur les activités agricoles existantes exercées sur les lots avoisinants, tel que les dispositions de l'article 62 de la LPTAA invitent la Commission à le faire.

[76] Il est utile de rappeler ici que depuis l'acquisition de l'emprise ferroviaire par EBM, et même bien avant, celle-ci était utilisée à titre de sentiers par différents usagers, dont notamment par les propriétaires des lots adjacents dans le cadre de l'exercice de leurs activités agricoles.

[77] Ajoutons que, contrairement à ce que plaide EBM, la condition d'accès n'est pas assimilable à une servitude au sens de l'article 1177 du C.c.Q.

[78] Cet article énonce :

1177. La servitude est une charge imposée sur un immeuble, le fonds servant, en faveur d'un autre immeuble, le fonds dominant, et qui appartient à un propriétaire différent.

Cette charge oblige le propriétaire du fonds servant à supporter, de la part du propriétaire du fonds dominant, certains actes d'usage ou à s'abstenir lui-même d'exercer certains droits inhérents à la propriété.

La servitude s'étend à tout ce qui est nécessaire à son exercice.

[79] Au paragraphe 13 de sa décision, le TAQ mentionne :

[13] Il ne fait aucun doute que le rôle de la Commission se limite à déterminer l'utilisation possible du lot, et non à le grever d'une servitude en situation d'enclave.

[80] C'est à bon droit que le TAQ conclut que la condition d'accès émise par la Commission n'équivaut pas à une servitude puisqu'elle n'en possède pas les attributs au sens où l'entend le C.c.Q., tant eu égard aux conditions de sa création et de sa nature que des causes de son extinction.

[81] S'agissant du mode d'établissement de la servitude, l'article 1181 du C.c.Q. prévoit que celle-ci s'établit par contrat, par testament, par destination du propriétaire ou par l'effet de la loi.

[82] En l'espèce, la condition ne découle pas d'un contrat ni d'un testament. Elle ne peut s'assimiler à une servitude par destination du propriétaire et ne résulte pas de l'effet de la loi. La condition origine d'une décision de la Commission et est émise dans le cadre de l'exercice des pouvoirs que lui confère notamment l'article 11 de la LPTAA.

[83] Précisons de plus que la Commission n'impose pas que la propriété d'EBM soit grevée d'une servitude conventionnelle de passage comme elle a pu le faire dans d'autres décisions. La condition émise vise plutôt à permettre à des tiers de circuler sur la propriété de l'appelante pour des fins particulières liées à l'agriculture et aux activités agricoles.

[84] À tout événement, il est admis et reconnu que la Commission, comme toute autre cour de justice par ailleurs, n'a pas le pouvoir de créer une servitude, même pour des raisons d'équité¹².

[85] Le TAQ s'exprime à ce sujet de la manière suivante :

[23] Aussi, la Commission n'impose pas à EBM la condition de grever son lot d'une servitude de passage créée par acte signé et publié, comme elle le fait dans d'autres contextes.

[24] Le Tribunal constate plutôt que la possibilité pour des tiers de circuler sur la propriété d'EBM est un corollaire du privilège qui lui est consenti d'utiliser le corridor à des fins différentes de celle retenue par la loi pour ce secteur.

[25] Les décisions de la Commission ne créent pas une servitude. Elles permettent une utilisation de la propriété qui est contraire au régime de protection d'ordre public de la LPTAA, à la condition que ses impacts négatifs sur l'accomplissement des objectifs de cette loi soient mitigés par des accès accordés aux tiers agriculteurs.

[26] La Commission n'ordonne pas que la propriété d'EBM soit grevée d'une servitude de passage, puisque son propriétaire demeure libre de se prévaloir ou non des décisions de la Commission.

[27] Si EBM s'en tenait à l'utilisation agricole prescrite par la LPTAA, elle n'aurait pas à conserver minimalement des usages agricoles temporaires sur sa propriété.

