

Plan de lotissement et droits acquis

Jacques Beaulne

Volume 16, Number 2, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059299ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059299ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Beaulne, J. (1985). Plan de lotissement et droits acquis. *Revue générale de droit*, 16(2), 403–408. <https://doi.org/10.7202/1059299ar>

Article abstract

The recent decision of the Quebec Court of Appeal in *Commission de protection du territoire agricole du Québec v. Ludger Rhéaume* reaffirms the severity of *An Act to preserve Agricultural Land* as regards to the subdivision of lots and their use for a purpose other than agricultural. In doing so, the Court confirmed the strict interpretation of the Commission of acquired rights recognized under section 101.

Plan de lotissement et droits acquis

JACQUES BEAULNE

notaire et chargé d'enseignement,
Faculté de Droit, Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

Le jugement de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Ludger Rhéaume¹, démontre une fois de plus la rigueur de la Loi sur la protection du territoire agricole (L.R.Q., chap. P-41.1) en matière de droits acquis et de plan de lotissement.

ABSTRACT

The recent decision of the Quebec Court of Appeal in Commission de protection du territoire agricole du Québec v. Ludger Rhéaume¹ reaffirms the severity of An Act to preserve Agricultural Land as regards to the subdivision of lots and their use for a purpose other than agricultural. In doing so, the Court confirmed the strict interpretation of the Commission of acquired rights recognized under section 101.

La Commission de protection du territoire agricole du Québec ne peut que se réjouir de la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Rhéaume*. En donnant raison à la Commission, la Cour a réaffirmé de façon non équivoque le caractère tout à fait exceptionnel du permis d'utilisation comme source de droits acquis à l'article 101. En même temps, la position pourtant déjà dure de la Commission trouve une assise encore plus solide. Malgré les réticences manifestes — dont une dissidence — des juges, ces derniers ont dû fléchir devant la loi et souscrire aux arguments de la Commission qui avait en sa faveur des textes fermes. Le droit a triomphé mais non la justice, puisque la décision de la Cour met en évidence de façon incontestable la fragilité et les risques découlant des projets domiciliaires.

LES FAITS

En 1977, Ludger Rhéaume se porte acquéreur d'une terre située à Chateau Richer, dans le but de faire du développement résidentiel. Il entreprend par la suite de faire réaliser des travaux préparatoires², et fait

1. Cour d'appel, 11 juin 1984, n° 200-09-000563-814, JE 84-551.

2. Le jugement ne précise malheureusement pas la nature de ces travaux.

en outre préparer un plan-projet du développement par un arpenteur-géomètre.

Le 27 octobre 1978, le Conseil municipal accepte, par résolution, le plan-projet qui lui a été soumis par Rhéaume. Le 9 novembre suivant entrent en vigueur les dispositions de la *Loi sur la protection du territoire agricole*; par la même occasion, la municipalité est incluse dans une des aires retenues provisoires au sens de la loi. Devant cet état de faits, Rhéaume s'adresse à la Commission de protection du territoire agricole du Québec, lui demandant la permission de poursuivre son développement. Par une décision en date du 31 mai 1979, la Commission fait savoir à Rhéaume qu'elle diffère sa décision définitive jusqu'à ce que la zone désignée soit établie de façon formelle par décret. Insatisfait, Rhéaume s'adresse à la Cour supérieure, pour obtenir un jugement déclaratoire, et la Cour lui donne raison. D'où l'appel interjeté par la Commission.

La Commission soutient que la résolution du Conseil municipal approuvant le plan-projet ne délivre pas un permis d'utilisation et qu'en conséquence Rhéaume ne peut prétendre aux droits acquis prévus à l'article 101. L'intimé pour sa part cherche appui sur l'article 406 C.c.B.-C. et sur l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., chap. C-12).

