

Analyse comparative des régimes de droits acquis : environnement, agriculture et zonage

Robert Daigneault*

Introduction	433
Les droits acquis : retour sur la notion	434
Déterminer les droits acquis, une question complexe	437
Les droits acquis, du zonage à l'environnement	442
L'intensification d'une activité et l'article 22 L.Q.E..	444
Distinctions entre aménagement et environnement.	446
Le zonage agricole : un encadrement strict et précis	450
Le régime particulier du zonage agricole.	453
Jusqu'où les règles municipales se transposent-elles en matière d'environnement ?	455

* Avocat du cabinet Robert Daigneault. L'auteur remercie M^{es} Lucie Gosselin et Marie-Andrée Lévesque pour leur contribution aux travaux de recherche ayant permis la rédaction de ce texte.

Le principe de l'activité accessoire	461
Le cas particulier des activités extractives	463
Une curieuse façon d'entreprendre	467
Conclusion	474

Les normes sont en constante évolution et cette évolution soulève inévitablement des questions de droits acquis. Malgré les apparences, circonscrire ces droits n'est pas chose simple. De plus, les règles en matière de zonage municipal, de protection de l'environnement et de zonage agricole, quoique liées, ne se rejoignent pas toujours et s'insèrent dans des cadres juridiques distincts. Ces distinctions se répercutent sur la détermination des droits acquis, qu'il faut départager.

Après un examen d'ensemble et comparatif de ces régimes, l'auteur s'attarde particulièrement aux questions de droits acquis en matière d'environnement, notamment quant aux activités extractives, et termine son analyse par une réflexion sur l'impact de modifications législatives récentes relatives aux lieux d'enfouissement de matières résiduelles.

INTRODUCTION

Aborder les droits acquis dans le cadre des conférences du Barreau sur les développements récents expose dangereusement à la redite, compte tenu qu'en cette matière, beaucoup d'encre a déjà coulé. D'autant plus que le développement majeur le plus récent en la matière est sans contredit l'arrêt *Saint-Romuald*¹ de la Cour suprême et que celui-ci remonte à déjà plus de cinq ans. C'est pourquoi, dans ces lignes, l'analyse des règles régissant les droits acquis sert en fait d'assise à une autre analyse, plus particularisée, visant les activités extractives et les activités apparentées d'enfouissement.

Dans ce parcours, chaque fois que l'occasion se présente, quelques questions se posent afin d'alimenter la réflexion sur des éléments de perspectives, notamment en ce qui concerne le lien entre l'aménagement du territoire, l'environnement et le bien-être général. Dans un premier temps, un bref retour sur la notion s'impose, afin de bien camper l'analyse.

1. *Ville de Saint-Romuald c. Olivier*, [2001] 2 R.C.S. 898.

LES DROITS ACQUIS : RETOUR SUR LA NOTION

La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi.

Tout le problème des droits acquis est résumé dans cette seule phrase du premier alinéa de l'article 947 du Code civil : l'antithèse du droit d'user (*l'usus*), de jouir (le *fructus*) et de disposer (*l'abusus*) librement et complètement d'un bien, d'une part, et du droit du législateur d'en limiter l'exercice ou de lui imposer des conditions. Ne s'agirait-il que d'une phrase vide de sens, qui donne d'un côté ce qu'elle prend de l'autre ? En effet, que vaut cette codification du droit à la propriété si ce droit est tributaire de la volonté du législateur de le reconnaître ou non ? Mais à examiner l'abondante jurisprudence qui s'est développée au fil des ans en matière de droits acquis, force est de constater que ce droit à la propriété existe bel et bien et que ce n'est pas inconsidérément que le législateur peut y porter atteinte.

En fait, cette disposition sert d'assise à l'interprétation qui peut être faite d'un texte législatif portant atteinte au droit de propriété. C'est une question de mesure. Une reconnaissance d'un droit qui entraîne une lecture des limites et des conditions restrictives à son exercice qui lui permette tout de même d'exister, de s'affirmer. C'est ce que l'on peut conclure de l'exégèse à laquelle s'astreignent les tribunaux lorsqu'il est question pour eux de se prononcer sur des problèmes de droits acquis.

Une illustration d'un exercice d'interprétation entre le droit à la propriété et les limites et conditions d'exercice fixées par la loi est l'affaire *Vernon Homes inc.*² remontant à 1992, qui oppose le droit d'user de sa propriété à une loi fédérale d'application générale. Dans cette affaire, un promoteur entendait mettre en valeur des lots anciennement cultivés mais exclus de la zone agricole et dont la réglementation municipale permettait l'utilisation à des fins résidentielles. Ces lots étaient situés dans une zone sujette aux inondations, selon une fréquence pouvant aller de 2 à 20 ans et même davantage, selon le niveau des terres. Il n'y avait eu toutefois aucune cartographie officielle de la zone inondable, ni par le ministère de l'Environnement de l'époque, ni par la municipalité régionale de

2. *P.G. du Canada c. Vernon Homes inc.* (18 février 1993), Montréal, n° 500-05-002320-909 (C.S.), juge Lagacé, J.E. 93-518 (règlement hors cour en appel).

comté dans son schéma d'aménagement. Nous sommes de plus avant l'entrée en vigueur du *Règlement sur les habitats fauniques*³, qui du reste ne s'applique que sur les terres du domaine public, tandis que la construction résidentielle était exemptée de l'obligation de détenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴ par l'effet de l'article 1 du *Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement*⁵.

Des opposants au projet convinquirent toutefois le ministère fédéral des Pêches d'intervenir en faisant valoir que les zones inondables étaient un habitat du poisson au sens de la *Loi sur les pêches*⁶ et qu'en conséquence, une autorisation en vertu de l'article 35 de cette loi était requise avant d'entreprendre des travaux sur les terres en question. La difficulté que posait cette approche était liée au fait qu'une zone inondable est déterminée par un calcul statistique sans lien avec les besoins vitaux des poissons. Or, la définition de l'habitat du poisson dans la *Loi sur les pêches* est intimement liée au cycle vital du poisson :

Frayères, aires d'alevinage, de croissance et d'alimentation et routes migratoires dont *dépend, directement ou indirectement, la survie des poissons.*

(nos italiques)

La constitutionnalité de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* n'était pas en cause ici⁷. Mais l'application que le Procureur général du Canada cherchait à en donner était de la nature du zonage. La délimitation d'un territoire en fonction d'une cote d'inondation était en fait du zonage, une prérogative provinciale, d'ailleurs exercée par l'intermédiaire des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté et la réglementation municipale qui en découle. C'est justement en fonction d'une cote d'inondation que l'habitat du poisson est défini dans la réglementation provinciale québécoise⁸. Dans l'affaire *Vernon Homes*, confronté à cette question d'interprétation de

3. Décret 905-93, (1993) *G.O.* II, 4577 et 5985 [C-61.1, r. 0.1.5].

4. L.R.Q., c. Q-2, ci-après la « L.Q.E. ».

5. R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 1, abrogé le 1^{er} décembre 1993.

6. L.R.C. (1985), c. F-14.

7. *Northwest Falling Contractors ltée c. R.*, [1980] 2 R.C.S. 292.

8. Art. 1, par. 7, du *Règlement sur les habitats fauniques*, *supra*, note 3 et art. 1, du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État*, Décret 498-96, (1996) *G.O.* II, 2750 [F-4.1, r. 1.001.1].

la portée de la *Loi sur les pêches*, le tribunal s'en est tenu à la compétence fédérale sur les pêcheries et au pouvoir du Parlement de protéger l'habitat du poisson défini en fonction de ses besoins vitaux, plutôt qu'en fonction d'une limite territoriale, et a recherché une solution qui permette en même temps au propriétaire foncier de jouir de sa propriété et de la mettre en valeur.

La Cour [...] ne saurait se prêter à une expropriation déguisée qui aurait pour effet de priver les propriétaires du lot 11 de la jouissance complète de leur territoire, à défaut d'infraction à la Loi concernant les pêches. Au contraire, la Cour se doit d'opter pour une solution qui constitue une application de la Loi concernant les pêches qui soit constitutionnellement autorisée et qui respecte le droit des co-défendeurs.⁹

Un tel jugement amène à se demander si le droit reconnu à l'article 947 C.c.Q. (à l'époque, il s'agissait de l'article équivalent du *Code civil du Bas-Canada*) n'aurait pas valeur constitutionnelle s'il peut ainsi faire obstacle à une application « territoriale » de la *Loi sur les pêches*. Pareil jugement aurait-il pu être rendu dans une autre province en l'absence d'une semblable disposition ? Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une question de droits acquis, il s'agit néanmoins d'une illustration de la valeur interprétative de cet article quant à la portée d'une loi qui affecte le droit de propriété.

Nous insistons sur cette valeur interprétative car, en matière de droits acquis, c'est ce dont il s'agit.

[L]a présomption voulant qu'on ne puisse porter atteinte aux droits acquis n'est qu'une règle d'interprétation [...].¹⁰

Cette règle d'interprétation impose que l'on soulève des questions précises en vue de déterminer si une loi s'applique malgré l'existence de droits acquis. Voici ce que nous enseigne le professeur P.-A. Côté¹¹ à ce sujet :

On ne saurait trop insister sur l'importance de distinguer l'effet rétroactif de l'immédiat, la présomption de non-rétroactivité de

9. *Supra*, note 2, p. 17.

10. *Venne c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 880.

11. Pierre-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3^e éd., Montréal, Thémis, 1999, p. 142-143.

la présomption de respect des droits acquis. La rigueur que la distinction confère dans l'analyse de l'application de la loi dans le temps se révèle très précieuse dans un domaine qui, en lui-même, est suffisamment difficile sans qu'on fasse appel à un concept ambigu de rétroactivité.

D'ailleurs, la distinction s'impose d'autant plus que les deux présomptions, non seulement sont logiquement distinctes, mais encore ne possèdent pas toutes deux la même autorité. [...] La rétroactivité est exceptionnelle, tandis que l'application de la loi nouvelle à l'égard des droits « existants » ou de situations juridiques en cours est chose beaucoup plus courante. Pour cette raison, la présomption de la non-rétroactivité serait considérée comme plus intense que celle qui assure le respect des droits acquis [...].

Lorsqu'il est question de droits acquis, il ne s'agit pas d'effet rétroactif de la loi. Il ne s'agit pas ici de rendre illégal ce qui se faisait avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Il s'agit plutôt de se demander si la loi s'applique immédiatement à toute situation qui existait au moment de son entrée en vigueur et ce, pour l'avenir. L'utilisateur ou le propriétaire de l'immeuble dérogatoire doit-il, dès l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, se conformer à celle-ci ? Telle est la question. Elle est simple, mais la trancher est une toute autre histoire.

DÉTERMINER LES DROITS ACQUIS, UNE QUESTION COMPLEXE

En matière d'environnement, une illustration éloquente de l'application immédiate mais sans effet rétroactif de la loi est le principe du pollueur-payeur reconnu par la section IV.2.1 L.Q.E., introduite en 1990 par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*¹² et modifiée en profondeur par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et la réhabilitation des terrains*¹³. Le nouvel article 31.43 L.Q.E. permet au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après le « ministre ») d'ordonner qu'on lui soumette un plan de réhabilitation d'un terrain à quiconque « même avant l'entrée en vigueur du présent article, a émis, déposé,

12. L.Q. 1990, c. 26.

13. L.Q. 2002, c. 11.

dégagé ou rejeté, en tout ou partie, les contaminants, ou en a permis l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet ». L'expression « même avant l'entrée en vigueur du présent article » donne-t-elle un effet rétroactif à la loi ?

