

NOTES SUR LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE AU QUÉBEC

Marie-Louis Beaulieu, c.r.*

1. La propriété immobilière et le Code civil.

On a écrit avec raison que le Code civil français s'est occupé principalement de la propriété immobilière, ne consacrant que quelques brèves dispositions à la propriété mobilière et passant complètement sous silence les propriétés dites incorporelles.¹

Les propriétés incorporelles sont des droits qui représentent des formes d'appropriation de biens immatériels.² Au premier rang de ces droits figurent les offices, c'est-à-dire les fonctions conférées d'une manière permanente à une personne au nom du public ou de l'état. Viennent ensuite les droits d'auteurs et des inventeurs sur leurs œuvres et leurs inventions, c'est-à-dire la propriété littéraire, artistique et industrielle. Enfin, il y a les droits sur les lettres-missives. Les reproches qu'on a faits au Code Napoléon s'appliquent en bonne partie au Code du Québec. Le Code français renferme dix articles sur les meubles³ et nous les trouvons dans le nôtre,⁴ avec en plus un article de droit nouveau sur le rachat des rentes et au surplus, l'article réfère aux dispositions particulières relatives au rachat des rentes en remplacement des droits seigneuriaux.⁵

Les règles du Code civil sur la propriété immobilière, comme sur la propriété mobilière d'ailleurs, sont commandées par le grand principe de la propriété individuelle et transmissible. Ce principe fait plus: il inspire et dirige tout notre régime civil. Selon les idées de l'époque, les rédacteurs du Code Napoléon considérèrent la propriété individuelle comme "un droit de l'homme, inaliénable et sacré".

La réglementation du régime des biens occupe une grande place dans le Code civil. C'est que la vie civile repose essentiellement sur la richesse, d'où l'importance des lois relatives à l'organisation et à la circulation des richesses. C'est un des domaines où le législateur doit surtout intervenir, car la propriété des richesses réduite à l'état de simple droit naturel ne serait qu'un vain mot.

*B.A., L.Ph., LL.L., LL.D., M.S.R.C.; Docteur en Droit *Honoris Causa* (Ottawa-Poitiers); Professeur de Législation du Travail et de Sécurité Sociale aux Facultés de Droit et des Sciences Sociales de l'Université Laval.

¹Planiol & Ripert, *Traité pratique de droit civil français* (3ème éd., 1948), t. 3, no. 1, p. 1.

²Planiol & Ripert, *op. cit.*, no. 564, p. 544.

³art. 527 à 536 N.

⁴art. 383 à 387, 389 à 391, 395 à 398 C.c.

⁵L'abolition de la tenure seigneuriale fut décrétée en 1854, et en 1856 la Cour seigneuriale fixait les droits des seigneurs et des censitaires. En 1935, la législature a passé une loi abolissant les rentes seigneuriales qui étaient restées à la charge des propriétaires après l'abolition de la tenure seigneuriale.

Si la propriété individuelle assurée par le droit positif n'existait pas, dans notre concept du monde libre, la société serait si imparfaite que l'homme ne pourrait pas satisfaire ses inspirations légitimes. La propriété individuelle est le soutien de la liberté de la personne humaine.⁶ Avant d'en faire l'étude, il est utile de voir quelques notions historiques de la conception actuelle de la propriété privée.

2. *Évolution historique de la propriété foncière à Rome et en France.*

A Rome, comme dans tout le territoire de l'Europe latine, le droit de propriété foncière a d'abord existé sous des formes simples auxquelles ont succédé des formes complexes. Sous l'empire, par l'effet de la conquête, à côté du *dominium ex jure quiritium* qui représentait la propriété véritable et n'existait en principe qu'en Italie, les romains pouvaient avoir sur les "fonds provinciaux" un genre spécial de propriété. La différence entre les deux espèces de domaines a duré jusqu'à Justinien, puis l'unité s'est faite entre les fonds italiques et les fonds provinciaux, mais une nouvelle distinction n'a pas tardé à se former par l'effet des "tenures" et des "locations perpétuelles." En France, elle a duré jusqu'à la révolution, mais si la conception de la propriété simple et franche à la fois pleine et unique remonte à 1789, l'affranchissement de la propriété foncière par la suppression des tenures perpétuelles et des redevances de toutes natures, qui grevaient la terre, était réclamé bien avant la révolution.