LA QUESTION EN LITIGE

C'est le juge Nichols qui pose de façon claire la question soulevée devant la cour : « L'approbation d'un plan-projet de lotissement constitue-t-elle un permis d'utilisation au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole*?³ »

LE JUGEMENT

Dans un jugement majoritaire, les juges Mayrand et Nolan accueillent l'appel et infirment le jugement rendu par la Cour supérieure. Seul le juge Nichols exprime sa dissidence. C'est ainsi que la Cour déclare « que la résolution adoptée par le Conseil municipal de la ville de Chateau Richer, le 27 octobre 1978, acceptant le plan-projet du lotissement [...] n'a conféré audit Ludger Rhéaume aucun droit acquis pour utiliser ce lot à une fin autre que l'agriculture selon l'article 101 [...] »⁴.

3. P. 4 des notes du juge Nichols.

4. Jugement, p. 2.

LES MOTIFS

Les motifs retenus par le juge Mayrand, auxquels souscrit le juge Nolan, portent principalement sur l'étude de la nature et des effets du permis de lotissement. Selon le savant juge, un plan-projet de lotissement n'est qu'une condition préliminaire à l'obtention d'un permis de lotissement, et n'a comme effet que de permettre au propriétaire de continuer les démarches déjà entreprises :

L'approbation d'un plan-projet comporte tout au plus une invitation implicite à l'utiliser pour la préparation d'un plan cadastral définitif et la délivrance ultérieure d'un permis de lotissement⁵.

Le juge se refuse donc à voir dans les faits de la cause un permis au sens de l'article 101. Quant aux arguments soulevés par Rhéaume, il les écarte, précisant que l'intimé se devait de prouver la situation exceptionnelle dans laquelle il prétend se trouver.

Pour sa part, le juge Nichols, après avoir constaté que la notion de « permis d'utilisation » est inconnue dans la *Loi sur les cités et villes*⁶, conclut à la nécessité d'interpréter la loi. Et s'appuyant sur les articles 51, 52 et 53 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, le juge estime que l'article 6 de la *Charte* doit prévaloir et qu'en conséquence « on peut dire que cette approbation constituait pour lui [l'intimé] un permis d'utilisation⁷ ».

COMMENTAIRES

Il est difficile de ne pas souscrire aux motifs du jugement, qui respecte bien l'esprit et la lettre de l'article 101 de la Loi.

En effet, d'une part l'utilisation d'un lot ne confère pas de droits acquis au sens de l'article 101, à moins qu'il soit démontré qu'il s'agit d'une « utilisation à une fin autre que l'agriculture ». Pour qu'il y ait « utilisation à une fin autre que l'agriculture » aux termes de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, il faut qu'il y ait utilisation contraire à l'agriculture. La simple non utilisation d'un lot n'est pas une utilisation contraire à l'agriculture. Il doit y avoir utilisation dérogatoire⁸, c'est-à-dire des :

5. P. 2 des notes du juge Mayrand.

6. Ce que le juge Mayrand contredit, en citant l'al. 417(1) d) de la *Loi sur les cités et villes*.

7. P. 7 des notes du juge Nichols.

8. Sur toute la question de l'utilisation active, passive et dérogatoire, voir Louis V. SYLVESTRE, « La pratique notariale et les effets de la Loi sur la protection du territoire agricole et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme au Québec », (1984) *C.P. du N.* 1-96, p. 59, n^{os} 178 et suiv. Voir aussi Louis A. CORMIER, Louis V. SYLVESTRE, *Loi sur la protection du territoire agricole (commentaires, décisions, jugements)*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1984. pp. 801-802.

activités, aménagements, installations, bouleversements issus d'agissements humains, joints à un objectif qui paraît à sa face même, peuvent seuls donner un état de fait qualifiable d'utilisation à des fins autres que l'agriculture⁹.