Selon la démarche interprétative que suggère le professeur Côté, il s'agirait plutôt d'une question d'application immédiate de la loi plutôt que de rétroactivité de celle-ci. Si, aujourd'hui, un terrain n'est plus contaminé, par le phénomène dit « d'atténuation naturelle » par exemple, il ne saurait y avoir d'ordonnance contre le pollueur. Si le terrain est aujourd'hui contaminé, la loi désigne ceux contre qui le ministre peut diriger son ordonnance et cela comprend ceux qui, en tout ou en partie, ont contribué par le passé à cette contamination. Leur obligation ne vaut que pour l'avenir à l'égard d'une situation constatée postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Ce principe du pollueur-payeur a été reconnu par la Cour suprême dans l'affaire *Compagnie pétrolière Impériale*¹⁴.

En matière de droits acquis, il s'agit également d'une question d'application immédiate ou non de la loi. Ainsi que le professeur Côté pose la question : « La loi doit-elle ou non recevoir une application immédiate, c'est-à-dire s'appliquer pour l'avenir à l'égard des situations qui sont en cours au moment de sa prise d'effet ? » Puisqu'il s'agit d'une question d'interprétation, c'est donc dans la recherche de l'intention du législateur que se trouveront les éléments de réponse.

Bien que la question paraisse simple à première vue, elle est au contraire d'une grande complexité. Car même si la conclusion à l'examen d'un texte législatif donné était que le législateur n'avait pas l'intention de porter atteinte aux droits acquis avant l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle, déterminer ce en quoi consistaient ces droits et jusqu'à quel point le législateur n'avait pas l'intention d'y porter atteinte demeure un exercice laborieux qui n'est pas sans embûches ni sans pièges.

En matière municipale, la Cour d'appel du Québec a ainsi défini la notion de droits acquis :

Même s'il n'est pas facile de définir avec précision les « droits acquis », retenons qu'il s'agit d'un compromis nécessaire restrei-

14. *Compagnie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, par. 23.

gnant d'une part l'aménagement rationnel du territoire mais protégeant d'autre part l'équité quant aux propriétaires d'immeuble et même d'autres personnes qui ont exercé un usage dérogatoire mais légal et légitime antérieurement aux dispositions d'une loi ou d'un règlement.¹⁵

Dans le même jugement, la Cour d'appel a aussi énoncé les principales conditions d'existence des droits acquis :

- 1) Les droits acquis n'existent que lorsque l'usage dérogatoire antérieur à l'entrée en vigueur des dispositions prohibant un tel usage était légal.
- 2) L'usage existait en réalité puisque la seule intention du propriétaire ou de l'usage [*sic*] ne suffit pas.
- 3) Le même usage existe toujours ayant été continué sans interruption significative.
- 4) Les droits acquis avantagent l'immeuble qui en tire profit. De tels droits ne sont pas personnels mais cessibles, suivant l'immeuble dont ils sont l'accessoire.
- 5) Ils ne peuvent être modifiés quant à leur nature et parfois quant à leur étendue bien que les activités dérogatoires puissent être intensifiées dans certains cas.
- 6) La seule qualité de propriétaire ne suffit pas quant aux droits acquis.¹⁶

Toutefois, lorsqu'il s'agit de déterminer non pas si l'usage d'origine est protégé, mais si un usage modifié l'est, ou encore de déterminer l'étendue ou l'intensification permises de l'usage protégé, la démarche se double d'un autre exercice interprétatif dont la Cour suprême a énuméré les composantes dans l'affaire *Saint-Romuald* :

1. Il faut d'abord qualifier la fin visée par l'usage préexistant [...]. La fin à laquelle les lieux ont été utilisés (c.-à-d. « l'usage ») est déterminée par la nature des activités réelle-

15. *Huot c. Municipalité de l'Ange-Gardien*, [1992] R.J.Q. 2402 (C.A.), sous la plume du juge Chouinard, p. 2409.

16. *Ibid.*, p. 2410.

ment exercées sur le site avant l'entrée en vigueur des restrictions édictées dans le nouveau règlement.

2. Lorsque l'usage actuel correspond simplement à une intensification de l'activité préexistante, il pourra rarement être contesté. Toutefois, il se peut qu'il ne soit plus protégé si l'intensification est telle qu'elle n'est plus une question de degré, mais qu'elle entraîne, quant à ses effets sur la collectivité, un changement dans le genre d'activité exercée [...].
3. Dans la mesure où le propriétaire foncier étend ses activités au-delà de celles auxquelles il se livrait auparavant [...], les activités ajoutées peuvent être jugées trop éloignées des activités antérieures pour être protégées par l'usage dérogatoire. Dans un tel cas, les activités ajoutées ne sont tout simplement pas incluses dans quelque définition équitable que ce soit de l'usage préexistant et il n'est pas nécessaire d'évaluer les « effets sur le voisinage ».
4. Dans la mesure où des activités sont ajoutées ou modifiées *dans les limites* des fins originales (c.-à-d. des activités accessoires ou étroitement liées aux activités préexistantes), notre Cour doit soupeser l'intérêt du propriétaire foncier en regard de l'intérêt de la collectivité en tenant compte de la nature de l'usage préexistant (p. ex. la mesure dans laquelle celui-ci est incompatible avec l'usage des terrains voisins), du degré de proximité (plus la nouvelle activité se rapproche de l'activité originale, moins le droit acquis est contestable) et des nouveaux effets ou de l'aggravation des effets sur le voisinage (p. ex. l'ajout d'un concasseur de pierres dans un quartier résidentiel risque de déranger davantage le voisinage que l'ajout d'un télécopieur). Plus la perturbation est grande, plus la définition de l'usage préexistant ou du droit acquis sera restrictive. Cette démarche ne prive le propriétaire foncier d'aucun droit. Par définition, la limitation ne s'applique qu'aux activités ajoutées ou modifiées.
5. À moins qu'ils ne soient évidents, les effets sur le voisinage ne doivent pas être présumés ; la partie qui les invoque doit en faire la preuve.

6. La qualification résultante du droit acquis (ou de l'usage dérogatoire légal) ne doit pas être générale au point de libérer le propriétaire des contraintes découlant de ce qu'il a fait réellement, ni être restrictive au point de le priver d'une certaine souplesse dans l'évolution raisonnable de ses activités antérieures. Le degré de souplesse peut varier selon le type d'usage. [...]
7. Même si la définition des droits acquis comportera toujours un élément subjectif, les critères susmentionnés constituent une tentative d'asseoir la décision de notre Cour sur des faits objectifs. L'issue de l'analyse visant à qualifier l'usage ne doit pas reposer sur des jugements de valeur personnels [...].¹⁷

L'affaire *Saint-Romuald* a déjà été commentée et il n'est pas dans notre propos d'en faire l'analyse détaillée. Nous voulons plutôt établir un parallèle entre les droits acquis en matière d'urbanisme et les droits acquis en matière d'environnement, tout en considérant au passage la même question en matière de zonage agricole. De la démarche qui précède énoncée par le juge Binnie dans l'affaire *Saint-Romuald* se dégage déjà un lien manifeste entre la question des droits acquis face à une réglementation municipale d'urbanisme et celle des droits acquis face aux lois environnementales. En effet, il appert de la démarche proposée qu'il existe une relation étroite entre l'intensification ou la modification d'un usage d'une part et les nuisances qui peuvent en résulter d'autre part. Or les nuisances procèdent indéniablement du droit environnemental. Ce qui est étonnant, c'est qu'alors qu'il a été de tout temps reconnu qu'il ne saurait y avoir de droits acquis à une nuisance¹⁸, la Cour suprême semble ouvrir une porte à une prétention contraire, dans ce passage du jugement du juge Binnie :

Dans les cas plus courants, il ne faut généralement pas pénaliser pour sa prospérité une entreprise qui se livre à un usage commercial dérogatoire dans un quartier résidentiel et dont les affaires deviennent plus florissantes, en lui faisant perdre son

17. *Supra*, note 1, par. 39, le juge Binnie.

18. Robert L. RIVEST et Marie-Andrée THOMAS, « Droits acquis en matière de protection de l'environnement : un mythe ? », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 4 et s.

« droit acquis » d'exercer ses activités, *même si son succès a pour effet indirect d'augmenter la circulation automobile et le bruit*.¹⁹

(nos italiques)

Cette allusion aux conséquences environnementales accrues d'un usage dérogatoire intensifié nous amène à aborder les droits acquis sous l'angle des lois environnementales, plus spécialement de la L.Q.E.

LES DROITS ACQUIS, DU ZONAGE À L'ENVIRONNEMENT

Il existe incontestablement une parenté, une complémentarité entre les lois en matière d'urbanisme et celles en matière d'environnement. Les règles régissant l'utilisation du territoire ont valeur préventive quant aux nuisances pouvant résulter du voisinage d'usages incompatibles²⁰. D'ailleurs, quoique cette pratique n'ait plus cours aujourd'hui, il n'est pas rare de retrouver des dispositions relatives au zonage dans les plus anciens règlements issus de la L.Q.E. Par exemple, dans le *Règlement sur les déchets solides*²¹ on retrouve la restriction suivante à l'article 23 :

Il est interdit d'établir un lieu d'enfouissement sanitaire dans une plaine de débordement ou dans tout territoire zoné par l'autorité municipale pour fins résidentielles, commerciales ou mixtes (résidentielles-commerciales) et à moins de 150 mètres d'un tel territoire.

De même, à l'article 10 du *Règlement sur les carrières et sablières*²² :

Il est interdit d'établir une nouvelle carrière ou une nouvelle sablière dont l'aire d'exploitation est située dans un territoire zoné par l'autorité municipale pour fins résidentielles, commerciales ou mixtes (commerciales-résidentielles). Il est pareillement interdit d'établir une nouvelle carrière à moins de

19. *Supra*, note 1, par. 26.

20. Voir notamment, à titre illustratif, Lorne GIROUX, « Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire », (1988) 48 *R. du B.* 467-503.

21. R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 14.

22. R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 2.

600 mètres d'un tel territoire ou d'établir une nouvelle sablière à moins de 150 mètres d'un tel territoire.

Ou encore, au même effet, à l'article 8 du *Règlement sur les usines de béton bitumineux* :

Il est interdit d'ériger ou d'installer une usine de béton bitumineux ou les lieux de chargement, de déchargement et de dépôt des agrégats utilisés pour les besoins d'une telle usine, dans tout territoire zoné par l'autorité municipale à des fins résidentielles, commerciales ou mixtes (commerciales-résidentielles) et à moins de 300 mètres d'un tel territoire.

On remarquera l'usage des mots « établir » ou « installer » choisis par le législateur, montrant par là une intention de respecter les droits acquis des exploitations déjà établies ou installées dans de telles zones avant l'entrée en vigueur de la réglementation. Bien entendu, sous réserve de ce que la municipalité a pu autoriser comme usage dans de telles zones. Mais la question des droits acquis en vertu de la L.Q.E. se pose à un autre niveau et à l'égard d'une législation dont la rédaction est très différente des dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²³ en vertu desquelles la réglementation municipale d'urbanisme est adoptée.