[Référence omise]

[86] S'agissant maintenant de sa nature, peut-on assimiler la condition émise par la Commission à une servitude? Le Tribunal ne le croit pas.

¹² 4135555 Canada inc. c. Lerner, C.A., 2017-03-16, 2017 QCCA 417, SOQUIJ AZ-51374376, 2017EXP-968; Lubecki c. Lubecki*, C.A., 2015-09-18, 2015 QCCA 1547, SOQUIJ AZ-51217753, 2015EXP-2824; Syndicat des copropriétaires Les Résidences Mont-Royal c. Soltron Realty GP inc.*, C.A., 2018-06-28, 2018 QCCA 1102, SOQUIJ AZ-51508277, 2018EXP-1923; Hamel c. De Bellefeuille, C.A., 1996-12-09, SOQUIJ AZ-97011068, J.E. 97-93, [1997] R.D.I. 4.

[87] Le C.c.Q. définit la servitude comme étant une charge imposée sur un immeuble, le fonds servant, en faveur d'un autre immeuble, le fonds dominant. Il peut s'agir soit d'une servitude réelle ou encore d'une servitude personnelle qui s'exerce dans ce cas au bénéfice d'une personne plutôt qu'un fonds de terrain¹³.

[88] Comme l'indique la Cour d'appel dans l'affaire *Épiciers-Unis Métro-Richelieu*¹⁴, citant les auteurs Denys-Claude Lamontagne et Madeleine Cantin Cumyn, il est de l'essence de la servitude qu'elle soit perpétuelle en ce que le fait d'être rattachée à un immeuble lui assure une certaine pérennité.

[51] Denys-Claude Lamontagne écrit encore, au sujet de la servitude réelle conventionnelle :

Perpétuité. - La servitude réelle, constituée de fonds à fonds, est perpétuelle comme la propriété dont elle est l'accessoire. Cette règle de l'accessoire explique que le droit conféré - un immeuble incorporel normalement cessible (904 C.c.Q., *id.* 381 C.c.B.-C.) - ne peut être cédé séparément du fonds (dominant) auquel il est inhérent ou faire l'objet d'une saisie. (...)

En conséquence de la perpétuité et sous réserve des règles de la publicité des droits (1182, 2938 C.c.Q., *id.* 2158 C.c.B.-C.), la servitude réelle sera opposable à tout propriétaire successif des fonds servant ou dominant, tant que ces fonds existeront. Elle suit l'un et l'autre immeuble: *ambulat cum domino*.

[Références omises]

[52] Et Madeleine Cantin Cumyn ajoute, dans le même sens :

La perpétuité est une caractéristique essentielle du droit de propriété en ce sens que celui-ci n'est pas susceptible d'extinction par l'arrivée d'un terme ou par le non-usage. Bien que le Code civil n'en fasse pas l'objet d'une disposition expresse, la règle à l'effet que la servitude réelle soit de sa nature perpétuelle n'est pas contestée. Elle se déduit du rôle imparti à ce type de servitude. A titre d'accessoire du droit de propriété d'un immeuble dont elle facilite l'exploitation ou qu'elle valorise, la servitude réelle a vocation à la perpétuité. Elle n'a une durée temporaire qu'en vertu d'une convention expresse à cet effet, sans compter le jeu éventuel de la prescription extinctive.

[Je souligne]

[Références omises et soulignement à l'original]

¹³ Gale c. Fillion, C.A., 1992-06-12, SOQUIJ AZ-92011757, J.E. 92-991.

¹⁴ Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Standard Life Assurance Co.*, C.A., 2001-03-21, SOQUIJ AZ-50084690, J.E. 2001-719, [2001] R.J.Q. 587.

