COUR D'APPEL

2012 QCCA 1496 (CanLII)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-007316-117
(200-17-011987-096)

DATE : LE 23 AOÛT 2012

CORAM : LES HONORABLES ANDRÉ FORGET, J.C.A.
FRANÇOIS DOYON, J.C.A.
JEAN BOUCHARD, J.C.A.

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, agissant pour le ministre des Ressources naturelles et de la Faune
APPELANT / INTIMÉ INCIDENT – Demandeur / défendeur reconventionnel
c.

LUC BÉRUBÉ
INTIMÉ / APPELANT INCIDENT – Défendeur / demandeur reconventionnel

---

ARRÊT

---

[1] L'appelant se pourvoit contre le jugement prononcé le 12 janvier 2011 par la Cour supérieure, district de Québec (l'honorable Michel Girouard), qui a rejeté sa requête introductive d'instance en délaissement du terrain occupé par l'intimé. L'appelant incident interjette appel du même jugement qui a refusé de déclarer qu'il peut continuer d'entretenir et d'utiliser les bâtiments situés sur le terrain ou, subsidiairement, d'enjoindre l'intimé incident à conclure avec lui un bail à long terme ou encore de lui accorder un délai de 20 ans avant de devoir remettre les lieux en état.

[2] Pour les motifs du juge Doyon, auxquels souscrivent les juges Forget et Bouchard, la Cour :

[3] **ACCUEILLE EN PARTIE** l'appel principal aux fins d'ordonner le délaissement, mais de refuser la demande de remise en état;

[4] **INFIRME** le jugement de première instance;

[5] **ORDONNE** à l'intimé de délaisser l'emplacement situé aux abords du Lac Chicdos, dans une partie du lot 27, Rang IX du Canton de Macpès, aux coordonnées GPS Nord 5347721 et Est 241270, datum 83, projection MTM, fuseau 6, feuillet 22C08-200-0101 dans le district judiciaire de Rimouski, ou tout autre emplacement occupé illégalement et situé sur les terres du domaine de l'État, et d'en délivrer la possession à l'appelant ou à toute personne autorisée par lui à la recevoir;

[6] **DÉCLARE** que le dixième jour suivant le date où cet arrêt deviendra exécutoire, tous les biens tant meubles qu'immeubles se trouvant sur ledit emplacement seront dévolus sans indemnités et en pleine propriété au domaine public, conformément aux prescriptions de l'article 61 *in fine* de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* (L.R.Q., c. T-8.1);

[7] **DISPENSE** l'appelant de signifier le préavis de l'article 565 du *Code de procédure civile* en cas de défaut de l'intimé de délaisser les lieux;

[8] Sans frais, vu le sort mitigé du pourvoi;

[9] **REJETTE** l'appel incident, sans frais.

ANDRÉ FORGET, J.C.A.

FRANÇOIS DOYON, J.C.A.

JEAN BOUCHARD, J.C.A.

Me Raphaëlle Dupras-Leduc
Me Isabelle Gagné
Chamberland, Gagnon
Pour l'appelant intimé incident

Me Claude Jean
Tremblay, Bois
Pour l'intimé appelant incident

Date d'audience : 28 mars 2012

2012 QCCA 1496 (CanLII)

MOTIFS DU JUGE DOYON

2012 QCCA 1496 (CanLII)

[10] Le procureur général du Québec, appelant et intimé incident (« l'appelant »), se pourvoit contre le jugement prononcé le 12 janvier 2011 par la Cour supérieure, district de Québec (l'honorable Michel Girouard), qui a rejeté sa requête introductive d'instance en délaissement du terrain occupé par l'intimé et appelant incident Luc Bérubé (« l'intimé »). L'intimé, quant à lui, interjette appel de la décision du juge de ne pas lui accorder une injonction permanente contre l'appelant pour lui permettre de continuer d'entretenir et d'utiliser les bâtiments situés sur le terrain ou, subsidiairement, d'enjoindre l'appelant à conclure avec lui un bail à long terme ou encore de lui accorder un délai de 20 ans avant de devoir remettre les lieux en état.

LE CONTEXTE

[11] Le litige porte sur un chalet appartenant à l'intimé, situé sur un territoire appartenant à l'appelant aux abords du lac Chicdos (autrefois Chicdas) ou sur une presqu'île (on parle même parfois d'une île). Ce chalet a une longue histoire, assez complexe.

[12] Construit en 1937 sur un site de chasse et de pêche, le chalet fut à une époque la propriété de la corporation épiscopale de St-Germain-de Rimouski (« l'archevêché de Rimouski »).

[13] Du 1er janvier 1950 au 31 mars 1967, l'archevêché de Rimouski bénéficie de baux pour fins sportives, incluant le lac Chicdos, accordé par le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche ou ses prédécesseurs. On tolérait à l'époque que des constructions soient érigées sur le territoire loué.

[14] Par ailleurs, une certaine confusion existe en ce qui a trait aux droits que possèderait sur le lac Chicdos le Club Taché inc., un club de chasse et pêche lié au séminaire de Rimouski, qui exerce la surveillance du lac et des terrains avoisinants.

[15] Le 9 mars 1967, au nom de l'archevêché, le chanoine Léonard Le Bel avise le ministère que l'archevêché ne renouvellera pas le bail sur le lac, mais qu'il désire toutefois conserver le chalet.

