



**TRIBUNAL
ADMINISTRATIF**
du Québec

Montréal, le 15 mars 2022

Fédération de l'UPA Chaudière–Appalaches
a/s Madame Jacinthe Blanchet
2550, 127e Rue
Saint–Georges QC G5Y 5L1

No dossier TAQ : STE–Q–256939–2107

No dossier de la partie intimée :
428514
429034
429361 et als

Express Beauce Mégantic, partie requérante
Commission de protection du territoire agricole du Québec, partie intimée
Fédération de l'UPA Chaudière–Appalaches (et als), partie mise en cause

c.
et

TRANSMISSION D'UNE DÉCISION

Vous trouverez, ci–joint, copie de la décision rendue par le Tribunal administratif du Québec dans le dossier mentionné en titre.

Nous vous rappelons qu'en vertu de la loi, il incombe aux parties qui ont produit des documents au dossier d'en reprendre possession, à défaut de quoi, ils pourront être détruits à l'expiration d'un délai d'un an.

Pour toute communication avec le Tribunal, veuillez vous référer aux coordonnées apparaissant en bas de page ainsi qu'au numéro de dossier TAQ ci–dessus.

La Secrétaire du Tribunal

Section du territoire et de l'environnement

500, boul. René–Lévesque Ouest, 21e étage, Montréal (Québec) H2Z 1W7
Téléphone : (514) 873–7154 1–800–567–0278 Télécopieur : (514) 873–8288 www.taq.gouv.qc.ca

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Section du territoire et de l'environnement

Date : 14 mars 2022

Référence neutre : 2022 QCTAQ 03203

Dossiers : STE-Q-256939-2107 / STE-Q-258785-2111

Devant les juges administratifs :

MARIO ST-PIERRE
SUZANNE LÉVESQUE

EXPRESS BEAUCE MÉGANTIC

Partie requérante

c.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

Partie intimée

et

FÉDÉRATION DE L'UPA 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 SENC
FERME ST-ÉPHREM INC.
FERME ALAIN TURCOTTE INC.
SUCCESSION JACQUES VANASSE
TECHNI-PORC INC.
9072-8999 QUÉBEC INC.
JEANNINE PÉPIN
ANDRÉ VEILLEUX
JÉRÔME TARDIF
PAULE CLOUTIER
GILLES POULIN
GHISLAINE GOSELIN
MARCEL PAGÉ
MARIO TARDIF
FERNAND MAROIS
GILLES RODRIGUE
ASSOCIATION DES PRODUCTEURS DE LA BEUCE
MUNICIPALITÉ SAINT-ÉVARISTE-DE-FORSYTH
MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC
Parties mises en cause



DÉCISION

[1] Express Beauce Mégantic (EBM) conteste deux décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (Commission) qui l'autorisent à utiliser sa propriété à des fins autres qu'agricoles, mais en imposant deux conditions dont elle demande le retrait¹.

[2] Bien qu'EBM puisse utiliser son ancienne emprise ferroviaire à des fins récréotouristiques polyvalentes, la première condition prévoit que ses voisins qui exercent une activité agricole ou forestière pourront l'emprunter de manière perpendiculaire et longitudinale, sans son autorisation. Selon elle, cette condition équivaut à créer une servitude que seulement la Cour supérieure est habilitée à imposer, lorsqu'elle constate qu'un lot est enclavé. Elle serait par ailleurs déraisonnable.

[3] EBM conteste aussi la durée de cinq ans de l'autorisation. Elle serait manifestement déraisonnable.

[4] Le Tribunal arrive à la conclusion, pour les motifs qui suivent, que ces deux décisions de la Commission sont bien fondées.

CONTEXTE

[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

¹ Décisions du 7 juillet 2021 dans les dossiers 428514, 429034, 429361 et 429363, et du 28 octobre 2021 dans le dossier 431013.



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.

ANALYSE

[9] EBM sollicite l'intervention du Tribunal afin qu'il retire ces deux conditions qu'elle considère illégales. Pour obtenir gain de cause, elle doit le convaincre que la Commission a commis, en les imposant, une ou plusieurs erreurs de fait ou de droit qui ont été déterminantes dans son raisonnement². L'identification d'une telle erreur constitue une condition préalable à l'exercice des pouvoirs du Tribunal en cette matière³. L'erreur doit être déterminante, significative, en ce sens qu'elle doit conduire à une conclusion erronée⁴.