[89] Dans son analyse, le TAQ conclut avec justesse que la condition ne peut s'assimiler à une servitude puisqu'elle ne comporte pas de caractère perpétuel propre à la servitude. Il mentionne aux paragraphes 30 et 31 de la décision :

[30] Ajoutons que, parce qu'elle dépend de la volonté d'EBM, la condition d'accès n'a pas le caractère perpétuel propre à une servitude. Celle-ci doit être liée au fonds dominant, et non à la personne qui l'occupe et aux décisions qu'il pourrait prendre. Voici ce qu'écrivait la Cour d'appel à ce sujet :

[57] Mais ici, le caractère de perpétuité ou de permanence requis d'une servitude réelle est absent. La servitude est rattachée à Métro, à ses choix d'affaires, et non à un immeuble. Ainsi, ce n'est pas le terme convenu qui est source de difficulté mais bien le fait que, dans la mesure où la durée de la servitude consentie est directement liée à la personnalité de l'occupant du fonds dominant et aux décisions d'affaires qu'il prendra, non seulement est-elle à terme mais elle n'a aucune pérennité.

[Soulignement du Tribunal]

[31] Le Tribunal est donc d'avis que la condition d'accès fixée par les décisions contestées n'est pas une servitude, et n'est pas de compétence exclusive de la Cour supérieure. Elle résulte plutôt de l'exercice du très large pouvoir discrétionnaire de la Commission en cette matière.

[Référence omise et soulignement à l'original]

[90] Enfin, en ce qui a trait au mode d'extinction, on ne peut davantage faire de parallèle entre la condition émise par la Commission et la servitude prévue aux articles 1177 et suivants du C.c.Q.

[91] L'article 1191 du C.c.Q. prévoit les causes d'extinction de la servitude. Il énonce :

1191. La servitude s'éteint:

- 1° Par la réunion dans une même personne de la qualité de propriétaire des fonds servant et dominant;
- 2° Par la renonciation expresse du propriétaire du fonds dominant;
- 3° Par l'arrivée du terme pour lequel elle a été constituée;
- 4° Par le rachat;
- 5° Par le non-usage pendant 10 ans.

[92] Pour les mêmes motifs que ceux énoncés précédemment, le TAQ conclut que la condition ne peut s'assimiler à une servitude puisqu'elle naît de la seule volonté de l'appelante qui peut unilatéralement y mettre fin en renonçant au privilège qui lui est consenti par la Commission.

[93] La TAQ indique à ce sujet :

[28] L'accès dévolu aux propriétaires adjacents naît donc de la volonté d'EBM de s'exclure du régime général du zonage agricole. Elle pourrait, de la même façon, y mettre fin unilatéralement en renonçant au privilège qui lui est consenti par la Commission.

[29] Une servitude de passage ne peut disparaître par la seule volonté du propriétaire du fonds servant, simplement parce qu'il décide de mettre un terme à un usage spécifique de la propriété. Ce n'est pas l'un des motifs d'extinction des servitudes énoncés au Code civil.

[Référence omise]

[94] Il est juste de dire que le C.c.Q. ne prévoit pas la possibilité pour le propriétaire du fonds servant de mettre fin à la servitude de sa seule et unique volonté. Or, le Tribunal réitère que dans le cas présent, l'appelante demeure libre de se prévaloir ou non des décisions d'autorisation de la Commission ou de mettre fin, à sa guise et au moment où elle le désire, à l'utilisation autorisée en dérogation à la LPTAA.

[95] Le TAQ était justifié de conclure que la condition en cause ne possède pas la substance d'une servitude au sens des dispositions susmentionnées du C.c.Q.

[96] On ne peut donc considérer qu'en assujettissant l'autorisation d'utilisation à la condition d'accès, la Commission crée une servitude d'équité en faveur des propriétés adjacentes au corridor récréotouristique.

[97] S'il est vrai que l'autorisation impose en pratique qu'EBM doive « supporter » le passage de tiers sur le corridor récréotouristique, ce qui affecte son droit de propriété, il n'en demeure pas moins que cette condition ne lui est imposée que pour atteindre une seule finalité, soit le respect des objectifs de la LPTAA qui est une loi d'intérêt public.