Les Cahiers des paroisses, rédigés par les curés, furent une révolution. Les paysans s'intéressaient peu aux libertés publiques mais le régime féodal, les droits et les prélèvements qu'il imposait, les services qu'il comportait, les abus qu'il occasionnait faisaient l'objet de leurs doléances. L'Assemblée Constituante ne se serait peut-être pas pressée d'aborder les graves problèmes soulevés par la féodalité si les événements ne l'y avaient obligée. La prise de la Bastille, l'action des paysans s'emparant même des châteaux, la renonciation à leurs privilèges par les représentants des classes, des corporations ou des villes privilégiées, les décrets rendus en exécution de cette révolution firent disparaître en quelque sorte un régime qui avait mis des siècles à se constituer. Mais l'évolution historique qui a lentement exproprié le seigneur au profit du vassal ou du tenancier était déjà achevée avant 1789. Comme on l'a écrit, la révolution a affranchie la terre des redevances qui la grevaient, mais elle n'a pas véritablement opéré un déplacement de propriétaire. La chose était déjà faite.⁷

3. *La propriété foncière et la féodalité canadienne.*

Le régime de la propriété foncière sous la domination française puis, pour une bonne partie de la province après la cession du Canada à l'Angleterre à

⁶Hauriou, *Principes de droit public*, 2e éd., notes p. 386, 388, 399; Planiol et Ripert, *op. cit.*, no. 1, p. 2.

⁷Chenon, *Les démembrements de la propriété foncière avant et après la révolution* (1881), 2e éd., 1923; Planiol & Ripert, *op. cit.*, no. 4, p. 7.

venir à l'Acte pour l'abolition des droits et des devoirs seigneuriaux de 1854, prend la forme de la tenure seigneuriale venue de France. C'était une institution féodale modifiée par les usages locaux qui lui donnaient une originalité assez prononcée. Les documents montrent l'intention de l'ancienne mère patrie d'introduire le système seigneurial en Nouvelle-France dès sa naissance, de même que le désir des Rois de France d'appeler à leur secours le système seigneurial pour coloniser le pays. Nous avons ici une des originalités de la féodalité canadienne. Le premier document est en date du 12 janvier 1558, ce sont les lettres-patentes du souverain nommant Monsieur de la Roche son lieutenant-général et Gouverneur "ès-pays du Canada, Hochelaga, Terresneuves, Labrador, Rivière de la Grande-Baye,⁸ de Norembègue et autres terres adjacentes."⁹ Le titulaire était investi du pouvoir de consentir des baux "d'icelles terres qu'il pourrait acquérir audit voyage, pour en jouir par ceux à qui elles seront affectées et leurs successeurs, en tous droits de propriété, à savoir: aux gentilshommes et ceux qu'il jugera gens de mérite, en fiefs, seigneuries, châtellemies, Comtés, vicomtés, baronnies et autres dignités relevant de Nous, telles qu'il jugera convenir à leurs services, à la charge qu'ils serviront à tuition et défense desdits pays; et aux autres de moindre condition, à telle charge ou redevances annuelles qu'il avisera." Le deuxième document aussi très important est du 29 février 1626. Ce sont des lettres-patentes de confirmation et de concession données à Paris par le Duc de Vantadour, Vice-Roi de la Nouvelle-France sur la requête de Louis Hébert. Elles comportent que la concession est "pour en jouir en *fief noble*, par lui, ses héritiers et ayants-causes."⁹ Dans ce système de tenure, dit Garneau, le Roi était le seigneur suzerain de qui relevaient toutes les terres accordées à titre de franc-alleu, fief et seigneurie.¹⁰ Les réserves du Roi étaient peu de choses: la propriété des mines et l'exploitation des bois pour son service. La chasse et la pêche constituaient des droits seigneuriaux.