[16] Le 26 avril 1967, le chanoine Le Bel réitère la décision de l'archevêché de ne pas renouveler le bail en entier, mais, pour être en mesure de continuer à utiliser le chalet (ou la maison, selon le terme parfois utilisé), demande au ministère des Terres et Forêts de lui louer uniquement l'île où il est situé. Deux jours plus tard, M. Romuald

Fournier, ingénieur forestier, chef de district, écrit au directeur du service des terres, lui recommandant d'accepter la demande de l'archevêché.

[17] Le 30 juin 1967, les autorités du ministère confirment à M. Fournier que le ministère n'a pas d'objection à ce qu'un bail de dix ans soit signé entre les parties.

[18] Cependant, le 20 avril 1967, le Club Taché adopte une résolution portant sur l'inclusion du territoire du Lac Chicdos au club. Le 17 juillet 1967, le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche écrit au prêtre Grégoire Riou, du séminaire de Rimouski, lui faisant part du consentement du ministère « à inclure à votre bail le lac Chicdos ». De fait, le 4 mars 1968, le ministère signe avec le Club Taché un bail pour fins sportives comprenant le territoire du Lac Chicdos.

[19] Le 10 juin 1968, l'ingénieur Fournier s'enquiert auprès du ministère des Terres et Forêts de ce qu'il advient de la demande de bail de l'archevêché. Une mention manuscrite ajoutée à la lettre de M. Fournier le 13 janvier 1969 indique : « Le lac Chicdos a été loué pour fins de chasse et de pêche au Club Taché ».

[20] Le 13 janvier 1969, le directeur du service des terres transmet une lettre à l'archevêché l'informant que le lac a été loué au Club Taché « pour fins de chasse et pêche ». Il explique que le ministère des Terres et Forêts ne peut louer un terrain situé à l'intérieur d'un territoire de chasse et de pêche et il présume que l'archevêché s'est entendu avec les membres du Club Taché au sujet du chalet que possède l'archevêché.

[21] En somme, il faut retenir qu'à ce moment le chalet appartient à l'archevêché et que le terrain appartient à l'État qui l'a loué au Club Taché.

[22] En 1970 ou 1971, le Club Taché cesse d'exister et son bail est annulé le 9 septembre 1971. En conséquence, le 21 septembre, le directeur du service des terres demande un rapport d'inspection de chacune des occupations situées à l'intérieur des limites de l'ancien Club Taché. Malheureusement, l'auteur du rapport ne découvre pas l'existence du chalet qui est n'est donc pas répertorié à cette époque.

[23] L'immeuble n'ayant pas été identifié, son propriétaire n'a pas été avisé, comme l'ont été les autres propriétaires des environs, de la possibilité d'obtenir des titres du ministère pour régulariser la situation, plus particulièrement un bail de dix ans rétroactif au 1er octobre 1971, avec option de renouvellement à la discrétion toutefois du bailleur (le ministre) et avec obligation de remise en état des lieux à la fin du bail[1].

[24] Le 24 janvier 1974, l'archevêché vend le chalet à M. Rosaire Bérubé, avocat et père de l'intimé. L'intimé est alors âgé de 14 ans.

[1] Voir par exemple le cas de L'œuvre Langevin, régularisé en juillet 1974.

2012 QCCA 1496 (CanLII)

[25] La description des biens vendus est claire :

> Un chalet et un hangar à chaloupes et un vieux camp […] sur les lots 25 à 30 des rangs VIII et IX du canton de Macpès, comté de Rimouski.

[26] Le contrat précise :

> Le Vendeur est propriétaire des immeubles ci-dessus décrits, pour les avoir construits et édifiés sur les lots ci-dessus mentionnés.
>
> [Je souligne.]

[27] Il n'est donc aucunement question du terrain, le contrat précisant même qu'il s'agit d'immeubles construits et érigés par le vendeur. Il ne peut par conséquent y avoir confusion : le terrain n'est pas acheté par le père de l'intimé. Il demeure donc la propriété de l'État.

[28] Cependant, un avis de cotisation de la Commission scolaire pour l'année 1973-1974 est transmis à Mme Anne-Marie Bérubé, épouse de M. Rosaire Bérubé. Celui-ci procède au paiement, et ce, jusqu'en 1980, alors que cesse l'envoi d'un avis de cotisation. C'est donc par erreur que le registre mentionne le nom de Mme Bérubé, ni elle ni son mari n'étant propriétaires du terrain.

[29] En juin 1982, le gouvernement prend un décret de normalisation dont l'objet est la « normalisation d'occupations sans titre, à des fins de villégiature résidentielle ». Il faut savoir qu'il y a à l'époque quelque 10 000 occupations illégales sur les terres du domaine public. Selon ce décret, qui sera renouvelé à deux reprises, en juin 1983 et 1985, pour avoir effet jusqu'au 31 mars 1986, le ministre pourra autoriser provisoirement tout occupant de terres publiques à demeurer sur les lieux à la condition qu'il rapporte volontairement son occupation. Cette autorisation sera d'au plus trois ans, sur réception de la demande de régularisation, jusqu'à décision après étude du dossier sur l'octroi d'un bail de courte durée.