[10] EBM propose trois questions en litige qui conduiraient à autant d'erreurs justifiant le retrait des conditions. On peut les libeller ainsi :

² Art. 21.4 *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ chapitre P-41.1.

³ *St-Pie (Municipalité de) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2009 QCCA, 2397 (CanLII), paragr. [74].

⁴ *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Ulverton (Municipalité d')*, 2010 QCCQ 4060 (CanLII), paragr. [75].



- 1) La Commission est-elle compétente pour assujettir l'utilisation non agricole du corridor à la possibilité que les propriétaires adjacents puissent l'emprunter sans son autorisation?
- 2) Cette condition à l'utilisation du lot à une fin autre que l'agriculture est-elle raisonnable?
- 3) La durée de cinq ans qui limite cette autorisation est-elle raisonnable?

1) La compétence de la Commission de permettre le passage de tiers sur la propriété d'EBM

[11] EBM est d'avis qu'elle peut exercer sur le corridor récréotouristique tous les attributs inhérents à son droit de propriété. Cela comprend le droit d'en refuser l'accès à des tiers. Seule exception à ce principe, la servitude de passage peut être déclarée par la Cour supérieure si elle conclut qu'un lot est enclavé. C'est ce que ferait indirectement la Commission en imposant la condition d'accès aux propriétaires adjacents. Elle s'arrogerait ainsi la compétence de la Cour supérieure.

[12] EBM appuie cette prétention sur la décision de la Cour supérieure dans *Dupont c. Turcotte*⁵, qui départage les responsabilités de cette Cour et de la Commission en matière de servitude de passage. Le requérant demandait à la Cour de déclarer son immeuble enclavé, et conséquemment qu'il bénéficiait d'un droit de passage à même l'assiette de terrain qu'il décrivait. Mais le lot servant était situé en zone agricole, sans que la Commission y ait autorisé préalablement un usage non agricole. Voici comment la Cour supérieure délimite sa compétence et celle de la Commission dans ce contexte :

[20] Pour que les droits du demandeur soient clairement établis, il est de la compétence de la Cour supérieure de se prononcer et de trancher à savoir si sa propriété est ou n'est pas enclavée. Si tel est le cas, le demandeur a effectivement droit à une servitude de droit de passage mais il appartiendra, par la suite, à la Commission de protection du territoire agricole du Québec d'autoriser ou non le droit de passage demandé et d'en fixer ou d'en établir, le cas échéant, l'assiette de la servitude.

[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.

⁵ 2011 QCCS 2682.



[14] Les questions plus précises qui se posent sont donc les suivantes : quelle est la nature du pouvoir exercé par la Commission? A-t-elle créé une servitude sur le lot bénéficiant de l'autorisation? Dans la négative, avait-elle par ailleurs la compétence d'imposer cette condition?

[15] Il est bien établi que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁶ (LPTAA) est essentiellement une loi de zonage, prohibitive et d'ordre public. Par nature, elle limite nécessairement l'exercice du droit de propriété. La Cour suprême a déjà écrit que, comme toute loi de zonage, la LPTAA tend à stériliser une partie du droit de propriété⁷.

[16] Lorsqu'il définit le droit de propriété, le *Code civil* précise qu'il s'applique « sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi »⁸. Même la *Charte des droits et libertés de la personne*⁹ énonce que le droit à la jouissance paisible de nos biens s'exerce « dans la mesure prévue par la loi ». Examinons donc la nature des contraintes imposées par la LPTAA.

[17] Les normes de zonage, qu'elles soient municipales ou agricoles, sont des limitations de droit public¹⁰ que les tribunaux ont parfois assimilées à une servitude légale ou à une charge non apparente sur l'immeuble¹¹. Il ne faut donc pas se surprendre de l'existence de similarités entre les servitudes et les contraintes à l'utilisation du sol en zone agricole. Mais quand est-il plus précisément de la condition d'accessibilité ajoutée par la Commission?

[18] Par ses décisions contestées, la Commission permet une utilisation récréotouristique de la propriété d'EBM, tout en maintenant une activité agricole limitée qui consiste pour les propriétaires adjacents ayant des activités agricoles ou forestières, à emprunter le corridor à ces fins. L'utilisation du corridor ne sera donc pas totalement récréotouristique, mais conservera un usage agricole spécifique. Cette description de l'usage du sol est l'essence même de la mission de la Commission.

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

⁶ Supra, note 2.

⁷ *Venne c. Québec (CPTA)*, [1989] 1 RCS 880, p. 908.

⁸ Art. 947 CcQ.