C'est essentiellement en fonction de l'exigence du certificat d'autorisation prévue à l'article 22 L.Q.E. qu'ont été décidées les questions touchant les droits acquis en matière d'environnement²⁴. Ces questions ont été clarifiées très tôt après l'entrée en vigueur de la L.Q.E., plus particulièrement dans l'affaire *Constructions du St-Laurent*, remontant à plus de 30 ans²⁵. Se fondant sur le sens du mot « entreprendre » apparaissant au premier alinéa de l'article 22 L.Q.E., la Cour d'appel a conclu que cet article visait les activités que l'on commençait après l'entrée en vigueur de cet article et non ce qui était déjà en place ou en exploitation à cette date, à savoir le 21 décembre 1972.

23. L.R.Q., c. A-19.1 (ci-après la « L.A.U. »), art. 113, 115 et 118.

24. D'ailleurs, dans ces lignes, lorsqu'il sera question de droits acquis en matière d'environnement, il sera essentiellement question de droits acquis face à l'application de l'article 22 L.Q.E.

25. [1976] C.A. 635.

Le premier alinéa de l'article 22 se lit comme suit :

Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

Hormis cette particularité de vocabulaire (le mot « entreprendre »), indiquant par là l'intention du législateur, selon la Cour d'appel, de ne pas exiger de certificat d'autorisation pour les activités existantes, l'article 22 comprend toutefois une limite aux droits acquis protégés de la sorte. Ainsi, l'augmentation de la production d'un bien ou d'un service à partir d'une installation pourtant dispensée d'un certificat d'autorisation parce qu'établie antérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 22 L.Q.E. exigera néanmoins un certificat d'autorisation « s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement ». Ce n'est donc pas toute augmentation de production qui sera visée, mais celle susceptible d'un tel effet.

L'INTENSIFICATION D'UNE ACTIVITÉ ET L'ARTICLE 22 L.Q.E.

La règle posée par l'article 22 L.Q.E. quant à l'augmentation de production est à comparer avec le commentaire du juge Binnie dans *Saint-Romuald* où, même avec des effets accrus sur le voisinage, un usage protégé peut être intensifié. En ce qui concerne l'article 22 L.Q.E., la simple possibilité d'effet résultant de l'augmentation de production fait déjà perdre le droit acquis à cette augmentation. Mise en parallèle avec le jugement *Saint-Romuald*, cette particularité de l'article 22 fait en sorte qu'une intensification d'activité qui serait protégée par droits acquis en matière d'urbanisme ne le serait pas nécessairement en matière d'environnement. Tel qu'on l'a vu plus haut, la Cour suprême estime que la prospérité d'un commerce protégé par droit acquis ne devrait pas pénaliser l'exploitant, même s'il peut en résulter une augmentation de la circulation automobile ou du bruit, donc une augmentation de la libération de contaminants dans l'environnement. En conséquence, ce qui serait protégé par droits

acquis au plan municipal pourrait néanmoins être assujéti à un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 L.Q.E.

L'exigence du certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 L.Q.E. pour l'augmentation de production pose elle-même un problème d'interprétation. S'agit-il de toute augmentation de cadence de production, dès lors qu'il peut en résulter une libération de contaminants dans l'environnement ? Rappelons cette remarque du juge Binnie dans l'arrêt *Saint-Romuald* : « il ne faut généralement pas pénaliser pour sa prospérité une entreprise [...] dont les affaires deviennent plus florissantes, en lui faisant perdre son « droit acquis » d'exercer ses activités ». Du reste, l'on sait que la date butoir au-delà de laquelle le certificat d'autorisation est requis est le 21 décembre 1972, date d'entrée en vigueur de la L.Q.E. Est-ce à dire qu'à cette date, la cadence de production des usines du Québec a été gelée pour l'avenir et que toute augmentation subséquente de production dont il pouvait résulter une libération de contaminants ou une modification à la qualité de l'environnement devait désormais être soumise à l'appréciation discrétionnaire du ministre²⁶ ? Nous sommes d'avis que non.

Il faut distinguer une augmentation de production résultant de l'ajout d'équipements de production d'une augmentation de production qui résulte d'une plus grande efficacité dans la gestion des activités de l'entreprise, ou simplement de la reprise d'un marché qui, le 21 décembre 1972, pouvait avoir été déprimé, sans compter qu'à cette date, on se trouvait presque au début du congé des Fêtes ! Si, peu importe la capacité de production d'une usine le 21 décembre 1972, c'était la production réelle ce jour-là ou durant la période ou l'année précédant cette date (ou toute autre période de référence) qui devenait le barème au-delà duquel un certificat d'autorisation était requis, alors il en aurait résulté à notre avis une dépossession non permise par la loi. L'exploitant se serait en effet retrouvé avec des équipements qu'il n'aurait pu utiliser à pleine capacité, alors qu'ils étaient déjà en sa possession et avaient déjà fait l'objet d'un investissement de sa part. Qu'il les utilise à moitié ne devrait pas le priver de les utiliser en totalité, s'il en dispose déjà. Autrement, le priver de la sorte de son droit de s'en servir dès le moment où l'un des effets prévus à l'article 22 peut en résulter nous semble une atteinte qui, à

26. À l'époque, il s'agissait du Directeur des services de protection de l'environnement, qui relevait du ministre des Affaires municipales (L.Q. 1972, c. 49, art. 1).

défaut d'être expressément et explicitement prévue par le législateur, ne serait pas conforme au droit.

Bien qu'il soit admis qu'il ne saurait y avoir de droits acquis à polluer, l'article 22 s'applique dès le moment où une simple possibilité de libération de contaminants ou de modification de la qualité de l'environnement peut résulter de l'augmentation de production. Et encore, cette libération n'a pas à être d'une intensité contraire aux dispositions de l'article 20 L.Q.E. pour que l'article 22 s'applique. Nier un droit acquis à polluer, c'est une chose, nier un droit acquis présentant une possibilité de libération de contaminants sans qu'il en résulte pour autant de la pollution en est une autre. Cela dit, il s'agit d'une question plutôt hypothétique puisque, 35 ans plus tard, il ne reste sans doute plus beaucoup de situations où la capacité de production d'une usine, en matière d'équipements et d'installations, est restée inchangée.

DISTINCTIONS ENTRE AMÉNAGEMENT ET ENVIRONNEMENT

Il est néanmoins clair que les droits acquis en matière d'environnement ne s'apprécient pas de la même manière qu'en matière d'aménagement du territoire. Les régimes juridiques sont différents et leurs effets sont différents. Par exemple, lorsqu'il est question de droits acquis en matière de zonage, il s'agit essentiellement du droit de déroger à une règle d'implantation ou d'aménagement. Le propriétaire n'échappe pas aux mécanismes des permis et certificats établis par les règlements municipaux. Il devra tout de même s'adresser à la municipalité pour obtenir un permis de construction ou de lotissement ou un certificat d'autorisation municipal s'il veut étendre (dans les limites fixées par la réglementation municipale et par l'arrêt *Saint-Romuald*) l'usage dérogatoire. Il n'est pas dispensé d'une telle autorisation. Dans le cas de l'article 22 L.Q.E., au contraire, il y a dispense d'obtenir le certificat d'autorisation s'il y a droits acquis. Par ailleurs, les arrêts *Huot*²⁷ et *Lafarge*²⁸ nous indiquent que ces droits acquis sont attachés à l'immeuble et le suivent en quelques mains qu'il passe, de sorte que les exploitants subséquents sont eux-mêmes dispensés de l'autorisation, pour autant qu'ils se limitent à ce qui est couvert par ces droits acquis.

27. *Supra*, note 15.

28. *Lafarge Canada inc. c. P.G. du Québec*, [1994] R.J.Q. 1832 (C.A.).

Par ailleurs, les municipalités ne régissent pas dans leur réglementation d'urbanisme l'exploitation des commerces, des industries et autres usages sur leur territoire, mais plutôt leur implantation, leur aménagement, leur construction, leur répartition. La L.Q.E., de son côté, peut couvrir aussi bien ces derniers aspects (comme on l'a vu par les quelques dispositions réglementaires citées plus haut) que l'exploitation d'une installation ou l'utilisation d'une construction. Assez souvent, lorsqu'un règlement touchant l'exploitation d'une installation ou l'exercice d'une activité est adopté en vertu de la L.Q.E., on prévoira une période transitoire permettant une mise à niveau. Dans d'autres cas, on fera une distinction entre les installations en place à la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles et celles qui lui seront postérieures. Le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*²⁹ et le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*³⁰ sont des exemples de règlements accordant des délais de mise à niveau. Le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*³¹, pour sa part, distingue les nouvelles sources d'émission à l'atmosphère des sources existantes, c'est-à-dire celles qui existaient à la date d'entrée en vigueur du règlement, et leur impose des normes d'émission différentes, plus contraignantes bien entendu pour les nouvelles sources. Cette mise à niveau comprend parfois l'obligation de se conformer à de nouvelles normes d'aménagement. Dans un tel cas, se pose invariablement la question des droits acquis à l'égard de normes de nature comparable à celles qui relèvent de la réglementation municipale d'urbanisme. De telles exigences ne semblent pas avoir encore fait l'objet d'un débat judiciaire.

Une autre particularité du droit municipal par comparaison au droit environnemental est l'existence de règles législatives portant spécialement sur les droits acquis. Ainsi, le paragraphe 18^o du premier alinéa de l'article 113 L.A.U., le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement pour :

régir, par zone ou pour l'ensemble du territoire, les constructions et les usages dérogatoires protégés par les droits acquis :

- a) en exigeant que cesse un usage dérogatoire protégé par droits acquis si cet usage a été abandonné, a cessé ou a été interrompu pour une période de temps qu'il définit et

29. Décret 1353-92, (1992) *G.O.* II, 6035 [Q-2, r. 12.1], art. 156 et 157.

30. Décret 451-2005, (2005) *G.O.* II, 1880 [Q-2, r. 6.02], art. 157 à 168.

31. R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 20, art. 1, par. 9^o et 20^o.

qui doit être raisonnable compte tenu de la nature de l'usage mais qui dans aucun cas ne doit être inférieure à six mois ;

b) en stipulant qu'un usage ou construction dérogatoire protégé par droits acquis ne peut être remplacé par un autre usage ou construction dérogatoire ;

c) en interdisant l'extension ou la modification d'un usage ou une construction dérogatoire protégé par droits acquis ou en établissant les conditions en vertu desquelles un usage ou une construction dérogatoire protégé par droits acquis peut être étendu ou modifié.

Il en est de même en matière de lotissement, en vertu de l'article 115 :

Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de lotissement pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement de lotissement peut contenir des dispositions sur un ou plusieurs des objets suivants :

[...]

1.1^o établir à quelles conditions peut être agrandi ou modifié un lot dérogatoire protégé par des droits acquis, ces conditions pouvant varier selon les cas prévus par le règlement ;

Ou en matière de construction, en vertu de l'article 118 :

Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de construction pour l'ensemble ou une partie de son territoire.

Ce règlement de construction peut contenir des dispositions sur un ou plusieurs des objets suivants :

[...]