Il y avait trois sortes de fiefs: les fiefs suzerains, les fiefs dominants et les fiefs servants. Les principaux droits et redevances étaient le cens, les rentes, les lods et ventes qui s'élevaient au douzième du prix de la terre, le quint fixé au cinquième de la valeur du fief.

Les seigneurs étaient obligés de concéder, et les censitaires avaient l'obligation de tenir feu et lieu, et de mettre leur terre en valeur, sans quoi elle était réunie aux terres du seigneur dominant. Les seigneurs devaient aussi construire des moulins banaux sur leurs fiefs. Ils avaient autant de devoirs à remplir que de droits à exercer.¹¹

⁸Fleuve Saint-Laurent.

⁹W. B. Munro, *The Seigniorial System in Canada* (1907); *Documents Relating to the Seigniorial Tenure in Canada 1598-1854* (Toronto, The Champlain Society, 1908); Lareau, *Histoire du droit canadien* (1888), t. 1, p. 159.

¹⁰*Histoire du Canada*, 1ère éd., t. 1, p. 172.

¹¹Lareau, *op. cit.*, p. 156 et s; Victor Morin, *Seigneurs et Censitaires: castes disparues* (1941), pp. 23 et 52.

4. *La propriété foncière après la cession du Canada à l'Angleterre.*

La cession du Canada à l'Angleterre a conservé la féodalité canadienne, même elle l'a revêtue d'un aspect nouveau. L'article 37 de la capitulation de Montréal du 8 septembre 1760 conserve les seigneurs et censitaires dans "l'entière et paisible propriété et possession de leurs biens seigneuriaux et roturiers." Ainsi les droits et les obligations des seigneurs restaient les mêmes que sous la domination française. L'Acte de Québec de 1774 ne fit que confirmer l'exercice de droit des seigneurs de même que leur obligation et l'Acte constitutionnel de 1791 n'apporta aucun changement à la question seigneuriale. Par le statut impérial 31 George III., ch. 31,¹² il était décrété que toutes les terres qui seraient concédées par la Couronne le seraient selon la tenure de franc-alleu en vigueur en Angleterre. Plusieurs statuts sont venus par la suite régler le régime foncier, surtout quant à l'aliénation des terres en franc-alleu roturier, à leur transmission par succession, aux droits des femmes mariées, etc. . . On y décrétait l'application des lois anglaises. Cependant, malgré ces dispositions, les terres en franc-alleu roturier étaient souvent léguées ou transmises par succession conformément aux lois françaises. Les Rois d'Angleterre ont fait eux-mêmes, au Canada, des concessions en seigneurie. On en comptait deux-cent-vingt-sept en 1849 dont soixante-seize dans le district de Montréal; cent-quatorze dans le district de Québec et trente-quatre dans celui des Trois-Rivières.¹³

5. *L'abolition de la tenure seigneuriale.*

En 1854, le Gouvernement d'Union a passé la Loi qui mettait fin au régime féodal et abolissait, avec indemnité les droits des seigneurs.¹⁴ Depuis cette législation, toutes les terres sont tenues en franc-alleu roturier, c'est-à-dire qu'une tenure libre a été substituée à la tenure seigneuriale. Les charges de l'ancienne tenure pesaient lourdement sur le peuple. Les devoirs et les obligations qu'elle imposait grevaient l'industrie et nuisaient à l'esprit d'entreprise. On peut dire que les droits qu'elle comportait étaient exorbitants pour le temps. Au surplus, ils provoquaient des conflits nuisibles à l'ordre public, par exemple, par l'inégalité où le seigneur était vis-à-vis de son vassal. La Loi de 1854 établissait un fonds évalué à \$1,500,000 pour indemniser les seigneurs, mais la mesure coûta à la province beaucoup plus: au-delà de dix millions. La banalité, les lods et ventes, le retrait, la corvée, et autres droits furent rachetés, excepté les cens et rentes qui restèrent à la charge du censitaire sous forme de rentes constituées, mais ce dernier avait la liberté de les capitaliser et de libérer ainsi sa propriété de tout droit seigneurial.¹⁵

¹²1791.

¹³Lareau, *op. cit.*, p. 169, 174 à 177; Morin, *op. cit.*, p. 53-59 et G.E. Marquis, *Le régime seigneurial au Canada* (1931).