[30] Le père de l'intimé ne rapporte pas sa situation et ne bénéficiera donc pas de l'octroi d'un bail provisoire ou temporaire.

[31] En 1987, le père de l'intimé décède et lègue le chalet par testament à son épouse. En 1993, cette dernière cède le chalet à l'intimé.

[32] En 1994, un technicien en gestion du territoire au ministère des Ressources naturelles et de la Faune remarque le chalet lors d'une tournée d'inspection effectuée en motoneige. Constatant que le chalet est situé sur les terres du domaine de l'État, il y appose un avis de prise de possession.

2012 QCCA 1496 (CanLII)

[33] Le 3 mai 1994, une première mise en demeure est signifiée à l'intimé l'enjoignant de cesser l'occupation sans droit des terres du domaine public. On lui accorde un mois et demi pour ce faire. L'intimé demande la prolongation du délai pour lui donner le temps de régler son dossier avec le ministère.

[34] Le 14 février 1995, l'intimé rencontre des représentants du ministère et leur demande de procéder à une nouvelle analyse du dossier en fonction du décret 233-89, *Règlement sur la régularisation de certaines occupations de terres du domaine public*.

[35] À la suite de cette rencontre, le 3 mai 1995, le sous-ministre associé informe l'intimé des motifs pour lesquels son occupation ne peut être régularisée, malgré une lettre du 6 mars 1995 du chanoine Le Bel déclarant avoir toujours cru que le terrain appartenait à l'archevêché. Le sous-ministre rappelle dans sa propre lettre que l'occupation du terrain par l'intimé « et ses auteurs », comme l'exige le décret, n'a pas été « à titre de propriétaire » avant le 24 juillet 1985. En effet, de 1954 à 1967, l'archevêché a toujours demandé le renouvellement du bail de pêche et même après, a demandé un bail pour louer le terrain sur lequel était construit le chalet. Cette reconnaissance de la part de l'archevêché s'est par ailleurs cristallisée dans le contrat de vente de 1974.

[36] Les fondements de cette décision sont amplement décrits dans la lettre et rien ne permet d'y voir un traitement injuste ou inéquitable.

[37] De plus, faut-il le préciser, la régularisation demeure discrétionnaire.

[38] Une deuxième mise en demeure est signifiée à l'intimé le 13 juin 1997 et une troisième, le 27 août 2009.

[39] Le recours est intenté par le procureur général le 30 septembre 2009, malgré une autre demande de régularisation faite par l'intimé en février 2009.

LE JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE

[40] Le juge de première instance estime que, pour résoudre le litige, il faut répondre aux deux questions suivantes :

> 1- Est-ce que la demanderesse peut demander la dépossession du chalet du défendeur alors qu'elle est au moins en partie responsable du fait que la situation du chalet du défendeur n'a pas été régularisée, et ce, en raison des manquements de l'exécution du mandat d'inspection qui avait été confié à un ingénieur forestier en 1971?
>
> 2- Compte tenu de l'historique de ce chalet et des différentes circonstances particulières, s'agit-il d'une situation exceptionnelle?

2012 QCCA 1496 (CanLII)

[41] Pour le juge, il est manifeste que si l'inspecteur avait bien exécuté son mandat lors de l'inspection initiale, le chalet de l'intimé aurait été répertorié et la situation aurait été régularisée dès ce moment. De plus, il faut tenir compte de la conduite des autorités qui ont sans cesse mis en doute la bonne foi de l'intimé et ont fait preuve de négligence, alors que l'intimé et ses parents ont toujours cru être propriétaires du terrain.

[42] Il trace ensuite un parallèle entre les articles 60 et 61 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*[2] (« LTDÉ »), invoquée par l'appelant, et l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*[3] (« LAU »).

[43] Pour une meilleure compréhension, voici comment ces dispositions sont libellées :

> **LTDÉ**
>
> **Article 60** : Le ministre ou l'organisme public qui a l'autorité sur une terre peut, par requête signifiée à toute personne qui occupe sans droit une terre, demander à un juge de la Cour supérieure un ordre dans la forme d'un bref de possession.
>
> **Article 61** : Sur preuve satisfaisante que telle personne est injustement en possession d'une terre, le juge peut ordonner à la personne de délaisser la terre et d'en livrer la possession au ministre ou à l'organisme public. De plus, le juge peut ordonner la remise en état des lieux et, à défaut, autoriser le ministre ou l'organisme public qui a l'autorité sur cette terre à faire effectuer les travaux requis aux frais de l'intimé.
>
> Cette ordonnance a le même effet qu'un bref de possession et elle est exécutée de la même manière qu'un bref sur action en éviction ou action possessoire.Le dixième jour suivant la date où le jugement devient exécutoire, tous les biens qui font l'objet du jugement sont dévolus, sans indemnité et en pleine propriété, au domaine de l'État. Ce ministre ou cet organisme public peut renoncer à cette dévolution aux conditions qu'il détermine.
>
> **LAU**
>
> **Article 227** : La Cour supérieure peut, sur requête du procureur général, de l'organisme compétent, de la municipalité ou de tout intéressé, ordonner la cessation :
>
> 1° d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec […];
>
> 2° d'une intervention faite à l'encontre de l'article 150;

---

2 L.R.Q., c. T-8.1.
3 L.R.Q., c. A-19.1.

2012 QCCA 1496 (CanLII)

> 3° d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec les dispositions d'un plan de réhabilitation d'un terrain approuvé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vertu de la section IV.2.1 du chapitre I de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2).