2.1^o régir les éléments de fortification ou de protection d'une construction selon l'usage qui y est permis, les prohiber lorsque leur utilisation n'est pas justifiée eu égard à cet usage et prescrire, dans ce dernier cas, la reconstruction ou

la réfection de toute construction existante à la date d'entrée en vigueur du règlement, dans le délai qui y est prescrit et qui ne doit pas être inférieur à 6 mois, pour qu'elle soit rendue conforme à ce règlement ;

3° ordonner que la reconstruction ou la réfection de tout bâtiment détruit ou devenu dangereux ou ayant perdu au moins la moitié de sa valeur par suite d'un incendie ou de quelque autre cause soit effectuée en conformité avec les règlements en vigueur au moment de cette reconstruction ou réfection.

Le législateur n'a rien prévu de tel dans la L.Q.E., bien qu'il ait accordé au gouvernement des pouvoirs d'interdiction. Par exemple, le gouvernement peut, par règlement, prohiber les sources de contamination de l'environnement³², des modes de traitement, de récupération, de valorisation ou d'élimination de sols contaminés ou de matières résiduelles³³, l'établissement d'installation d'élimination de matières résiduelles³⁴, prohiber l'entreposage, la manutention, l'utilisation, la fabrication, la vente, le traitement et l'élimination de matières dangereuses³⁵, etc. Il n'y a dans ces cas aucune règle indiquant à l'administration déléguée jusqu'où elle peut porter atteinte à des droits acquis. Certes, l'argument de l'ordre public peut laisser croire que ces prohibitions peuvent porter atteinte aux droits acquis sans distinction.

Il s'agit d'une loi d'ordre public destinée à protéger la santé et le bien-être de la population, non seulement en éliminant ou contrôlant les sources de contamination ou pollution actuelles mais en contrôlant les exploitations de façon à protéger le milieu de vie à l'avenir.³⁶

Il ne s'agit toutefois pas d'une règle absolue.

Bien qu'une loi d'ordre et d'intérêt public [*sic*] soit d'application immédiate, certaines dispositions spécifiques, par leur libellé, peuvent reconnaître l'existence de droits acquis.³⁷

32. Art. 31, 1^{er} al., par. c), L.Q.E.

33. Art. 31.69, 1^{er} al., par. b), art. 53.30, 1^{er} al., par. 2^o) et art. 70, 1^{er} al., par. 2^o).

34. Art. 70, 1^{er} al., par. 4^o).

35. Art. 70.19, 1^{er} al., par. 16^o).

36. *P.G. du Québec c. Carrière Landreville inc.*, [1981] C.S. 1020, j. Gonthier, p. 1027.

37. RIVEST et THOMAS, *supra*, note 18, p. 6.

Notamment, la Cour d'appel n'a pas hésité à restreindre l'application de l'article 22 L.Q.E. en reliant le mot « entreprendre » à l'activité elle-même et non à celui qui l'exerce, reconnaissant un droit acquis à la dispense d'autorisation au nouvel acquéreur, bien que ce nouvel acquéreur pût être considéré, selon un autre point de vue, comme « entreprenant » l'activité de son auteur³⁸. Malgré la grande portée reconnue par les tribunaux à l'article 22 L.Q.E., la notion de droits acquis en a néanmoins entraîné une interprétation quelque peu restrictive liée au sens du mot « entreprendre ». Si tel est le cas dans la disposition législative elle-même, la question doit également se poser face aux dispositions adoptées par l'administration déléguée, à savoir le gouvernement. Lorsque le gouvernement adopte un règlement prohibant un mode d'élimination de matières dangereuses, par exemple, le fait-il pour l'avenir ou l'application en est-elle immédiate, l'exploitant d'une telle installation devant en conséquence fermer les portes de son établissement ? Faut-il trouver dans la loi une disposition expresse permettant d'exproprier ainsi un exploitant sans indemnité ? Cette question ne peut faire l'objet d'une réponse générale et l'examen, tout autant des dispositions législatives habilitantes que des dispositions réglementaires prohibitives, est nécessaire dans chaque cas. C'est ainsi qu'une activité assujettie à un permis renouvelable, par exemple en vertu de l'article 70.9 L.Q.E. relativement aux matières dangereuses, n'est pas dans une situation comparable à une activité assujettie, pour l'entreprendre, à un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 L.Q.E., lorsqu'il est question de prohibition dans la loi nouvelle.

LE ZONAGE AGRICOLE : UN ENCADREMENT STRICT ET PRÉCIS

Alors que la L.A.U. aborde la question des droits acquis de manière suffisamment détaillée pour encadrer l'adoption des règlements d'urbanisme, la L.Q.E. au contraire demeure imprécise et, dans le cas de l'article 22, c'est par une interprétation des termes choisis par le législateur que la portée de la disposition a été déterminée. Une autre loi a eu beaucoup d'impacts sur les droits acquis et il s'agit de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*³⁹. Cette loi appartient à la même famille que la L.A.U. et la L.Q.E.

38. *Lafarge Canada inc.*, supra, note 28.

39. L.R.Q., c. P-41.1 (ci-après la « L.P.T.A.A. »).

en ce sens qu'elle a été qualifiée, tout comme les deux autres, de « loi à teneur environnementale »⁴⁰. Dans ce cas, le législateur a été très explicite et très précis sur le maintien, l'extension et l'extinction des droits acquis, autant quant aux utilisations autres qu'agricoles en zone agricole que quant au morcellement de la propriété⁴¹. Très restrictives, ces dispositions ont même été renforcées depuis l'adoption de la première mouture de la loi, par exemple par l'introduction de l'article 101.1 quant à l'interdiction de substituer une nouvelle activité à une autre en cas d'exploitation par droits acquis, ou d'y ajouter une autre activité, même si l'ensemble demeure à l'intérieur de la limite permise par le législateur pour l'extension des droits acquis.

La portée des dispositions de cette loi touchant les droits acquis a fait l'objet de jugements de la Cour suprême du Canada dans la trilogie des affaires *Gauthier*⁴², *Veilleux*⁴³ et *Venne*⁴⁴, commentées à l'époque par le professeur Lorne Giroux, maintenant juge à la Cour d'appel :

Il est maintenant bien établi que le chapitre VII de la L.P.T.A.A. intitulé « DROITS ACQUIS » constitue un régime complet, exhaustif et autonome à l'égard des droits acquis et qu'il faut s'en remettre à ces seules règles pour déterminer l'existence et l'étendue des droits acquis. Les règles établies par la jurisprudence en matière de zonage et de droits acquis ne peuvent avoir pour effet de conférer d'autres droits acquis ou de les conférer autrement que la L.P.T.A.A. ne le prévoit. Les autres règles demeurent utiles pour interpréter les termes que la loi ne définit pas.⁴⁵

(références omises)

Nous reviendrons sur ce régime particulier. Nous soulignerons ici les différences et les similitudes avec le régime de la L.Q.E. et avec

40. *Coalition des citoyens et citoyennes du Val St-François c. P.G. du Québec*, (23 février 1999) Montréal, n° 500-05-044257-986 (C.S.), REJB 1999-10939, la juge Rousseau, par. 55.

41. Art. 101 et s., L.P.T.A.A.

42. *Gauthier c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 859.

43. *Veilleux c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 839.

44. *Venne c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 880.

45. Lorne GIROUX, « Les droits acquis de la *Loi sur la protection du territoire agricole* à la lumière de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et de la Cour d'appel », (1989) 20 *R.D.U.S.* 27, 34-35.

celui de la L.A.U., dans l'approche à l'égard des droits acquis. Tout comme dans le cas de l'article 22 L.Q.E., l'existence de droits acquis en vertu de la L.P.T.A.A. dispense de l'autorisation prévue dans cette loi. Ainsi, au premier alinéa de l'article 101 :

Une personne peut, sans l'autorisation de la commission, aliéner, lotir et utiliser à une fin autre que l'agriculture un lot situé dans une région agricole désignée, une aire retenue pour fins de contrôle ou une zone agricole, dans la mesure où ce lot était utilisé ou faisait déjà l'objet d'un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture lorsque les dispositions de la présente loi visant à exiger une autorisation de la commission ont été rendues applicables sur ce lot.

Rappelons que, dans le cas du zonage municipal, les droits acquis ne dispensent pas des autorisations prévues dans les règlements municipaux. À l'instar de la L.A.U. toutefois, du moins sous l'un des aspects que peuvent couvrir les règlements d'urbanisme, il s'agit de zonage, donc de droits acquis face à une norme d'implantation. Également, le législateur a expressément prévu un régime relatif aux droits acquis dans l'une et l'autre loi. Cependant, dans la L.P.T.A.A., le régime est complet en lui-même, tandis que dans la L.A.U., il s'agit d'un cadre à l'intérieur duquel les municipalités peuvent exercer leur pouvoir réglementaire avec une grande marge de manœuvre. Enfin, soulignons que l'*abusus* est également frappé de restrictions dans la L.P.T.A.A., avec, par exemple, la prohibition d'aliéner un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole. Le tableau qui suit, quoique fort synthétique, illustre les différences dans la reconnaissance des droits acquis et de leurs effets, selon le régime législatif en cause.

Droits acquis selon 22 L.Q.E., la L.P.T.A.A. et la L.A.U.			
Loi	22 L.Q.E.	L.P.T.A.A.	L.A.U.
Effet	Dispensent du certificat d'autorisation	Dispensent de l'autorisation de la CPTAQ	Dispensent des nouvelles règles d'urbanisme
Extension (construction ou production)	Autorisation requise s'il est susceptible d'en résulter l'un des effets prévus à 22 L.Q.E.	Limitée à une superficie précise (½ ou 1 ha) et pour une même utilisation	Intensification possible à condition de ne pas dénaturer l'activité ; limitation possible en superficie

Loi	22 L.Q.E.	L.P.T.A.A.	L.A.U.
Extinction	En cas d'abandon ou en cas de modification substantielle	En laissant sous couverture végétale pendant plus de 12 mois	Par abandon, cessation ou interruption, ou par destruction de plus de 50 % en valeur

LE RÉGIME PARTICULIER DU ZONAGE AGRICOLE

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, le maintien, l'extension et l'extinction des droits acquis en zone agricole sont déterminés dans la L.P.T.A.A. et les règles sont très précises. Malgré tout, ces dispositions ont donné lieu à une abondante jurisprudence, dont la trilogie de la Cour suprême en 1989⁴⁶. Nous ne nous attarderons que brièvement au zonage agricole, vu ses particularités. Nous passerons en revue quelques jugements récents en la matière.

Depuis le 12 juin 2001, la L.P.T.A.A. interdit d'ajouter une nouvelle utilisation principale à une fin autre que l'agriculture⁴⁷. L'expression « nouvelle utilisation principale » a donné lieu à un débat judiciaire, en particulier dans l'affaire *Boerboom*⁴⁸ :

Dans l'expression « ajouter une nouvelle utilisation principale à une fin autre que l'agriculture », le législateur a entendu qu'il y a déjà une utilisation autre que l'agriculture ; puisqu'il parle « d'ajouter » et de « nouvelle », il ne parle pas de la même utilisation ; il parle d'une utilisation autre que celle existante.