⁹ RLRQ, chapitre C-12, art. 6.

¹⁰ *Vézina c. Lamoureux*, 2014 QCCA 1462.

¹¹ *Laberge c. Pépin*, 1998 CanLII 10696 (QC CQ), par. 8; voir aussi LECHASSEUR, Marc-André, *Zonage et urbanisme en droit canadien*, 3 éd., 2016, Wilson & Lafleur, Montréal, p. 118 à 126.



[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 condition¹².

[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 contigus¹³.

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

[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 contextes¹⁴.

[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.

¹² Par. 72 de la décision du 7 juillet 2021.

¹³ Idem, par. 58.

¹⁴ *Gextrais inc. c. CPTAQ*, 1998 CanLII 25657 (QC TAQ), *Agrocentre Fertibec inc.*, 2014 CPTAQ 404799.



[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.

[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*¹⁵.

[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.¹⁶

[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.

[32] Ce sont les articles 11 et 62 LPTAA qui permettent à la Commission d'assujettir ses autorisations aux conditions qu'elle juge appropriées. Sa décision à cet égard est une pure

¹⁵ Art. 1191 CcQ.

¹⁶ *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. The Standard Life Assurance Co.*, 2001 CanLII 13299 (QC CA), par. 50 à 58.



question d'opportunité qui a pour seul guide la poursuite des objectifs de la LPTAA énoncés à son article 1.1¹⁷.

[33] La preuve indique clairement à cet égard que les accès attribués par les décisions contestées visent à assurer la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles, en zone agricole.

2) Le caractère raisonnable de la décision permettant l'accès à la propriété

[34] EBM soumet que la Commission a néanmoins exercé cette discrétion de manière déraisonnable, notamment parce que ses décisions ne prévoient pas de règles pour permettre les passages sur sa propriété, et parce que le libre-accès compromet la sécurité sur le corridor.

[35] EBM est d'avis que la raisonnable de la décision est un critère d'intervention prévu à l'article 21.4 LPTAA. Elle s'appuie sur une décision¹⁸ concluant que la condition contestée dans cette autre affaire ne permettait pas d'atteindre les objectifs de la LPTAA, ce qui autorise de toute façon ce Tribunal à annuler la condition illégale. Il ne s'agit donc pas d'un précédent qui puisse nous guider quant à la recevabilité d'un tel moyen de contestation.

[36] Le Tribunal s'abstient de décider si le caractère déraisonnable d'une décision peut constituer une erreur de droit au sens de 21.4 LPTAA. Même s'il y avait ouverture à un tel argument, encore faudrait-il que la preuve permette de l'apprécier. Or, la preuve au dossier ne révèle pas d'impacts excessifs qu'aurait la condition sur EBM ou sur la sécurité des usagers du corridor.

[37] Rappelons qu'EBM autorise déjà les passages des voisins sur sa propriété, et que le seul impact concret de la condition imposée par la Commission est de soustraire ceux qui empruntent le corridor à certaines modalités d'utilisation, dont l'une de nature financière.

[38] La condition d'accès est donc raisonnable, dans la mesure où un tel critère est pertinent à l'exercice de la compétence limitée de ce Tribunal en cette matière.

¹⁷ *Résidences Wales Homes c. CPTAQ*, 2021 QCTAQ 12165 (demande pour permission d'en appeler déposée); *Leduc c. CPTAQ*, 2020 QCTAQ 07399; *Sablères Val-Alain SENC c. CPTAQ*, 2013 QCTAQ 10137.

¹⁸ *Tétreault c. CPTAQ*, décision du TAQ du 2 novembre 2004, dans le dossier no STE-M-090838-0402, par. 23, 28 à 30.



3) La durée de l'autorisation est déraisonnable

[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.



POUR CES MOTIFS, le Tribunal :

REJETTE les deux recours intentés;

MAINTIENT les décisions de la Commission rendues le 7 juillet 2021 dans les dossiers 428514, 429034, 429361 et 429363, et le 28 octobre 2021 dans le dossier 431013.



MARIO ST-PIERRE, j.a.t.a.q.



SUZANNE LÉVESQUE, j.a.t.a.q.

KSA, avocats, s.e.n.c.r.l.
Me Félix B. Lebeau
Procureur de la partie requérante

CPTAQ Avocats
Me Léonie Nadeau-Mercier
Procureure de la partie intimée

BHLF, avocats
Me Rémi Jolicoeur
Procureur de certaines parties mises en cause