[44] Fort de cette analogie, il retient le raisonnement tenu par la Cour d'appel dans *L'Islet (Municipalité de) c. Adam*[4] et écrit :

> 58 Dans la décision rendue par notre Cour d'appel le 8 février 2010, dans l'affaire municipalité de L'Islet contre Bernard Adam, [2010] J.Q. no 753, la Cour reconnaissait que dans les circonstances exceptionnelles, une requête en vertu de l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pouvait être rejetée en présence d'une dérogation qui ne peut être qualifiée de mineure ou de peu d'importance.

[45] Selon le juge, même s'il s'agit de lois distinctes, le même raisonnement peut s'appliquer, d'autant que les deux lois utilisent le verbe « peut », et il demeure donc possible de refuser une demande du procureur général présentée en vertu de la LTDÉ, dans des cas exceptionnels, même si la preuve démontre qu'une personne est « injustement en possession d'une terre ». De plus, le législateur a pris soin de modifier la LTDÉ en 1987 en remplaçant le mot « doit » par le mot « peut ». Il faut y voir l'intention d'accorder un pouvoir discrétionnaire à la Cour supérieure.

[46] Le juge de première instance rejette donc la requête de l'appelant. Il ajoute toutefois, citant les articles 94.2 et 100 du *C.p.c.,* ne pas avoir la compétence de forcer un ministère à agir relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de ses fonctions, par exemple l'obliger à signer un bail, de sorte qu'il ne peut accueillir la demande reconventionnelle de l'intimé.

CONSTATS

[47] La preuve, le jugement de première instance et le droit applicable imposent quelques constats.

[48] Le chalet est situé sur une terre du domaine de l'État.

[49] Vu l'alinéa 2 de l'article 916 *C.c.Q.*, il n'est pas ici question de prescription acquisitive.

[50] Si le chalet avait été répertorié en 1971, le propriétaire antérieur aurait vraisemblablement vu sa situation régularisée, au moins temporairement, par l'octroi d'un bail d'une durée limitée avec option de renouvellement à la discrétion de l'État.

---

[4] EYB 2010-169264, 2010 QCCA 215.

2012 QCCA 1496 (CanLII)

[51] Le contrat de vente de 1974 est concis (moins de deux pages) et limpide : seuls les immeubles sont vendus, pas le terrain, de sorte que le père de l'intimé, un avocat, ne pouvait l'ignorer.

[52] La demande de paiement de taxes émanant de la commission scolaire à compter de 1974 a pu être source de confusion, mais cela a cessé en 1980. Par ailleurs, aucun autre paiement de taxes sur le terrain n'a été fait par les propriétaires du chalet.

[53] S'il avait volontairement rapporté sa situation avant 1986, le père de l'intimé aurait pu régulariser sa situation, au moins par l'obtention d'un bail temporaire de courte durée.

[54] L'intimé ne pouvait invoquer en 1995 le *Règlement sur la régularisation de certaines occupations de terres du domaine public,* puisque ses auteurs, notamment l'archevêché, n'ont pas agi à titre de propriétaires, au contraire.

[55] L'État a parfois fait preuve d'incohérence et le délai à saisir les tribunaux est hors du commun et place l'intimé dans la situation délicate de devoir, non seulement délaisser le terrain, mais aussi le remettre en état, alors qu'il y a apporté de nombreuses améliorations au fil des ans, améliorations elles-mêmes susceptibles d'augmenter le coût de la remise en état. Une situation injuste pour l'intimé pourrait en résulter.

[56] La bonne foi de l'intimé n'est pas remise en question. Il ne pouvait toutefois bénéficier des décrets de 1982, 1983 et 1985, puisqu'ils n'avaient plus effet à compter de mars 1986, alors que l'intimé n'est devenu propriétaire du chalet qu'en 1993.

[57] En somme, n'eût été l'imbroglio de 1971, la situation aurait pu être réglée, mais non comme le demande l'intimé. En effet, il demande à la Cour de déclarer que le bâtiment peut être conservé et utilisé par lui sans autre titre, ce que la régularisation n'aurait pas permis. Subsidiairement, il veut que la Cour ordonne au ministre de lui octroyer un bail de 10 ans ou encore qu'elle lui accorde un délai de 20 ans pour remettre les lieux en état, ce que, là encore, la régularisation n'aurait pas permis.

[58] Par ailleurs, force est de constater que les conclusions du jugement de première instance créent un vide juridique. D'une part, le gouvernement ne peut obtenir l'expulsion d'une personne qui a pourtant un chalet sur les terres de l'État. D'autre part, cette personne ne peut forcer l'État à lui consentir un bail ou à régulariser autrement sa situation et n'a donc pas l'autorisation d'y demeurer. Cette situation insatisfaisante est sans issue, en ce que les successeurs de l'intimé n'auront ni plus ni moins de droits que lui, de sorte que cette situation perdurera. Peut-être certains cas se prêtent-ils à tel résultat, mais pas celui-ci.