La L.P.T.A.A. a pour but de protéger le territoire et les activités agricoles. Pour y arriver, elle doit brimer le droit de propriété. Elle reconnaît certains droits acquis. Ces derniers ne peuvent être étendus (hormis le cas ici prévu par la loi de l'article 103). Mais une fois reconnus, les droits acquis ne peuvent être rétrécis que par une indication claire du législateur.

[...]

46. *Supra*, notes 42 à 44.

47. Art. 101.1 L.P.T.A.A.

48. *C.P.T.A.Q. c. Boerboom* (20 juin 2005), Saint-Hyacinthe, n° 750-80-000230-047 (C.Q.), EYB 2006-102023, juge Chicoine, par. 100, 101 et 103 à 106 (requête en révision judiciaire en délibéré : Saint-Hyacinthe, n° 750-17-000910-061 (C.S.)).

Le lot est déjà utilisé à des fins résidentielles ; c'est sa finalité. C'est son utilisation.

Le législateur ne parlant pas pour ne rien dire, s'il a utilisé le mot « nouvelle » c'est que ce mot était utile, nécessaire. S'il avait voulu interdire tout ajout, le législateur n'avait pas besoin du mot « nouvelle ».

Les utilisations résidentielle, commerciale, industrielle et institutionnelle sont déjà des catégories à l'intérieur desquelles, selon l'arrêt *Saint-Romuald*, la Commission ne peut prétendre empêcher une intensification qui n'entraîne pas de changement dans le genre d'activité ou dans la finalité. L'article 101.1, tel que rédigé, ne le lui permet pas.

Boerboom a un droit reconnu à une utilisation résidentielle sur une superficie précise : son droit est limité à la fois en superficie et quant au type d'utilisation. La loi, telle que rédigée, n'empêche pas l'utilisation résidentielle sur cette superficie restreinte. Tant qu'il demeure à l'intérieur du type « résidentiel », Boerboom n'a qu'à déclarer son exercice d'un droit. Le reste est affaire de réglementation municipale.

Relativement à l'extension de droits acquis, la L.P.T.A.A. contient aussi des dispositions permettant de les étendre en superficie. Cette superficie se limite à un demi-hectare pour une utilisation résidentielle et à un hectare pour des utilisations commerciales, industrielles ou institutionnelles⁴⁹. Dans l'affaire *Beauregard-Dalpe c. CPTAQ*⁵⁰ la notion de « résidentiel » a été étendue à la résidence secondaire. Dans cette décision, on accorde des droits acquis aux demandeurs qui utilisent un terrain de camping. L'utilisation à des fins de villégiature constitue selon la jurisprudence une activité effective du fait qu'elle est réelle, concrète et tangible et qu'elle fait naître en conséquence des droits acquis.

Nous avons vu aussi que si la superficie sur laquelle une utilisation autre qu'agricole était permise est laissée sous couverture végétale pendant plus d'un an à compter du moment où les dispositions de la présente loi sur l'autorisation de la Commission sont entrées en

49. Art. 103 L.P.T.A.A.

50. *Beauregard-Dalpe c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2001] T.A.Q. 1480 (rés.) ; requête pour interjeter appel rejetée.

vigueur, il y aura perte de droits acquis. Cependant, la question est de savoir si c'est toute la superficie ou une partie de celle-ci qui doit demeurer sans couverture végétale pour que les droits acquis soient maintenus. Dans *Simard c. CPTAQ*⁵¹, il est expliqué que les fondations d'un garage et d'un chemin pour s'y rendre peuvent faire en sorte de maintenir les droits acquis en matière résidentielle si la partie du lot qu'ils occupent est principale. Dans cette cause, Simard n'a pas pu conserver ses droits relativement à d'anciennes installations résidentielles, la partie sous couverture végétale étant plus grande que la partie résidentielle. Le fait que la majeure partie de son lot se trouvait sous couverture végétale a automatiquement entraîné la perte des droits même s'il y subsistait un garage, ce dernier n'étant pas suffisamment important selon la Commission.

JUSQU'OUÙ LES RÈGLES MUNICIPALES SE TRANSPONENT-ELLES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ?

La notion de droits acquis demeure dans tous les cas une question d'interprétation, sous réserve que le degré de clarté dans l'intention du législateur varie considérablement d'un régime à l'autre. Dans le domaine particulier de l'environnement, s'il est clair qu'une activité polluante ne saurait bénéficier de droits acquis, et ce en vertu de principes établis bien avant l'avènement de la L.Q.E., il reste que les normes dites « environnementales » sont de plusieurs ordres et, pour cette raison, elles pourront avoir des effets distincts sur les droits acquis.

La notion d'environnement fait abstraction de la propriété. La protection accordée par la L.Q.E. à l'environnement a frappé de plein fouet le droit à la pleine jouissance de sa propriété. Certes, le droit des nuisances couvrait déjà les atteintes au bien d'autrui, avec la réserve qu'il se limitait aux recours civils du tiers subissant des inconvénients anormaux. Mais quant à son propre bien, l'*abusus* n'a plus l'absolu qu'il pouvait avoir en vertu des règles du droit civil. Si polluer son propre bien est certes une expression de l'*abusus*, la chose n'est désormais plus permise en vertu des lois environnementales. L'environnement, sans égard à la propriété, est devenu objet de droit et les atteintes à celui-ci sujettes à des recours de droit public. Dans cette perspective, invoquer les droits acquis à l'encontre d'une norme

51. *Simard c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2005] T.A.Q. 1363 (rés.).

assurant la protection de l'environnement semble paradoxal. Mais les normes n'ont pas toutes la même portée ou la même finalité.

Les divers mécanismes contenus dans les lois environnementales sont de natures très diverses et n'interfèrent pas tous de la même manière avec le droit de propriété. Les régimes d'autorisation préalable, tel celui de l'article 22 L.Q.E., ne sont pas du même ordre que les régimes de permis renouvelables, comme celui de l'article 70.9 L.Q.E. Dans ce dernier cas, le législateur semble vouloir passer outre aux droits acquis. D'ailleurs, les tribunaux ont déjà relevé une telle nuance dans les mécanismes d'autorisation de la L.Q.E.⁵², justement pour conclure que l'article 22 ne pouvait s'appliquer à une activité déjà entreprise, contrairement à un permis renouvelable (en l'occurrence, il s'agissait entre autres du permis de l'ancien article 55 L.Q.E. relatif à l'exploitation d'un système de gestion des déchets par une personne au sens de la L.Q.E. – c'est-à-dire autre qu'une municipalité au sens de cette même loi).

Le droit environnemental comporte aussi des normes d'implantation. Ces normes sont relativement nombreuses. Dans la réglementation relevant de la L.Q.E., on trouve par exemple des normes de localisation des installations individuelles d'évacuation et de traitement des eaux usées, des lieux d'enfouissement de matières résiduelles ou de sols contaminés, des carrières et sablières, des aires de stockage de bois de pulpe etc., exprimées généralement sous forme de distance à respecter par rapport à des points sensibles, mais également, comme on l'a vu plus haut, en relation avec le zonage municipal. D'ailleurs, certaines normes à caractère environnemental élaborées sous l'empire de la L.Q.E. sont mises en application par l'entremise de la réglementation municipale d'urbanisme. C'est le cas des normes prévues dans la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*⁵³, élaborée en vertu de l'article 2.1 L.Q.E., mais mise en application par le biais des schémas d'aménagement et des règlements locaux d'urbanisme⁵⁴. Il est difficile de soutenir que des normes de localisation obéissent, sous prétexte qu'il s'agit de normes adoptées sous l'empire de la L.Q.E., à des règles plus larges que des normes analogues adoptées sous l'empire de la L.A.U. Ici, l'objet, la finalité et les effets sont les mêmes. Par essence, ces normes ont un caractère immuable une fois en application. Une fois

52. *Lafarge Canada inc.*, *supra*, note 28.

53. Décret 468-2005, (2005) G.O. II, 2180 [Q-2, r. 17.3].

54. Voir notamment les art. 53.13 et 165.2 L.A.U., de même que le par. 16^o de l'article 113.

l'installation implantée, on ne saurait prétendre qu'elle doive ensuite être déplacée ou même démolie advenant l'entrée en vigueur de normes différentes.

Apparentées aux normes d'implantation quant à leurs effets, on trouve les normes d'aménagement. Elles sont un peu le pendant des normes de construction dans le domaine municipal. Les normes de recouvrement final d'un lieu d'enfouissement en sont un exemple, ou encore celles relatives aux abris servant à l'entreposage de matières dangereuses⁵⁵. On conçoit mal comment l'adoption de nouvelles normes pourrait se traduire par l'obligation de refaire le recouvrement final d'un lieu d'enfouissement fermé ou encore de démolir et de reconstruire l'abri servant à l'entreposage des matières dangereuses, à moins d'une intention expresse du législateur à cet effet et ce, dans la loi habilitante et non dans l'acte réglementaire.

Il ne s'agit donc pas de qualifier d'« environnementale » une norme pour la soustraire aux principes de base régissant l'interprétation d'une telle norme quant à son effet dans le temps.

La ligne de démarcation entre droit municipal et droit environnemental est du reste plutôt floue, comme l'ont démontré quelques décisions marquantes où les tribunaux ont eu à se prononcer sur la cohabitation de normes municipales et les normes provinciales portant en apparence sur le même objet. Deux jugements ont particulièrement retenu l'attention et tous deux mettaient en cause des dispositions qui, à première vue, donnaient préséance aux pouvoirs provinciaux sur les pouvoirs municipaux. Le premier est l'affaire *Saint-Michel-Archange*⁵⁶, portant sur l'article 124 L.Q.E. et les anciens articles 56 et 58 de la même loi. L'autre affaire est celle décidée par la Cour suprême en 2001, l'affaire *Spraytech*⁵⁷, portant entre autres sur l'article 410, par. 1^o, et l'article 412, par. 32^o, de la *Loi sur les cités et villes*⁵⁸, articles cependant abrogés depuis le 1^{er} janvier 2006 par la *Loi sur les compétences municipales*⁵⁹.

55. *Supra*, note 30, art. 50 ; art. 34 du *Règlement sur les matières dangereuses*, Décret 1310-97, (1997) *G.O.* II, 6681 [Q-2, r. 15.2].

56. *Municipalité de Saint-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), les juges C. Vallerand, J.-L. Baudouin et la juge T. Rousseau-Houle, requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée n° 23009.

57. *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Ville de Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241.

58. L.R.Q., c. C-19 (ci-après la « L.C.V. »).

59. L.R.Q., c. C-47.1, art. 194.

L'affaire *Saint-Michel-Archange* opposait une réglementation de zonage aux dispositions du *Règlement sur les carrières et sablières*⁶⁰ et du *Règlement sur les déchets solides*⁶¹ concernant la remise en état de sablières par l'exploitation de dépôts de matériaux secs. La seconde mettait en cause le pouvoir municipal d'adopter des règlements pour le bien-être général de la population et, en l'espèce, une réglementation restreignant l'usage de pesticides sur le territoire d'une municipalité.

Dans la première affaire, la Cour d'appel a établi qu'une municipalité peut, à tout le moins par le biais du zonage, régir les installations de gestion des déchets, parce qu'il ne s'agit pas d'un règlement portant sur le même objet que le règlement provincial. Une municipalité peut régir, par sa réglementation notamment en matière d'urbanisme, un lieu d'élimination des matières résiduelles. Un règlement de zonage peut, par exemple, interdire l'établissement d'un lieu d'enfouissement dans certaines zones pour lesquelles le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles* ne contient aucune prohibition.