Le texte du jugement ne permet malheureusement pas de connaître la nature exacte des « travaux préparatoires » dont il est question. S'agit-il uniquement des plans préparés par l'arpenteur-géomètre? Ou au contraire Rhéaume avait-il entrepris des travaux de déblaiement ou autre sur les terrains mêmes? Malgré le silence du jugement à cet égard, il est permis de favoriser la première option, car si Rhéaume avait entrepris des travaux concrets et importants sur les terrains mêmes, ceux-ci auraient sans doute satisfait aux conditions d'existence de droits acquis ci-dessus mentionnées.

La seule préparation d'un projet de lotissement — et à plus forte raison d'un plan-projet — ne peut être considérée comme une utilisation d'un lot au sens de la loi. Ce n'est pas utiliser un lot que d'en faire des schémas en prévision d'une utilisation *future*. Car en fait, le plan de lotissement ne fait que refléter sur papier une projection d'utilisation. Ce n'est pas en traçant sur plan un développement domiciliaire qu'on le réalise concrètement! Ce n'est là que l'étape préliminaire conduisant éventuellement à l'objectif fixé.

D'autre part, et c'est surtout à cette question que se sont attardés les juges, peut-on dire que le permis de lotissement est un permis d'utilisation? Il est en effet essentiel que le permis d'utilisation dont il est question à l'article 101 soit un « permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture ». Ainsi, le permis de construction d'une industrie ou d'une résidence consacre à son détenteur le droit d'utiliser le lot ou partie de celui-ci à des fins autres que l'agriculture¹⁰. Par contre, le permis de lotissement n'a ni les mêmes buts ni les mêmes effets que le permis d'utilisation prévu à l'article 101. Il ne reconnaît pas de façon officielle que son détenteur a le droit d'utiliser le lot à une fin autre que l'agriculture; il constate simplement que le lotissement proposé dans le plan soumis est conforme aux règlements existants¹¹.

L'arrêt *Rhéaume* met donc davantage l'accent sur le permis d'utilisation que sur l'utilisation en soi. À cet égard, il se distingue d'un autre jugement rendu par la Cour d'appel le 21 août 1984, où les juges

9. Louis A. CORMIER et Louis V. SYLVESTRE, *id.*, p. 801.

10. Pour une étude des conditions requises pour qu'un permis soit considéré comme un « permis d'utilisation à des fins autres que l'agriculture » au sens de l'article 101, voir Louis A. CORMIER et Louis V. SYLVESTRE, *op. cit.*, *supra*, note 8, pp. 802-803.

11. Louis V. SYLVESTRE, *loc. cit.*, *supra*, note 9, p. 61, n° 183, ainsi que la décision de Gaston Bélanger, CPTAQ 001382, 31/5/79 qui y est citée. Cette position est celle de la Commission de protection de territoire agricole du Québec. Voir aussi Louis A. CORMIER et Louis V. SYLVESTRE, *op. cit.*, *supra*, note 8, p. 859 et la décision Gilles Gagnon, CPTAQ 002498, 24/7/79, qui y est citée.

Montgomery, Malouf et Chouinard ont unanimement reconnu l'existence des droits acquis prévus à l'article 101¹². Dans cette affaire, l'intimé avait déjà entrepris de nombreux travaux sur les terres qu'il destinait à son projet domiciliaire : nettoyage d'un dépotoir à ferrailles, drainage de chaque lot, confection de chemins et de fossés, construction d'un pont. En outre, 69 promesses de vente avaient déjà été signées au moment où la loi était devenue applicable aux terres. Enfin, l'intimé avait, antérieurement à l'application de la loi, obtenu des permis de construction d'un restaurant, d'une industrie de fabrication de roulottes, de même qu'un permis pour opérer un terrain de camping. Le juge Malouf notait, face à cette preuve pour le moins abondante : « Dans le présent cas, nous avons plus qu'une intention de la part du propriétaire de procéder à un développement domiciliaire¹³. »

Pour sa part, le juge Montgomery, citant le juge Mayrand dans l'arrêt *Rhéaume*, se disait d'accord avec le principe selon lequel il incombe au propriétaire de prouver qu'il est dans une situation exceptionnelle prévue par la *Loi sur la protection du territoire agricole*, et qu'il est en droit de prétendre à des droits acquis. Mais il ajoutait que justement "I consider that he [l'intimé] had, under the rather exceptional circumstances of this case, made satisfactory evidence that he had acquired rights"¹⁴ ». Il est cependant difficile de savoir, dans cet arrêt, si la présence des permis de construction a joué un rôle déterminant dans la décision des juges. Chose certaine, ces permis ont été pris en considération et aucun d'entre eux n'a été écarté au motif qu'il ne constituait pas un « permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture ».