2012 QCCA 1496 (CanLII)

2012 QCCA 1496 (CanLII)

LES MOYENS D'APPEL

[59] L'appelant invoque les moyens d'appel suivants :

> 1. La Cour a-t-elle erré en concluant à l'erreur d'un ingénieur forestier à l'emploi du MTF de ne pas avoir répertorié le chalet de l'intimé et en concluant qu'en raison de cette « erreur », l'appelant ne pouvait demander la dépossession de la terre sur laquelle est situé le chalet ?
>
> 2. La Cour a-t-elle erré dans son interprétation de l'article 61 de la LTDÉ?
>
> 3. La Cour a-t-elle erré en concluant que les sept critères développés par la jurisprudence relative à l'article 227 de la LAU, à supposer même qu'ils s'appliquent, étaient « existants » au présent dossier?
>
> 4. La Cour a-t-elle commis un abus dans l'exercice de sa discrétion, à supposer même qu'elle ait une discrétion?

[60] De son côté, l'intimé circonscrit le litige dans les termes suivants :

> 1. La Cour a-t-elle erré en n'accueillant pas les autres moyens de défense de l'intimé et en rejetant sa demande reconventionnelle en injonction et jugement déclaratoire?
>
> 2. L'interprétation de l'article 61 de la LTDÉ soutenue par l'appelant vient-elle restreindre la juridiction de la Cour supérieure?

[61] J'analyserai ces questions en les abordant différemment.

L'IMPACT DE L'OMISSION DE RÉPERTORIER LE CHALET EN 1971

[62] L'État n'avait pas l'obligation de s'entendre avec les personnes occupant illégalement ses terres et n'avait même pas l'obligation de les répertorier. C'est sur une base purement volontaire que le ministère a lancé cette initiative, de sorte qu'on ne peut prétendre que des erreurs dans la localisation d'immeubles le priveraient du droit de revendiquer son terrain.

[63] Par ailleurs, ce sont ensuite les occupants qui avaient l'obligation de rapporter leur occupation, dans la forme et les délais fixés par les divers décrets[5]. Rien dans la législation ou les décrets ne créait une obligation quelconque pour le ministère d'aviser les occupants sans titre de l'opportunité de régulariser leur occupation. De toute façon, cela aurait été irréalisable en raison du nombre d'occupations illégales (plus de 10 000). Peut-on raisonnablement prétendre que le ministère devait toutes les identifier et ne

---

[5] Voir, par exemple, *Québec (Procureur général) c. Bélanger,* J.E. 93-1880 (C.A. Qc).

devait en omettre aucune, sans quoi il commettait une faute pouvant lui être opposée au moment de réclamer son terrain? Je ne le crois pas.

[64] Dans ces circonstances, on ne peut, comme le juge de première instance, faire porter tout l'odieux de la situation au ministère, puisque c'était d'abord aux occupants de dévoiler leur situation pour bénéficier de l'offre gouvernementale. Ainsi, et avec égards pour le juge de première instance, on ne peut conclure que le ministère est totalement fautif et que l'intimé est totalement victime. Or, cette conclusion a influencé de manière déterminante toute la suite de son analyse.

[65] La preuve démontre que l'archevêché savait ne pas être propriétaire du terrain. Encore là avec égards pour le juge de première instance, je suis d'avis qu'il s'agit d'une erreur manifeste que de conclure, sur la base de la lettre du 6 mars 1995 du chanoine Le Bel, que l'archevêché a toujours cru être propriétaire de l'île sur laquelle est construit le chalet. D'une part, l'archevêché a demandé le renouvellement du bail de location du terrain à de multiples reprises. C'est d'ailleurs le chanoine Le Bel lui-même qui, le 9 mars 1967, informe par lettre le ministère que l'archevêché ne renouvellerait pas le bail, tout en désirant « conserver notre bâtisse construite sur l'île », et qui, le 26 avril 1967, demande au ministère de lui louer l'île sur laquelle est construit le chalet. Comment prétendre avoir toujours cru être propriétaire? D'autre part, le contrat de vente de 1974 est limpide, comme je l'ai écrit précédemment.

[66] En somme, l'omission de noter l'existence du chalet ne permet pas de conclure à la faute du ministère et ne peut avoir l'effet déterminant que lui attribue le juge de première instance.

L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 61 LTDÉ ET L'EXISTENCE D'UNE DISCRÉTION JUDICIAIRE

[67] Je rappelle que le premier alinéa l'article 61 édicte que :

> Sur preuve satisfaisante que telle personne est injustement en possession d'une terre, le juge peut ordonner à la personne de délaisser la terre et d'en livrer la possession au ministre ou à l'organisme public. De plus, le juge peut ordonner la remise en état des lieux et, à défaut, autoriser le ministre ou l'organisme public qui a l'autorité sur cette terre à faire effectuer les travaux requis aux frais de l'intimé.
>
> [Je souligne.]

[68] Le juge de première instance en retient que la Cour supérieure conserve une certaine discrétion, d'autant que l'ancêtre de l'article prévoyait que le juge « doit » rendre l'ordonnance de délaissement :

2012 QCCA 1496 (CanLII)

> Le juge, sur preuve satisfaisante que le titre ou le droit de la partie à posséder telle terre, a été révoqué ou résilié, ou que telle personne est injustement en possession de quelque terre publique, doit accorder un ordre enjoignant l'acquéreur, au locataire ou à la personne en possession, de délaisser ladite terre et d'en livrer la possession au ministre ou à la personne par lui autorisée à la recevoir.
>
> [Je souligne.]