L'affaire mettait en cause l'article 124 L.Q.E., plus particulièrement son quatrième alinéa dans sa mouture de l'époque :

Ces règlements [les règlements pris en vertu de la L.Q.E.], prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la *Gazette officielle du Québec*.

Tout en reconnaissant la possibilité pour la municipalité de régir une installation de gestion des déchets dans ses champs de compétence, la Cour d'appel a néanmoins considéré, lorsque la réglementation porte sur le même objet, que l'article 124 excluait « toute question de partage et de complémentarité », qu'il y ait compatibilité ou non entre les règlements municipaux et la réglementation provinciale.

L'affaire *Spraytech* a mis en relief la possibilité pour les municipalités d'adopter des règlements pour le bien-être général et cela, en

60. *Supra*, note 22.

61. R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 14 [Q-2, r. 3.2].

tant qu'objet distinct d'autres dispositions habilitantes plus précises. Il s'agissait de déterminer si un règlement restreignant l'usage de pesticides relevait de l'ancien article 412, par. 32^o, L.C.V., portant sur la réglementation des matières toxiques (il aurait alors été inopérant à cause des dispositions de cet article prévoyant un aval du ministre), ou de l'ancien article 410, par. 1^o, L.C.V. Voici ce qu'en a dit la juge L'Heureux-Dubé :

L'article 410 L.C.V. constitue un exemple d'une telle disposition générale de bien-être et il ajoute aux pouvoirs spécifiques conférés par l'article 412. Les dispositions moins limitatives ou « omnibus », tel l'article 410, permettent aux municipalités de relever rapidement les nouveaux défis auxquels font face les collectivités locales sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi provinciale habilitante. Les lois habilitantes des autres provinces et des territoires qui autorisent l'adoption de règlements municipaux contiennent des dispositions analogues [...].⁶²

Dans cet arrêt, la Cour suprême est revenue sur les distinctions faites dans le jugement *Saint-Michel-Archange* :

De façon générale, la simple existence d'une loi provinciale (ou fédérale) dans un domaine donné n'écarte pas le pouvoir des municipalités de régler cette matière. Comme le dit la Cour d'appel du Québec dans un arrêt instructif en matière d'environnement, *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), p. 888-891 :

Pour les tenants de la thèse unitaire, le législateur provincial, sans le dire d'une façon claire, a néanmoins instauré un système provincial de gestion des sites de réception des déchets. Il s'est donc réservé l'exclusivité des compétences en la matière et a enlevé aux municipalités le droit de faire des règlements sur la gestion locale des déchets. La *Loi sur la qualité de l'environnement* aurait donc eu pour effet de retirer ces pouvoirs aux autorités municipales.

Pour les tenants de la thèse pluraliste, le législateur provincial n'a pas, bien au contraire, entendu abolir le pouvoir

62. *Spraytech*, *supra*, note 57, par. 19.

municipal de réglementation, mais simplement l'encadrer davantage dans une perspective de complémentarité de gestion avec les autorités municipales...

[...]

La thèse pluraliste admet donc qu'il y a intention de donner priorité aux dispositions législatives et réglementaires provinciales. Elle ne croit cependant pas que l'on puisse en déduire qu'automatiquement toute disposition municipale complémentaire en matière d'urbanisme et d'aménagement et qui touche la qualité de l'environnement soit nulle.

[...]

Une analyse approfondie des textes précités et l'examen de l'ensemble de la politique environnementale que semble avoir voulue le législateur mènent à la conclusion que c'est bien la thèse pluraliste, ou du moins une certaine thèse pluraliste, que celui-ci semble avoir prise comme base de l'ensemble législatif.

Dans la présente affaire, rien n'empêche que l'on se conforme à la fois au règlement 270 et à la *Loi sur les pesticides*, et il n'y a aucun élément de preuve plausible indiquant que la législature avait l'intention d'empêcher la réglementation par les municipalités de l'utilisation des pesticides. La *Loi sur les pesticides* établit un régime de permis pour les vendeurs et les applicateurs commerciaux de pesticides et elle est donc complémentaire à la législation fédérale, qui porte sur les produits eux-mêmes. Conjointement avec le règlement 270, ces lois établissent un régime de réglementation à trois niveaux.

Le bien-être général englobe la santé et la sécurité publiques. Les normes environnementales peuvent aussi avoir des objectifs comparables. La cohabitation de pouvoirs de réglementation municipaux et provinciaux (et même fédéraux) en matière d'environnement est donc inévitable. L'affaire *Saint-Romuald*, dont le jugement a été rendu quelques mois après l'arrêt *Spraytech*, confirme aussi le flou de la frontière entre la réglementation d'urbanisme relevant des municipalités et la réglementation provinciale en matière d'environnement. Il ressort clairement de ces décisions que l'aménagement, la protection de l'environnement et le bien-être général ont des interfaces qui s'interpénètrent et cette évolution du droit, surtout avec

l'avènement de la *Loi sur les compétences municipales* et les pouvoirs très généraux qu'elle accorde aux municipalités, posera certainement dans l'avenir des problèmes de qualification des normes quant à leur impact sur les droits acquis.

LE PRINCIPE DE L'ACTIVITÉ ACCESSOIRE

L'activité accessoire a fait l'objet de maints débats en matière d'urbanisme, mais relativement peu en ce qui concerne la L.Q.E. Nous aborderons ici quelques jugements à plusieurs années d'intervalle qui abordent cette question de manière assez générale. Le premier jugement est la décision *Bernier c. Immeubles Charlebec inc.*⁶³, rendu en 1979 par le juge Philippon, à propos de la construction du « Saint-Amable » à Québec, cause également connue comme l'affaire du « *Boisé des Franciscaines* ». Il s'agissait de la construction d'un immeuble résidentiel et commercial, projet alors soustrait de l'application de l'article 22 L.Q.E., en vertu de l'article 1 de l'ancien *Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement*⁶⁴. Le projet faisait disparaître un petit bois d'une soixantaine d'arbres et un citoyen voulait se prévaloir, pour tenter d'obtenir une injonction visant à stopper le projet, des articles 19.1 et s. L.Q.E. alors récemment entrés en vigueur et qui instituaient le droit à la qualité de l'environnement

Comme ce droit s'exerce « dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi », le tribunal vint à la conclusion que la dispense du certificat d'autorisation prévue au règlement d'administration faisait échec au recours du demandeur. Celui-ci plaida que si l'exclusion vaut pour la construction résidentielle ou commerciale, elle ne valait pas pour l'abattage des arbres et la destruction du boisé, argument que le tribunal n'a pas retenu, soulignant l'illogisme d'exiger un certificat d'autorisation pour lancer un projet qui en sera dispensé. Ce qu'on peut retenir de cette conclusion, c'est que l'accessoire suit le principal. L'abattage était une étape de la construction, un accessoire de celle-ci.

63. *Bernier c. Immeubles Charlebec inc.* (20 avril 1979), Québec, n° 200-05-001640-791 (C.S.), M. le juge J. Philippon, reproduit dans Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Thémis, 1982 p. 451.

64. *Supra*, note 5.

Ce raisonnement a été repris dans *P.G. du Québec c. Ultramar Canada inc.*⁶⁵, où le tribunal devait déterminer si les travaux de décontamination des sols entrepris à la suite de la fermeture et du démantèlement d'un dépôt de produits pétroliers devaient faire l'objet ou non d'un certificat d'autorisation. La démolition d'un bâtiment, d'un ouvrage et d'un équipement est soustraite à l'application du premier alinéa de l'article 22 L.Q.E. en vertu de l'article 2 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*⁶⁶. Le poursuivant cherchait à faire de l'étape de décontamination un projet distinct de la démolition du dépôt mais le tribunal, appliquant le principe dégagé dans le jugement *Bernier c. Immeubles Charlebec*, a conclu que si la démolition du dépôt était exemptée du certificat d'autorisation, il en était de même de la décontamination des sols accessoire au projet.

Dans l'affaire *Déléage c. Forcier*⁶⁷, la Cour supérieure a très clairement appliqué le principe de l'activité accessoire à un usage relié à une activité exemptée de l'article 22 L.Q.E. :

Il convient de souligner qu'en vertu du Règlement relatif à l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* il est prévu à l'article 2 que les travaux de construction relevant de l'autorité municipale ne sont pas assujettis aux exigences de l'article 22 de la Loi. Ainsi l'abattage d'arbres sur un immeuble en vue d'une construction résidentielle n'est pas sujet à une autorisation préalable. De même peut-on conclure que les activités normales incidentes à l'usage d'une résidence par un propriétaire ne sont pas non plus sujettes à l'article 22 de la Loi.

Qu'un propriétaire reçoive du bois de chauffage et l'entrepose sur son terrain ou encore qu'il reçoive du bois en longueur en vue de le tronçonner et le fendre pour ensuite l'entreposer pour son propre usage ne requiert certes pas d'autorisation en vertu de l'article 22 de la Loi. Les inconvénients pour le voisinage que peut causer une telle activité sont régis par les limites décrites à l'article 976 C.c.Q. De même certaines municipalités établissent

65. *P.G. du Québec c. Ultramar Canada inc.* (26 janvier 1998), Roberval, n° 155-61-000859-979 (C.Q.), REJB 1998-07056, juge J.-Y. Tremblay.

66. Décret 1529-93, (1993) *G.O.* II, 7766 [Q-2, r. 1.001] (ci-après le « R.A.L.Q.E. »).

67. *Municipalité de Déléage c. Forcier* (16 février 2005), Labelle, n° 565-17-000021-036 (C.S.), EYB 2005-89555, juge Landry.

par leur règlement de zonage certaines limites et règles relatives à l'entreposage du bois de chauffage.

En ce sens la Cour estime qu'en regard des activités purement artisanales de M. Robitaille sur l'immeuble occupé par sa résidence, ce dernier n'était pas soumis aux exigences de l'article 22 de la Loi.⁶⁸

Enfin, plus récemment, dans l'affaire *9047-4784 Québec inc. c. Béchard*⁶⁹, le ministre avait rendu une ordonnance exigeant la remise en état d'un terrain considéré comme marécage par le ministre, à la suite de divers travaux visant un développement résidentiel. Certains de ces travaux étaient des excavations, des « sondages géotechniques » en fait, effectués aux fins de travaux d'aqueduc et d'égout et dont le ministre demandait le remblaiement suivi d'une remise en état des lieux. Or, l'article 4 du R.A.L.Q.E. dispose que :

Est aussi soustrait à l'application de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* tout ou partie de projet soumis à l'application des articles 32, 32.1, 32.2, 45.4, 48 ou 70.9.

Étant donné que les travaux d'aqueduc et d'égout sont assujettis à une autorisation en vertu de l'article 32 L.Q.E., les sondages géotechniques effectués en vue de l'obtention de cette autorisation devaient donc profiter de l'exemption de l'article 4 R.A.L.Q.E. Sur la base de cet article, le tribunal a annulé l'ordonnance du ministre à l'égard des sondages.