L'arrêt *Rhéaume* réaffirme de façon claire l'inexistence de droits acquis tant et aussi longtemps qu'il n'y a pas eu un engagement concret du propriétaire qui les invoque. Car il faut plus qu'une intention pour que soient conférés des droits acquis

Par exemple, le fait d'avoir préparé un projet de lotissement et d'avoir à cette fin arpenté le terrain, ne laissent aucun doute sur l'objectif poursuivi. Cependant, cette seule intention, même évidente, ne donne pas de droit acquis¹⁵.

Dans l'arrêt *Rhéaume*, le juge Mayrand, tout en notant cet élément d'intention chez l'intimé, le trouve néanmoins insuffisant, car l'approbation d'un plan-projet n'est qu'une invitation à continuer et ne permet au plus qu'une utilisation éventuelle. Au contraire, dans l'arrêt

12. Voir *La Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Jacques Lefebvre*, C.A., district de Montréal, 21/8/84, n° 500-09-000021-832, JE 84-720. Requête pour appel à la Cour suprême du Canada rejetée le 4/12/84.

13. P. 3 des notes du juge.

14. P. 4 des notes du juge.

15. Louis A. CORMIER, Louis V. SYLVESTRE, *op. cit.*, *supra*, note 8, p. 801.

Lefebvre, à l'intention de l'intimé de procéder à un développement domiciliaire s'était jointe une manifestation concrète, soit ses travaux sur les terrains.

La décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Rhéaume* n'en est pas une d'équité, mais de droit. Le juge Mayrand l'affirme d'ailleurs très clairement : « Malgré la sympathie que j'éprouve pour lui [l'intimé], j'accueillerais l'appel...¹⁶ ».

Cette application stricte du régime des droits acquis met cependant en évidence les aléas du promoteur immobilier. En effet, avant d'entreprendre les travaux de construction, des plans de lotissements et des schémas d'aménagement doivent souvent être produits. Ces travaux, qu'on pourrait qualifier de préliminaires au lotissement, ne constitueront jamais des travaux qualifiables d'utilisation à une fin autre que l'agriculture. En outre, même une fois ces plans approuvés et le permis de lotissement délivré, le propriétaire n'a pas encore de droits acquis. Et même si ultimement ce propriétaire procède au lotissement, il ne pourra, de ce seul fait, prétendre à des droits acquis¹⁷.

Ce n'est donc en fait que lorsque les travaux d'aménagement auront débuté ou que les permis de construction auront été délivrés que le promoteur pourra invoquer avec succès les droits acquis. Et encore devra-t-il alors prouver sur quelle superficie s'étendent ces droits. Mais que de temps, d'efforts et d'investissements aura engloutis le promoteur avant de pouvoir bénéficier de l'article 101!

En ce sens, la dissidence du juge Nichols n'est pas sans une certaine justesse, lui qui reprochait le manque d'harmonisation entre la *Loi sur la protection du territoire agricole* et les lois à caractère municipal. « Comment, dès lors, doit-on interpréter une loi qui ne reconnaît de droits acquis qu'à ceux qui sont détenteurs d'un permis qui n'existe pas »¹⁸?

16. P. 5 des notes du juge.

17. Louis A. CORMIER, Louis V. SYLVESTRE, *op. cit.*, *supra*, note 8, p. 859.

18. P. 4 des notes du juge.