[69] La modification législative semble appuyer le raisonnement du juge, d'autant que l'article 51 de la *Loi d'interprétation*[6] indique que :

> Chaque fois qu'il est prescrit qu'une chose sera faite ou doit être faite, l'obligation de l'accomplir est absolue; mais s'il est dit qu'une chose «pourra» ou «peut» être faite, il est facultatif de l'accomplir ou non.

[70] Il faut toutefois préciser que cette règle n'est pas absolue, puisque l'article 1 de la même loi précise que :

> Cette loi s'applique à toute loi du Parlement du Québec, à moins que l'objet, le contexte ou quelque disposition de cette loi ne s'y oppose

[71] C'est ce que l'auteur Pierre-André Côté explique :

> Pourtant, ces dispositions des lois d'interprétations ne sont applicables que dans la mesure où « l'objet, le contexte ou quelque disposition » de la loi ne s'y opposent pas : elles ne valent qu'à titre de présomption. En pratique, il arrivera assez fréquemment que le contexte ou l'objet permettront de conclure que le pouvoir conféré ou la faculté accordée n'est pas absolument discrétionnaire. Il se peut en effet qu'un pouvoir soit assorti d'un devoir d'exercer le pouvoir en question lorsque certaines circonstances sont réunies[7].

[72] Or, je suis d'avis que l'article 61 LTDÉ, considéré dans le contexte plus général de la *loi*, en tenant compte de ses objectifs, renverse cette présomption et ne permet pas de croire en l'existence d'un pouvoir discrétionnaire.

[73] Ce fut d'ailleurs la conclusion retenue par la Cour d'appel dans *Québec (Procureur général) c. Bélanger*[8]. Dans cette affaire, se fondant sur l'article 61 LTDÉ, modifié déjà à l'époque pour y prévoir que « le juge peut ordonner », la Cour d'appel infirme le jugement de première instance, qui avait refusé la demande du procureur général. Elle écrit :

---

6 L.R.Q., c. I-16.

7 Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4e édi., Les Éditions Thémis, 2009, no 896, p.268.

8 Précité, note 5, p. 3.

2012 QCCA 1496 (CanLII)

> Conséquemment, une preuve satisfaisante que l'intimé était injustement en possession d'une terre du domaine public ayant été présentée, le juge de première instance devait accueillir la requête et ordonner à l'intimé de délaisser l'emplacement occupé sans droit.

[74] En droit administratif, la jurisprudence retient trois situations où le verbe « peut » signifie parfois « doit ».

[75] Selon la première, lorsque les termes sont attributifs de compétence judiciaire ou quasi judiciaire, le mot « peut » demeure contraignant et indiquera parfois une obligation. Par exemple, l'organisme qui « peut » procéder à une révision judiciaire aura le devoir de procéder à la révision, lorsque requis[9].

[76] La deuxième vise les cas où le pouvoir est attribué en vue d'assurer la mise en œuvre d'un droit. Dans ces cas, la loi est contraignante, puisque, «[l]orsqu'une personne qui réunit les conditions que la loi prescrit pour la jouissance du droit se présente devant la personne ou l'organisme chargés de le sanctionner, ceux-ci n'auraient pas de discrétion à exercer car la loi a conféré un droit strict dont le titulaire du pouvoir ne peut que constater l'existence ou l'absence[10] ».

[77] Dans la troisième, l'on peut déduire « le caractère impératif du mot « peut » du contexte, de l'historique législatif, de la finalité de la loi ou d'une considération des effets néfastes que produirait une discrétion, effets que le législateur est réputé vouloir éviter […][11] ». Par exemple, dans *R. c. Johnson*, la Cour suprême rappelle que le caractère impératif du terme « peut » « s'infère de l'objet et de l'esprit de la Loi ou d'autres facteurs contextuels[12] ».

[78] À mon avis, en ce qui concerne l'ordonnance de délaissement, l'article 61 LTDÉ relève de ces trois hypothèses, de sorte qu'il a un caractère impératif[13]. Je m'explique.

[79] Selon la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*[14], le ministre a la responsabilité notamment d'assurer la conservation et la mise en valeur des terres du domaine public, de les gérer, de veiller à l'intégrité territoriale du Québec et d'exercer à leur égard les pouvoirs du droit de propriété. Ce mandat se conjugue mal avec la possibilité qu'une cour de justice refuse d'ordonner la remise de la terre à l'État, alors qu'il en a démontré la possession injuste par autrui.

---

9 Pierre-André Côté, *Interprétation des lois,* note 7, n° 903, p.270.
10 Id., n° 904, p.271.
11 Id., n° 907, p.272.
12 [2003] 2 R.C.S. 357, 2003 CSC 46, au paragr. 17 ; citant Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2002, p.
13 Voir *Québec (Procureur général) c. Bélanger,* précité, note 5.
14 L.R.Q., c. M-25.2.