LE CAS PARTICULIER DES ACTIVITÉS EXTRACTIVES

En matière de droits acquis, les activités extractives représentent un cas particulier. En effet, de telles activités sont condamnées à s'agrandir, à s'étendre. En fait, on ne devrait pas tant parler d'agrandissement que de déplacement. Une fois extrait le gisement à un endroit donné, on continue l'extraction sur une partie voisine du gisement, et ainsi de suite. Même si la production de concassé ou d'agrégat devait rester constante, il y a aura toujours déplacement de l'activité extractive, en grugeant sans cesse le gisement. Cette situation a posé très tôt la question de l'étendue des droits acquis et, vu le caractère progressif de ce genre d'exploitation, on a reconnu que ces

68. *Ibid.*, par. 38 à 40.

69. (22 février 2007), Laval, n° 540-17-001816-056 (C.S.), juge Lefebvre (en appel).

activités pouvaient s'étendre au-delà du périmètre en exploitation au moment où les dispositions prohibitives leur devenaient applicables. Ainsi, dans l'affaire *Duchesne*⁷⁰ :

Les activités extractives, telles les sablières, les carrières et les gravières sont, par leur nature, progressives. Pour cette raison, les droits acquis s'étendent à l'ensemble des parcelles ou des lots constituant le banc d'emprunt. Ils ne se limitent pas à la partie exploitée à la date d'entrée en vigueur d'un règlement interdisant, pour l'avenir, cette activité dans cette zone. C'est ce que nous enseigne le professeur Lorne Giroux lorsqu'il traite de la possibilité, pour une municipalité, de limiter l'extension d'un usage dérogatoire :

Cette dernière règle souffre cependant exception à l'égard des activités extractives telles les carrières, sablières et gravières qui ne peuvent s'exercer qu'en s'agrandissant. La protection s'étend alors à l'ensemble des parcelles ou des lots constituant le banc d'emprunt et non seulement à cette partie en exploitation à la date d'entrée en vigueur du règlement plus restrictif. Cette règle particulière aux activités extractives s'applique également à l'exploitation des sites d'enfouissement de déchets. Cette règle ne s'applique que dans le cas d'un ensemble de lots constituant une unité territoriale d'exploitation. Elle ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de lots qui ne sont pas contigus et appartiennent à des propriétaires différents.

De même, dans l'arrêt *Bécancour (Corp. municipale de la Ville de) c. Enfoui-Bec inc.*, M^{me} la juge Louise Otis affirme à son tour qu'un certificat d'exploitation du ministère de l'Environnement est une décision administrative ne pouvant retirer à une entreprise le droit acquis à un usage dérogatoire :

Par ailleurs, la localisation et l'étendue du système de gestion des déchets spéciaux autorisées par le ministère de l'Environnement, le 6 octobre 1986, ne sont pas de nature à dénier les droits acquis d'Enfoui-Bec inc. La délimitation du périmètre d'exploitation d'un système de gestion des déchets spéciaux constitue une décision administrative qui

70. *Duchesne c. Jocelyn Harvey entrepreneur inc.* (19 janvier 2005), 200-09-004150-022 (C.A.), EYB 2005-82914, les juges Dutil, Morin et Nuss.

ne peut retirer à Enfoui-Bec le droit acquis à un usage déro-
gatoire.⁷¹

(références omises)

Cependant, cette expansion ne pouvait raisonnablement être perpétuelle ou couvrir tout le gisement où qu'il se trouve. C'est ainsi que le principe de l'unité territoriale a été avancé, autorisant l'extension des droits acquis à l'ensemble de la propriété d'un seul tenant appartenant à l'exploitant au moment de la cristallisation des droits acquis. Cette règle s'est transposée facilement en matière d'environnement, de sorte que l'activité extractive amorcée avant l'entrée en vigueur de la L.Q.E. pouvait se continuer sans qu'il soit nécessaire d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 L.Q.E., même s'il en résultait un « accroissement » de la superficie exploitée.

Notre Cour, dans l'arrêt *Sablière C.D.R. inc. c. L'Ange-Gardien (Corp. municipale de)*, traite également de la question. M. le juge Chouinard conclut qu'en matière d'extraction, les droits acquis ne s'arrêtent pas au périmètre de l'exploitation au moment de l'adoption d'une réglementation interdisant désormais cette activité :

La seule restriction qu'invoque la corporation municipale vise la superficie d'exploitation qui, au moment pertinent, ne touchait qu'une partie des lots 98 à 118 ainsi que précisé par le certificat d'autorisation émis par le ministère de l'Environnement. Or, en matière d'extraction, les droits acquis ne s'arrêtent pas au périmètre de l'exploitation actuelle mais s'étendent, comme il se doit, aux parties voisines des mêmes lots appartenant dans l'espèce au même propriétaire, faisant partie du même banc de gravier.

Dans cette affaire, le certificat, permettant l'exploitation de la sablière jusqu'en 1986, portait sur tous les lots la formant. Cependant, les travaux d'extraction étaient limités à 1 500 000 pieds carrés. La Corporation municipale de l'Ange-Gardien soutenait que les droits acquis de Sablière C.D.R. inc. ne pouvaient donc s'étendre au-delà de cette superficie.

71. *Ibid.*, par. 35 et 36.

Le juge Chouinard a rejeté cet argument en décidant que le certificat d'exploitation n'a qu'une valeur administrative et ne peut restreindre les droits acquis :

Une telle limite de 1 500 000 pieds carrés au certificat d'exploitation des services de la Protection de l'Environnement, n'avait qu'une importance administrative, en vertu de la *Loi de protection de l'Environnement*, mais ne pouvait restreindre les droits acquis des Laberge. Cette règle jurisprudentielle a ensuite été codifiée dans le Règlement sur les carrières et sablières, à l'article 2, dont on a dit qu'il venait « particulariser » l'application de l'article 22 L.Q.E. Essentiellement, on reconnaissait par voie réglementaire que l'article 22 s'appliquait à toute exploitation agrandie sur des lots qui n'appartenaient pas, à la date d'entrée en vigueur du règlement, soit le 17 août 1977, au même propriétaire. Il va de soi que le gouvernement ne pouvait, par règlement, modifier la portée de l'article 22 L.Q.E. Mais il ne faisait qu'adopter un règlement conforme au droit de l'époque. En fait, ce faisant, il accordait un privilège de près de cinq années supplémentaires à qui aurait fait l'acquisition de lots contigus à son exploitation, après l'entrée en vigueur de la L.Q.E. Autrement, selon la jurisprudence, tout ce qui n'était pas déjà d'un seul tenant le 21 décembre 1972 n'était pas couvert par les droits acquis.⁷²

(références omises)

Cette règle jurisprudentielle a été élargie par les tribunaux à un autre type d'activité, les activités d'enfouissement et pour les mêmes raisons. Il s'agit, là aussi, d'activités « condamnées » à s'agrandir. C'est dans la décision *Enfoui-Bec*⁷³ que l'on retrouve la confirmation de cette reconnaissance, même que dans cette affaire, la Cour d'appel s'est écartée de la règle de la propriété d'un seul tenant, pour y inclure une propriété voisine qui, dans les faits, représentait un prolongement du site exploité, parce qu'appartenant à des personnes liées à l'exploitant, parce que contigu au site et parce que physiquement intégré au site.

72. *Ibid.*, par. 37 à 39.

73. *Ville de Bécancour c. Enfoui-Bec inc.* (26 septembre 1994), Québec, n° 200-09-000256-914 (C.A.), EYB 1994-64317, juges Gendreau, Mailhot et Otis.

Les systèmes de gestion des déchets solides industriels, des déchets de fabriques de pâtes et papier et des déchets spéciaux mis en place par Enfoui-Bec inc., en 1982 et 1986, sont de la nature d'une exploitation systématique et progressive qui, à mesure qu'elle se développe et s'étend sur son territoire, s'achemine vers son point d'aboutissement. C'est une exploitation dont les limites résident dans l'espace qui lui est imparti.

Les activités d'enfouissement s'apparentent, à cet égard, à des activités extractives puisque l'épuisement des ressources, à l'instar de l'épuisement de la surface d'enfouissement, marquent le point de terminaison de l'entreprise. Les activités d'enfouissement, comme les activités extractives, se définissent par l'espace qui les confine.⁷⁴

En matière d'environnement, toutefois, le législateur semblait s'être démarqué de cette approche. En effet, en vertu de l'ancien article 54 L.Q.E., il n'était pas permis, non seulement d'établir, mais de « modifier » un système de gestion des déchets « ou une partie de celui-ci » sans avoir obtenu du ministre un certificat attestant de la conformité du projet aux normes fixées par règlement. Le fait qu'une modification d'une partie d'un système dût être autorisée par certificat au même titre que l'établissement (expression qui exemptait les sites déjà en place) démontrait que le législateur voulait contrôler l'expansion des lieux d'élimination. Il est à noter cependant que le projet d'Enfoui-Bec inc., visant des déchets dits « spéciaux », était assujéti à un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 et non de l'ancien article 54 L.Q.E.

UNE CURIEUSE FAÇON D'ENTREPRENDRE

Un changement législatif important est survenu en 2000, avec l'entrée en vigueur de la « Loi 90 », c'est-à-dire la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles*⁷⁵. Par l'effet de cette loi, l'ancien article 54 L.Q.E. relatif aux certificats pour l'établissement ou la modification des systèmes de gestion des déchets était abrogé. Un nouvel article 55 entré en vigueur, prévoyant que :

74. *Ibid.*, par. 45 et 46.

75. L.Q. 1999, c. 75.

L'établissement ainsi que toute modification d'une installation d'élimination des matières résiduelles sont subordonnés à l'autorisation du ministre prévue à l'article 22, réserve faite des cas où ils sont aussi soumis à l'autorisation du gouvernement par application de la section IV.1 du chapitre I relative à l'évaluation environnementale.

À notre avis, une telle rédaction, qui peut sembler redondante, vu les termes de l'article 22, avait pour but de s'affranchir des limites inhérentes au mot « entreprendre » à cet article. Ici, le mot « établissement » s'apparente à « entreprendre », mais la « modification », elle, échapperait à l'article 22 s'il ne s'agissait pas d'une modification de construction et encore, d'une modification de construction susceptible de libérer des contaminants dans l'environnement ou d'en modifier la qualité.

Antérieurement à cette modification, une loi spéciale avait assujéti à la procédure d'évaluation environnementale non seulement l'établissement, mais l'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire ou d'un dépôt de matériaux secs, loi qui a été abrogée en janvier 2006. Cette loi a été remplacée par une modification réglementaire, à notre avis beaucoup moins large dans sa portée, que la loi spéciale. C'est en effet par une modification au *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*⁷⁶ que l'agrandissement d'un lieu d'enfouissement technique servant à enfouir des ordures ménagères de source municipale est maintenant assujéti à la procédure, plus particulièrement par l'effet du paragraphe *u.1*) de l'article 2 de ce règlement :

Les constructions, ouvrages, travaux, plans, programmes, exploitations ou activités décrits ci-dessous sont assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 Loi et doivent faire l'objet d'un certificat d'autorisation délivré par le gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la Loi :

[...]

u.1) l'établissement ou l'agrandissement :

76. R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 9 (ci-après le « REEIE »).

- d'un lieu d'enfouissement technique visé à la section 2 du chapitre II du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles* édicté par le décret n° 451-2005 du 11 mai 2005 servant en tout ou en partie au dépôt définitif d'ordures ménagères collectées par une municipalité ou pour le compte de celle-ci ;
- d'un lieu d'enfouissement de débris de construction ou de démolition visé au second alinéa de l'article 102 du règlement précité.