[98] La Cour suprême confirme que la LPTAA est une loi restrictive du droit de propriété. Dans l'affaire *Venne*¹⁵, elle s'exprime ainsi au sujet de la LPTAA :

« La Loi est une loi de zonage. Or les lois et règlements de zonage tendent pour la plupart à "stériliser" une partie du droit de propriété et certains le font de façon draconienne. Les tribunaux ne peuvent pour autant refuser de s'y conformer et de les appliquer. »

¹⁵ *Venne c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, C.S. Can., 1989-04-20, SOQUIJ AZ-89111045, J.E. 89-639, [1989] 1 R.C.S. 880, page 908.

[99] Le Tribunal conclut ainsi que la décision du TAQ n'est entachée d'aucune erreur de droit relativement à la compétence de la Commission d'assujettir l'autorisation d'une condition liée au passage de tiers sur la propriété d'EBM.

[100] Il y a lieu de répondre de manière négative à la première question que soulève le litige.

[101] La Commission est compétente pour assujettir son autorisation d'utilisation à la condition de donner aux propriétaires des lots adjacents un accès au corridor récréotouristique afin de leur permettre de réaliser leurs activités agricoles et forestières.

Le TAQ erre-t-il lorsqu'il conclut que la condition liée au passage de tiers sur la propriété d'EBM faisant l'objet de la demande est raisonnable?

[102] Tel que mentionné préalablement, le critère de l'intérêt général de protection du territoire agricole et des activités agricoles qui s'y pratiquent guide la décision de la Commission d'émettre ou non des conditions associées à une autorisation d'utilisation émise en vertu des articles 11 et 62 de la LPTAA.

[103] La jurisprudence s'est penchée à plusieurs reprises sur la nature et l'étendue des conditions que la Commission peut imposer accessoirement à une autorisation d'utilisation. De cette jurisprudence, il est permis d'identifier les critères suivants, à savoir, notamment :

- La condition doit être en lien avec les objectifs énoncés à l'article 1.1 de la LPTAA¹⁶;
- Elle ne doit pas être floue, imprécise, d'application arbitraire ou encore attributive de discrétion¹⁷;
- Elle ne doit pas être inutile ou d'application imprévisible¹⁸;
- Elle ne doit pas relever de la décision d'une tierce partie impliquée¹⁹;
- Elle ne doit pas résulter en une délégation du pouvoir discrétionnaire de la

¹⁶ Résidence Wales Home c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, T.A.Q., 2021-11-09, 2021 QCTAQ 11205, 2021 QCTAQ 12165, SOQUIJ AZ-51810348; Résidence Wales Home, T.A.T., 2024-04-02, 2024 QCTAT 1151, SOQUIJ AZ-52017159; Bellavance, Pierre C., Blais, Michel et Lafleur, Marie-Julie, *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles annotée*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, 534 p., SOQUIJ AZ-40017319, pp 42 et 43;

¹⁷ Conseil Mohawk de Kanesatake c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, T.A.Q., 2003-06-16, SOQUIJ AZ-50190048, [2003] T.A.Q. 1332

¹⁸ Tétreault c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, T.A.Q., 2004-11-02, SOQUIJ AZ-50279089, [2004] T.A.Q. 1450

¹⁹ Ferme Bertnor inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, T.A.Q., 2008-07-17, 2008 QCTAQ 07457, 2009 QCTAQ 01251, SOQUIJ AZ-50504678

Commission à un tiers²⁰.

[104] EBM plaide que la condition d'accès, telle que libellée, est déraisonnable et doit, pour ce motif, être annulée.

[105] Au soutien de cette proposition, elle invoque des enjeux de sécurité précisant que la condition permettant l'accès au sentier entre en totale contradiction avec les dispositions de la *Loi sur les véhicules hors route* « LVHR »²¹ puisque « nul ne peut y circuler avec un véhicule qui n'est pas un véhicule hors route ou d'entretien »²².