2012 QCCA 1496 (CanLII)

2012 QCCA 1496 (CanLII)

[80] J'ajoute que le ministère a toujours eu discrétion pour vendre ou louer les terres du domaine de L'État. Là encore, cela est en contradiction avec la possibilité que la Cour supérieure refuse la demande de l'État d'être remis en possession d'un terrain qu'il a refusé de laisser à autrui. En l'espèce, le ministère a rejeté en 1995, après analyse du dossier, la demande de l'intimé. Comme cette décision n'a pas été contestée en révision judiciaire, je ne vois pas comment la Cour supérieure aurait discrétion pour rejeter maintenant la demande du procureur général, agissant pour le ministre, de donner effet à cette décision. En somme, le résultat s'apparente à une révision judiciaire consentie 15 ans plus tard, à la suite d'une demande de dépossession présentée par le procureur général.

[81] De plus, pour « être injustement en possession », au sens de l'article 61, la mauvaise foi ou la turpitude morale ne sont pas exigées. Il suffit que la terre fasse partie du domaine public, que la personne visée occupe la terre et que cette personne n'ait pas l'autorisation de l'occuper, ce que confirme d'ailleurs l'article 54 LTDÉ :

> Nul ne peut ériger ou maintenir un bâtiment, une installation ou un ouvrage sur une terre sans une autorisation du ministre ayant l'autorité sur cette terre. Cette autorisation n'est pas requise dans l'exercice d'un droit, l'accomplissement d'un devoir imposé par une loi ou dans la mesure prévue par le gouvernement par voie réglementaire.

[82] En l'espèce, l'intimé a été avisé par le ministère, en 1995, que son occupation était illégale et que le ministère refusait d'autoriser son occupation.

[83] Par ailleurs, l'article 61 est attributif de compétence judiciaire. En effet, il confère à la Cour supérieure la compétence d'ordonner à une personne qui est injustement en possession d'une terre du domaine public de la délaisser à la suite d'une demande du procureur général dont les droits sont établis. C'est le cas en l'espèce. Selon moi, ici, le mot « peut » ne confère pas une discrétion, mais confère la compétence d'agir et l'exercice de cette compétence ne dépend pas de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, mais plutôt de la démonstration factuelle requise par la loi[15].

[84] On pourrait prétendre que ce pouvoir reviendrait de toute façon à la Cour supérieure, puisqu'elle est le tribunal de droit commun, de sorte que la question de la compétence qui lui est attribuée n'est pas pertinente. Je ne le crois pas. D'une part, le pouvoir lui est attribué spécifiquement, plutôt qu'à un autre tribunal, et ce, dans le contexte d'une loi qui cherche à protéger l'intégrité du territoire québécois et l'exercice de droits de propriété par le ministre. D'autre part, lorsque la demande est présentée à l'endroit d'une personne qui est injustement en possession d'une terre de l'État, le refus de remettre cette terre à l'État est l'équivalent de retirer à l'État son droit de propriété et de contrecarrer son obligation de protéger le territoire du Québec.

---

[15] Voir *Québec (procureur général) c. Tremblay*, C.S., 17 octobre 1995, 155-05-000204-918.

[85] De plus, il me semble acquis que la compétence qui est ici accordée à la Cour supérieure vise la mise en œuvre d'un droit, celui de l'État de reprendre son bien, de sorte que, si la partie requérante réunit les conditions requises par la loi, le « peut » exige que la cour constate l'existence du droit et accueille la demande[16].

[86] Enfin, la discrétion judiciaire, comme cela est démontré en l'espèce, serait certes susceptible de conduire à des effets néfastes.

[87] En somme, dans l'hypothèse où une personne, qui est injustement en possession d'une terre de l'État, et ses auteurs ont omis de dénoncer la situation en temps opportun, où la personne n'a pas contesté par voie de révision judiciaire la décision du ministre de rejeter sa demande de régularisation, je ne peux voir comment la Cour supérieure pourrait avoir discrétion pour refuser la demande du procureur général. Conclure autrement mènerait au résultat que l'on voit ici.

[88] Pour terminer sur ce sujet, même si la Cour supérieure avait discrétion, je ne vois aucun motif pour l'exercer, au-delà de la sympathie que l'on peut ressentir à l'endroit de la situation de l'intimé. Comme je l'ai écrit, on ne peut mettre toute la faute sur les seules épaules de l'État, comme le fait le juge de première instance, même si sa gestion du dossier n'est pas à citer en exemple. Au moment où il a acquis son droit de propriété, l'intimé n'était déjà plus dans le délai pour se prévaloir des décrets de 1982, 1983 et 1985, permettant la régularisation de la situation, et en 1995 les exigences du *Règlement sur la régularisation de certaines occupations de terres du domaine public* n'étaient pas satisfaites, de sorte que la décision du ministère de ne pas faire droit à sa demande n'est pas guidée par un motif inavouable. C'est M. Rosaire Bérubé qui était propriétaire à l'époque des décrets et qui devait dévoiler son occupation. Par ailleurs, il est inutile de revenir sur ce que j'ai déjà dit à propos de la connaissance de la nature de cette occupation tant par l'archevêché que par M. Rosaire Bérubé.

[89] Je ne peux non plus retenir l'argument de l'intimé voulant qu'il y ait préclusion promissoire à cause de la lettre adressée par le ministère à l'archevêché en avril 1967 indiquant qu'il n'y avait pas objection à la demande de location. Il n'y a pas eu de bail par la suite louant l'île à l'archevêché. On ne peut refaire l'histoire. Cela ne change rien à l'absence de droit de propriété de l'archevêché sur l'île au moment de la vente du chalet.