Pour l'application du présent paragraphe, l'agrandissement d'un lieu d'enfouissement comprend toute modification ayant pour effet d'en augmenter la capacité d'enfouissement ;

Par analogie avec le droit relatif aux activités extractives, si l'agrandissement d'une carrière n'en est que la continuité sur une même unité territoriale, c'est-à-dire sur des lots contigus appartenant au même propriétaire au moment où est entreprise l'exploitation de la carrière ou qu'en sont cristallisés les droits acquis, alors on ne saurait « entreprendre » l'exploitation d'un lieu d'enfouissement technique lorsque c'est son exploitation qui se continue dans de semblables circonstances. Or, l'article 2 du REEIE a pour but d'énumérer les projets visés par l'article 31.1 L.Q.E., qui se lit comme suit :

Nul ne peut *entreprendre* une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement.

(nos italiques)

La portée de cet article a été analysée par la Cour d'appel dans l'affaire *Lafarge*⁷⁷. Commentant les conclusions de cette même cour

77. *Supra*, note 28.

dans l'affaire *Constructions du St-Laurent*⁷⁸, rendues antérieurement à l'adoption des articles 31.1 et s. L.Q.E., la juge Mailhot s'exprime ainsi :

En octobre 1976, notre cour est appelée à interpréter cet article. C'est alors qu'elle rend l'arrêt *Constructions du St-Laurent ltée*, déjà mentionné et qu'invoque l'appelante. J'y reviendrai.

En décembre 1978, le législateur ajoute un troisième contrôle qui, avec ses particularités, procède de la même nature que le régime de l'article 22. Ce sont les articles 31.1 à 31.9 :

Section IV.1 Évaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets.

31.1 *Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement.*

31.2 Celui qui a l'intention d'entreprendre la réalisation d'un projet visé à l'article 31.1 doit déposer un avis écrit au ministre décrivant la nature générale du projet. Le ministre indique alors à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer.

[etc.]

[Les italiques sont de la soussignée.]

[...]

Je note aussi que, depuis notre arrêt, en 1976, dans *Constructions du St-Laurent ltée*, le législateur a procédé à quelques reprises à des modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, par exemple en 1978 et en 1988, sans modifier les dispositions en litige pour donner une autre portée à l'interprétation

78. *Supra*, note 25.

de notre cour quant à l'article 22 et pour l'écartier de quelque manière, ce que le législateur pouvait évidemment faire. Au contraire, en 1978, il a à nouveau utilisé les termes « entreprendre une exploitation » (art. 31.1).

(nos soulignements ; références omises)

Dans son analyse, la juge Mailhot insiste également sur le terme *projet* qui apparaît tant à l'article 22 qu'à l'ancien Règlement relatif à l'administration de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, pour conclure que « le Législateur d'adresse aux entreprises qui opéreront dans le futur plutôt [que] dans le passé »⁷⁹. C'est également le terme choisi par le législateur aux articles 31.1 et s. L.Q.E., de même qu'à l'article 2 du REEIE. Vu le parallèle que fait la juge Mailhot entre l'article 22 et l'article 31.1 et vu l'analyse qu'elle en fait, il faut donc appliquer au régime de l'article 31.1 le même raisonnement qui a prévalu pour celui de l'article 22 L.Q.E.

Est-ce à dire que celui qui agrandit un lieu d'enfouissement technique sur un terrain lui appartenant au moment où les nouvelles règles lui deviennent applicables serait dispensé d'un certificat d'autorisation à la fois en vertu de l'article 22 et de l'article 31.1 L.Q.E. ? Et comment dans ce cas les agrandissements ont-ils systématiquement été assujettis à la procédure d'évaluation environnementale depuis 1993 et même antérieurement en ce qui concerne les certificats du ministre ? Pour répondre à cette question, il faut suivre l'évolution législative qui a gouverné les modes d'autorisation des lieux d'enfouissement. Jusqu'en 2000, non seulement leur établissement, mais leur « modification » était assujettie à un certificat du ministre, en vertu de l'ancien article 54 L.Q.E., d'une facture tout à fait différente de celle de l'article 22 L.Q.E. et qui était même un pouvoir lié⁸⁰, contrairement à l'article 22, qui est discrétionnaire. Par ailleurs, c'est par une loi spéciale, la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets*⁸¹ qu'en 1993, le législateur avait expressément décidé d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement l'agrandissement d'un lieu d'enfouissement. Lorsqu'en 2000, il a choisi d'assujettir à l'article 22, plutôt qu'au régime de l'ancien article

79. *Supra*, note 28, p. 1838, citant *Constructions du St-Laurent*, *supra*, note 25.

80. *Construction Bérou inc. c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 1497 (C.S.), juge LeBel, p. 1511, désistement d'appel (1^{er} octobre 1996), Montréal, n° 500-09-001029-933 (C.A.).

81. L.R.Q., c. E-13.1.

54, les lieux d'enfouissement, il a contourné la difficulté que pose le mot « entreprendre » en adoptant un nouvel article 55, ainsi rédigé :

L'établissement *ainsi que toute modification* d'une installation d'élimination des matières résiduelles sont subordonnés à l'autorisation du ministre prévue à l'article 22, réserve faite des cas où ils sont aussi soumis à l'autorisation du gouvernement par application de la section IV.1 du chapitre I relative à l'évaluation environnementale.

(nos italiques)

Avec l'abrogation de la loi de 1993, le 19 janvier 2006, les « cas où ils sont aussi soumis à l'autorisation du gouvernement » sont devenus ceux prévus par le régime de l'article 31.1 L.Q.E., lequel n'a pas fait l'objet d'une modification ou encore n'a pas été doublé d'une autre disposition visant à contourner le sens du mot « entreprendre » que lui a donné la Cour d'appel. Cela fait en sorte que les agrandissements, dans des circonstances analogues à celles qui exemptent les agrandissements de carrière de l'article 22 L.Q.E. devraient se trouver exemptés de l'application de l'article 31.1 et n'être sujets qu'à un certificat d'autorisation délivré en vertu de l'article 22 L.Q.E. Ce ne serait pas tout agrandissement qui serait ainsi exempté, mais ceux qui ont échappé à la prohibition d'agrandissement imposée par une autre loi, la *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets*⁸², et se réalisant à l'intérieur de l'unité territoriale définie selon les critères du jugement *Enfoui-Bec*.

C'est la conclusion à laquelle devrait nous amener la jurisprudence relative aux activités « condamnées » à s'agrandir que sont les activités extractives et les activités d'enfouissement. En fait, le terme « agrandir », dans ce cas, est trompeur, puisqu'il s'agit d'une continuation de la même activité. Le périmètre « occupé » par l'usage s'agrandit certes, mais le lieu où les activités elles-mêmes sont menées ne s'agrandit pas pour autant. Il se déplace au fur et à mesure de l'excavation du gisement dans le cas d'une carrière ou d'une sablière, ou du comblement des cellules d'enfouissement dans le cas d'un lieu d'enfouissement. Ce déplacement n'est pas indéfini. C'est l'unité territoriale constituée au moment où se cristallisent les droits

82. L.R.Q., c. I-14.1.

acquis qui en constitue la limite, ainsi que le souligne la Cour d'appel dans l'affaire *Enfoui-Bec* :

Étant donné la nature des activités poursuivies par Enfoui-Bec Inc., je crois qu'on ne peut limiter l'usage protégé par des droits acquis à la seule cellule actuellement exploitée en faisant fi de l'expansion territoriale potentielle qui est de l'essence même d'un système de gestion des déchets par enfouissement. (Par analogie voir : *Ville de Saint-Bruno de Montarville c. Potvin* [1970] C.A. 864 , autorisation de pourvoi refusée [1969] R.C.S. xi ; *Lord c. Corp. Mun. de la cité de Saint-Romuald d'Etchemin* [1976] C.S. 695 ; *Corp. Mun. d'Ulverton c. Brock* 1983 23 M.P.L.R. 109 C.S. Qué. ; *Charron Excavation inc. c. Ville de Blainville* [1977] C.S. 170 ; J.E. 78-468 (Qué.) ; *Sablère C.D.R. c. l'Ange-Gardien* 1992 48 Q.A.C. 144 ; J.E. 92-1081 (C.A.)).

Lorsque Enfoui-Bec inc. recherche la poursuite de ses activités, par déplacement territorial sur les mêmes lots, elle ne modifie pas la nature des activités exercées ni celle de son industrie qui demeure un système de gestion des déchets spéciaux. Il s'agit donc d'un usage spécifique de même nature que celui qui était pratiqué avant l'adoption du *Règlement 334* [...].

En l'espèce, il ne s'agit pas d'étendre l'usage dérogatoire que constitue l'enfouissement de déchets spéciaux en ajoutant, à la même exploitation, une autre catégorie de déchets ou encore de la modifier en substituant aux déchets spéciaux, des déchets d'une autre nature. Il est question, simplement, de continuer l'exploitation d'un lieu d'enfouissement de déchets, préalablement déclaré conforme par la ville de Bécancour. Étendre ou modifier une entreprise de production de biens ou de services pourrait signifier, notamment, une augmentation de la superficie de production ou le changement de la vocation initialement protégée. En l'espèce, Enfoui-Bec Inc. ne requiert pas l'extension de la surface d'opération mais simplement le déplacement de ses activités à partir de cellules fermées et recouvertes vers d'autres cellules à réouvrir.⁸³

83. *Supra*, note 73, par. 49 à 51.

CONCLUSION

En matière de droits acquis, il faut retenir avant tout qu'il s'agit d'une règle d'interprétation qui consiste à déceler si une loi nouvelle sera ou non d'application immédiate ou si les situations préexistantes peuvent lui survivre. En matière d'aménagement du territoire, c'est-à-dire en matière d'urbanisme et de zonage agricole, l'exercice est facilité par des allusions explicites et expresses aux droits acquis dans les textes législatifs.

Ces deux domaines touchent de près à celui de l'environnement. Il y a une parenté manifeste entre eux. Toutefois, en matière d'environnement, des difficultés supplémentaires se posent lors de la détermination des droits acquis. Au départ, le caractère d'ordre public des lois environnementales suppose qu'il s'agit de lois d'application immédiate, mais à l'examen détaillé des dispositions législatives et réglementaires propres aux lois environnementales, et à l'examen de la jurisprudence portant sur ces textes, on constate que la question du respect des droits acquis se pose, surtout à l'égard de normes qui sont du même ordre que celles relatives à l'aménagement du territoire, ou de facture comparable.

Une autre difficulté est le silence du législateur quant aux droits acquis, dans une loi telle que la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ou tout au moins la manière subtile avec laquelle il laisse poindre ses intentions, tel le mot « entreprendre » aux articles 22 et 31.1 de cette loi. Ce seul mot a donné lieu à une véritable exégèse visant à déterminer la portée véritable de l'article 22 et même, en *obiter* dans l'affaire *Lafarge*, de l'article 31.1. De récentes modifications législatives relatives à la gestion des matières résiduelles n'ont pas semblé tenir compte de l'interprétation donnée à ces articles par la Cour d'appel, ouvrant la porte à d'autres débats judiciaires.