[106] Selon l'appelante, la condition permettant le passage sans prévoir de modalités encadrant l'usage souffre d'imprécision et entraîne d'importantes difficultés d'application. Elle a de plus pour effet de la placer, ainsi que les clubs usagers, automatiquement en situation d'infraction²³.

[107] Outre sa prétention à l'effet que la condition émise est inconciliable avec les dispositions de la LVHR, EBM illustre le caractère déraisonnable et imprécis et les difficultés d'application de cette condition en indiquant qu'elle s'applique sur 90 km de long alors qu'elle n'est utile que pour une partie limitée du corridor récréotouristique²⁴ et qu'il n'existe aucun registre des propriétaires bénéficiaires. Elle ajoute que la condition ne prévoit aucune modalité encadrant l'accès au corridor, soit les heures d'ouverture, les périodes du jour ou de l'année où l'accès est autorisé, les conditions d'usage, le type de véhicule permis sur le sentier, etc.

[108] Il est vrai de dire qu'une condition qui serait manifestement floue ou encore inconciliable avec une obligation législative ne respecterait pas les critères de précision et d'applicabilité énoncés par la jurisprudence.

[109] Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

[110] La condition ne souffre d'aucune imprécision qui pourrait entraîner une application arbitraire ou encore attributive de discrétion à ses bénéficiaires.

[111] Rappelons qu'il s'agit d'un droit d'accès au corridor récréotouristique attribué à des bénéficiaires objectivement désignés afin de leur permettre de se rendre sur leurs lots à des fins d'activités agricoles et forestières en empruntant ledit corridor selon des modalités précises et prédéterminées, soit de manière perpendiculaire et/ou longitudinale, et ce, sans obtenir d'autorisation particulière d'EBM.

²⁰ Verger Corriveau, s.e.n.c. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, T.A.Q., 2016-02-16, 2016 QCTAQ 02581, SOQUIJ AZ-51259034.

²¹ Loi sur les véhicules hors route, RLRQ, c. V-1.3.

²² Articles 54 et 72 LVHR.

²³ Article 89 LVHR.

²⁴ Voir pièce R-1, page 143.

[112] Cette condition est suffisamment précise et bien encadrée pour en permettre un usage adéquat et utile, le tout dans le respect des objectifs énoncés à l'article 1.1 de la LPTAA. Rien ne permet de conclure à son caractère déraisonnable.

[113] Qu'en est-il de la prétention relative au caractère inconciliable de la condition avec les dispositions de la LVHR?

[114] L'appelante plaide qu'à titre de responsable légal de la sécurité des lieux, la condition d'accès a pour effet pernicieux de la placer inévitablement en situation d'illégalité. Elle est d'avis qu'il en est de même pour les producteurs agricoles et forestiers, bénéficiaires de la condition.

[115] Elle s'explique en indiquant que seuls les véhicules qui répondent à la définition de véhicules hors route de la LVHR peuvent circuler sur le sentier et que, de toute évidence, les véhicules utilisés par les producteurs agricoles et forestiers ne se qualifient pas. En ce sens, la condition est donc impossible à mettre en œuvre, donc déraisonnable²⁵. L'intervenante *Fédération québécoise des clubs Quads « FQCQ »* plaide également en faveur de l'annulation de la condition pour des motifs similaires.

[116] FQCQ fait valoir que la compétence de la Commission d'assujettir l'autorisation à une condition est subordonnée au respect de l'ensemble des lois du Québec, notamment la LVHR qui est une loi d'ordre public et dont les objectifs principaux sont d'assurer la sécurité du public et une cohabitation harmonieuse avec l'ensemble des usagers du territoire²⁶. Cela étant, il s'agit pour elle d'une limite implicite qui empêche la Commission d'imposer une condition qui contrevient à une loi d'ordre public.