[90] Par ailleurs, je suis d'opinion différente en ce qui a trait à la deuxième partie de l'article 61, soit que « le juge peut ordonner la remise en état des lieux ».

[91] La possibilité que la Cour supérieure refuse cette demande n'est pas en contradiction avec les objectifs de la *Loi* et le mandat du ministre d'agir comme propriétaire des terres du domaine public. Il peut très bien en reprendre possession, tout en conservant la responsabilité de le remettre en état, s'il le désire. Je suis donc

[16] Voir *Labour Relations Board c. La Reine*, [1956] R.C.S. 82.

2012 QCCA 1496 (CanLII)

d'avis que rien dans la *Loi* ou les principes jurisprudentiels ne permet de croire que le terme « peut » est contraignant à cette étape du processus. La Cour supérieure conserve alors sa discrétion, sans quoi la gestion négligente du dossier par l'État et les délais astronomiques que cela peut avoir causés, comme c'est le cas ici, risqueraient d'engendrer des coûts exorbitants pour la remise en état, coûts que, dans certains cas, il serait injuste d'imposer à l'occupant.

[92] En somme, à cette étape, après avoir ordonné le délaissement, le juge en établit les modalités, ce qui exige de tenir compte des circonstances et ce qui requiert par conséquent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

[93] Vu sa conclusion préalable, le juge de première instance n'a pas abordé cette question. Il revient donc à la Cour de le faire. J'estime que, dans les circonstances décrites tout au long de mes motifs, la remise en état ne doit pas être imposée à l'intimé. L'État doit assumer ses choix et ne peut forcer l'intimé à débourser les sommes pharamineuses requises par la remise en état après de si nombreuses années.

L'APPLICATION DE L'ARTICLE 227 LAU

[94] À mon avis, il est inutile d'utiliser l'interprétation retenue à l'égard de l'article 227 LAU. La lecture et l'interprétation de la LTDÉ suffisent. Son objet y est clairement décrit et son texte suffit pour en déduire l'intention du législateur. La recherche de cette intention par l'étude d'une autre loi, adoptée à des fins étrangères à la LTDÉ, dans un domaine totalement différent, ne peut que prêter à confusion, sans aider à saisir la portée de la LTDÉ. Je rappelle que l'article 227 LAU vise le cas de l'usage de propriétés privées, autres que celles de la municipalité, qui contreviennent aux dispositions de la réglementation municipale en matière d'urbanisme. On comprend alors que le pouvoir judiciaire s'exerce dans un contexte fort différent de celui où l'État veut reprendre sa propriété qui est occupée sans droits par un tiers.

LES AUTRES MOYENS DE DÉFENSE DE L'INTIMÉ ET LE REJET DE SA DEMANDE RECONVENTIONNELLE

[95] L'intimé demandait à la Cour supérieure de dire et déclarer que le bâtiment peut être utilisé par lui et ses ayants cause sans autre titre, ou, subsidiairement, d'enjoindre l'appelant à conclure un bail d'au moins 10 ans avec renouvellement automatique, ou, sub-subsidiairement, de lui accorder un délai 20 ans avant d'être obligé de remettre les lieux en état.

[96] Le juge de première instance rejette cette demande, notant que les articles 94.2 et 100 *C.p.c.* ne lui permettent pas de l'accorder. Il écrit :

> Les articles 94.2 et 100 du Code procédure civile ne permettent pas d'obtenir une ordonnance contre un ministère pour le forcer à agir relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de ses fonctions.

2012 QCCA 1496 (CanLII)

> Le Tribunal ne peut donc pas forcer la défenderesse reconventionnelle à signer un bail avec le défendeur.
>
> Dans les circonstances actuelles la Cour ne peut accueillir la demande d'injonction permanente contre le procureur général du Québec et rejette la demande reconventionnelle.

[97] Voici le libellé de ces articles :

> 94.2. Il n'y a lieu à aucun recours extraordinaire ni mesure provisionnelle contre le gouvernement.
>
> 100. Il n'y a lieu à aucun recours extraordinaire ni mesure provisionnelle contre un ministre du gouvernement, ni contre une personne agissant sur ses instructions, pour le forcer à agir ou à s'abstenir d'agir relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de sa fonction ou de l'autorité à lui conférée par quelque loi du Québec.

[98] J'estime que le juge a raison.

[99] La location ou la vente d'un terrain du domaine de l'État se rapporte directement à l'exercice des fonctions du ministère. Le juge ne pouvait donc prononcer les ordonnances recherchées. Par ailleurs, *dire et déclarer que le bâtiment peut être utilisé par lui et ses ayants cause sans autre titre* ne serait qu'une autre façon indirecte d'accueillir un recours extraordinaire contre le gouvernement.

CONCLUSION

[100] Pour ces motifs, je propose d'accueillir en partie l'appel du procureur général, de rejeter celui de M. Bérubé, d'ordonner à ce dernier de délaisser l'emplacement en cause, mais de rejeter la demande de l'appelant de forcer l'intimé à remettre les lieux en état, sans frais, vu le sort mitigé du pourvoi.

FRANÇOIS DOYON, J.C.A.

2012 QCCA 1496 (CanLII)