[117] Elle précise que diverses normes prévues à la LVHR sont inconciliables avec l'idée que des agriculteurs empruntent de manière longitudinale le sentier destiné aux véhicules hors route. Par conséquent, il y a lieu de conclure que le raisonnement de la CPATQ à l'origine de la décision d'assujettir l'autorisation à une telle condition est vicié, ce qui constitue une erreur de droit.

[118] Pour précision, l'intervenante cite l'article 54 de la LVHR qui spécifie les exigences légales relatives aux dimensions des véhicules hors route, l'article 72 de la LVHR qui prévoit que nul ne peut circuler sur un sentier autrement qu'à bord d'un véhicule hors route autorisé et les articles 89, 90 et 97 à 104 de la LVHR qui traitent des obligations des clubs utilisateurs de veiller à la surveillance et à la sécurité des sentiers et à la souscription à une couverture d'assurance responsabilité civile.

[119] Il y a donc là, selon elle, une incompatibilité entre la condition qui permet la circulation et les exigences de la LVHR qui prohibent cette circulation à certains types de véhicules.

²⁵ Tétreault c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, T.A.Q., 2004-11-02, SOQUIJ AZ-50279089, [2004] T.A.Q. 1450.

[120] Subsidiairement, la FQCQ ajoute que dans l'éventualité où le Tribunal reconnaît la compatibilité entre la condition et les exigences de la LVHR, on doit donc conclure que la condition d'accès ne s'applique que pour des véhicules qui respectent les exigences légales (poids, dimensions, etc.)²⁷ avec pour conséquence que les producteurs agricoles ne pourront utiliser leurs machineries agricoles pour accéder à leur propriété. Pour la FQCQ, il ne s'agissait certainement pas de l'intention de la Commission puisque la condition ne serait donc pas en lien avec les objectifs de la LPTAA.

[121] Enfin, EBM et la FQCQ prétendent que puisque l'impact des dispositions de la LVHR n'a pas été discuté et qu'aucune représentation à cet effet n'a été présentée devant la Commission, il y a tout lieu de croire que cette dernière ne s'est pas arrêtée à déterminer si la condition imposée était réalisable compte tenu du cadre législatif applicable aux véhicules hors route.

[122] Encore une fois, ces prétentions sont sans fondement puisqu'elles reposent essentiellement sur la prémisse qu'il existe une incompatibilité complète entre les termes de la condition et les dispositions de la LVHR, ce qui n'est pas le cas.

[123] Rappelons que la demande d'autorisation vise l'aménagement d'un corridor récréotouristique polyvalent pouvant être utilisé par des véhicules tout-terrain, motoneiges, cyclistes, sentiers équestre et pédestre. Il est donc inexact de limiter l'analyse de l'applicabilité de la condition à la seule utilisation des véhicules hors route.

[124] Il est acquis que dans le cadre de l'exercice de sa compétence et pour les fins de sa décision sur une demande d'autorisation, la Commission doit prendre en considération les critères et conditions prévus à l'article 62 de la LPTAA dont notamment ceux énoncés à l'alinéa (4^o) qui concerne les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale.

[125] Il est vrai que la question précise de la compatibilité entre les termes de la condition et les dispositions de la LVHR n'a pas fait l'objet de représentations précises ni devant le TAQ ni devant la Commission. Cette dernière mentionne qu'on ne peut lui reprocher, comme au TAQ par ailleurs, de ne pas avoir tenu compte de cet aspect du dossier alors que le sujet n'a pas été évoqué par quiconque au moment opportun. Elle ajoute que les prétentions d'EBM s'appuient essentiellement sur des suppositions et que cette dernière tente de bonifier les faits de l'affaire, ce qui ne peut être recevable ni devant le TAQ ni en appel²⁸.

²⁶ Article 1 LVHR.

²⁷ Article 54 LVHR.

²⁸ Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Ville de Sainte-Marie, C.Q., 2021-11-10, 2021 QCCQ 12031, SOQUIJ AZ-51810730, 2022EXP-144.

[126] Comment peut-on conclure que la décision du TAQ comporte une erreur de droit sur la question de l'incompatibilité de la condition avec les dispositions de la LVHR alors que cette question n'a pas fait l'objet de la preuve et qu'elle est totalement désincarnée des représentations de l'appelante effectuées tant devant la Commission que le TAQ?

[127] Répondre à cette question est cependant sans réelle importance dans le présent cas dans la mesure où l'appelante ne convainc pas le Tribunal de l'incompatibilité des termes de la condition avec les dispositions de la LVHR.

[128] Le Tribunal réitère que l'autorisation octroyée à l'appelante lui permet de réaliser ou non son projet d'utilisation de sa propriété en tenant compte des impacts qu'occasionne le respect des conditions liées à l'autorisation sur celui-ci. Il appartient ainsi à EBM de s'assurer du respect des obligations législatives qui s'appliquent à elle dans le cadre de l'utilisation de sa propriété et d'assumer toutes contraintes qui en découlent.

[129] La principale contrainte évoquée par EBM concerne la prohibition de circuler sur le sentier autrement qu'à bord d'un véhicule hors route autorisé, ce qui empêcherait les propriétaires d'utiliser le sentier avec leurs équipements agricoles.

[130] Cette prohibition découle des termes de l'article 72 de la LVHR qui énonce :

72. Nul ne peut circuler sur un sentier autrement qu'à bord d'un véhicule hors route autorisé ou d'un véhicule d'entretien, d'un traîneau ou d'une remorque tiré par un tel véhicule, sauf:

1° pour le traverser prudemment et le plus directement possible en évitant de nuire à la circulation;

2° dans le cas du passager d'un véhicule, pour circuler à pied à l'extrême droite du sentier sur toute partie de ce sentier qui comporte une pente raide ascendante dont le pourcentage d'inclinaison égale ou dépasse celui prévu par règlement.

Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas sur les tronçons de sentier situés sur la partie carrossable d'une route.

Pour l'application du premier alinéa, un véhicule hors route n'est pas autorisé à circuler sur un sentier si son utilisateur ne respecte pas l'une des conditions ou restrictions à la circulation prévues par la présente loi ou par une autre loi, y compris le paiement d'un droit d'accès à ce sentier dont il n'est pas exempté par règlement du gouvernement.

L'interdiction prévue au présent article ne s'applique pas à la circulation des véhicules des agents de la paix, à celle des ambulances, à celle des véhicules servant à la lutte contre les incendies ni à celle des véhicules d'autres personnes

exerçant des fonctions en lien avec la sécurité, lorsqu'ils se rendent sur des lieux où leur intervention urgente est nécessaire.

[Nos soulignements]

[131] Or, cette disposition de la LVHR prévoit une exception à la prohibition générale de circulation afin de permettre la circulation sur un sentier autrement qu'à bord d'un véhicule hors route autorisé pour le traverser prudemment et le plus directement possible en évitant de nuire à la circulation.

[132] L'exception est tout à fait compatible avec les termes de la condition qui donnent, faut-il le rappeler, la permission aux propriétaires producteurs agricoles de pouvoir se rendre sur leurs lots en empruntant de manière perpendiculaire et longitudinale le corridor récréotouristique. En tout état de cause, il appartiendra aux propriétaires producteurs agricoles d'exercer leur droit de circuler sur le sentier dans le respect des dispositions de la LVHR.

[133] Il apparaît par ailleurs ardu pour EBM de plaider que la condition est inapplicable alors qu'elle permet depuis 2015 aux propriétaires des lots adjacents de circuler sur son sentier aux fins de leurs activités agricoles.

[134] Ainsi, la contrainte découlant des articles 54 et 72 de la LVHR soulevée par EBM relève davantage d'une difficulté d'application liée à une obligation législative qu'à une réelle incompatibilité entre les termes de la condition imposée et les dispositions de la LVHR.

[135] Il en est de même des contraintes liées aux obligations de surveillance du sentier et des responsabilités qui découlent des obligations prévues aux articles 89, 90 et 97 à 104 de la LVHR.

[136] Ainsi, il y a lieu de répondre par la négative à la seconde question en litige. La décision du TAQ ne comporte aucune erreur de droit ou de fait déterminante entachant son raisonnement et nécessitant une intervention du Tribunal.

Le TAQ erre-t-il lorsqu'il conclut que la condition limitant la durée de l'autorisation est raisonnable?

[137] Le raisonnement du TAQ sur la question du caractère raisonnable de la durée de l'autorisation va comme suit :

[39] L'autorisation qu'accorde la Commission à EBM doit être renouvelée dans cinq ans.

[40] Toutes les parties conviennent que cette condition vise à assurer le respect de l'autre condition permettant aux producteurs agricoles et forestiers de circuler sur le corridor.

[41] Suivant EBM, cette limite dans le temps serait manifestement déraisonnable, puisqu'elle ne lui permet pas de faire des investissements à long terme dans ses installations récréotouristiques.

[42] Le Tribunal rappelle d'abord que le corridor est aménagé en piste polyvalente depuis 2015. Il ignore donc quels investissements n'ont pas encore été faits, et quel serait l'impact de leur absence le cas échéant.

[43] Le caractère déraisonnable ou excessif d'une décision, dans la mesure où il s'agirait d'un argument recevable, ne peut s'apprécier dans l'abstrait. La preuve devrait présenter les conséquences très graves, disproportionnées, de la décision pour celui qui la conteste. Le Tribunal ne dispose pas d'une telle preuve en l'instance.

[44] Au contraire, le Tribunal voit difficilement comment une condition visant le respect d'une autre, par ailleurs valide elle-même, pourrait être illégale.

[45] Compte tenu de sa finalité qui s'inscrit parfaitement dans les objectifs de la LPTAA, le Tribunal n'a constaté aucune erreur de fait ou de droit qui aurait concrètement biaisé l'exercice de la discrétion de la Commission d'imposer à EBM un délai de renouvellement de son autorisation.

[46] Il ne peut donc intervenir à cet égard ni pour aucun des motifs proposés par EBM.

[138] Les parties conviennent que l'imposition de la condition limitant la durée de l'autorisation vise à assurer le respect des termes de la condition d'accès.

[139] L'appelante plaide que la réponse à la présente question en litige est intimement liée aux réponses données aux deux premières questions traitées par le présent appel. Ainsi, elle précise que cette condition limitant la durée de l'autorisation doit être annulée dans la mesure où le Tribunal conclut à l'illégalité ou encore au caractère déraisonnable de la condition d'accès.

[140] Outre cette prétention qui coule de source, EBM ne soulève aucune erreur dans le raisonnement du TAQ ayant mené à l'émission de cette condition et qui justifierait l'intervention du Tribunal.

[141] En émettant cette condition, le TAQ agit correctement et à l'intérieur de la compétence qui lui est dévolue par la LPTAA.

[142] Vu ce qui précède et considérant les conclusions auxquelles arrive le Tribunal sur les deux premières questions en litige, il y a lieu de répondre également par la négative à cette question en litige.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[143] **REJETTE** l'appel;

[144] **LE TOUT** avec les frais de justice.



ALAIN TRUDEL, J.C.Q.

M^e Félix B. Lebeau
LEBEAU LÉGAL
Avocats de l'appelante

M^e Léonie Nadeau-Mercier
CPTAQ AVOCATS
Avocats de l'intimée Commission de protection du territoire agricole du Québec

M^e Rémi Jolicoeur
BHLF AVOCATS
Avocats des mis en cause

M^e Axel Fournier
PRÉVOST, FORTIN, D'AOUST
Avocats de l'intervenante

Date d'audience : 16 mai 2024