¹⁴Acte pour l'abolition des droits et devoirs féodaux dans le Bas-Canada, ou Acte seigneurial: Statuts de la Province du Bas-Canada, 18 Victoria, ch. 3; amendé en 1855 par 18-19 Victoria, ch. 103. Ces deux lois sont reproduites au recueil intitulé *Statuts du Canada*, volume 10, 18 Victoria (1854-1855).

¹⁵C'est à ces rentes et à leur achat que réfère le Code civil, aux articles 388 et 393; Morin, *op. cit.*, p. 73.

Il ne faut pas condamner trop vite la tenure seigneuriale car les seigneurs canadiens ont rendu de grands services à la colonisation. Elle était, dans l'esprit du Roi et de ses ministres, le moyen le plus efficace de défricher, de cultiver et de mettre en valeur le sol de la Nouvelle-France.¹⁶

6. Abolition des rentes seigneuriales.

La Loi de 1854 avait remplacé la tenure seigneuriale par une tenure libre et les droits des seigneurs avaient été rachetés, mais la commutation de tenure n'avait pas aboli les rentes seigneuriales qui, ainsi que nous venons de l'écrire, étaient restées à la charge des propriétaires et grevaient les immeubles.

Dans un pays prospère et où les capitaux sont facilement accessibles aux entreprises légitimes, il fallait s'occuper au plus tôt de trouver une solution au problème des rentes perpétuelles consolidées qui grevaient encore les terres, autrefois concédées sous la tenure seigneuriale. Les propriétaires de ces immeubles regardaient avec envie leurs compatriotes des cantons de l'Est et des autres territoires du Québec, où les terres avaient été concédées en franc et commun soccage. En 1935, la législature a passé la Loi abolissant les rentes seigneuriales.¹⁷ Les municipalités où il se trouvait des terres assujetties au paiement des rentes établies par l'Acte seigneurial de 1854, ont été formées en corporations sous le nom de "Syndicat national du rachat des rentes seigneuriales." Ces droits sont exercés et ces obligations sont remplies par un bureau de trois commissaires nommés par le gouvernement, avec siège principal à Québec.

L'objet du syndicat est de faciliter la libération des terres grevées de rentes constituées, en remplacement des droits seigneuriaux, par exemple, en aidant les débiteurs à se procurer l'argent nécessaire au paiement du capital de la rente. Le syndicat peut emprunter au moyen d'obligations ou autrement, avec la garantie du gouvernement et il peut aussi imposer une taxe sur la propriété libérée. Par l'amendement de 1947, le Secrétaire de la Province a été autorisé à assumer les obligations du syndicat pour ces emprunts.

Aujourd'hui, toutes les rentes ont été rachetées à l'exception de celles dues à des indiens sous la juridiction du parlement fédéral. Les taxes municipales sont encore en vigueur et sur \$2,600,000 d'obligations, pour argent emprunté, il reste \$1,311,000 de dû.¹⁸

¹⁶Lareau, *op. cit.*, p. 157, 196 à 200; Marquis, *op. cit.*; Morin, *op. cit.*, p. 59 à 64 et 68.

¹⁷25-26 Geo. V., S.Q. 1935, ch. 82, aujourd'hui le chapitre 322 des Statuts refondus du Québec 1941 amendé par 7 Geo. VI., S.Q. 1943, ch. 43, et 11 Geo. VI., S.Q. 1947, ch. 19. Elu maire de sa ville et député de St-Hyacinthe en 1912, l'Honorable Damien Bouchard, autrefois Ministre de la Voirie et des Travaux Publics, plus tard sénateur, résolut de porter remède à la situation. En 1926, il réclamait la municipalisation des rentes seigneuriales. Propriétaire d'un journal, il entreprit en même temps une campagne en faveur de la disparition des restes de la féodalité canadienne. En 1928, il présentait une mesure à l'assemblée législative à cet effet. Sans être adoptée, la proposition fit faire un pas à la solution du problème. En 1935, le projet de Loi Bouchard eut comme parrain, le Premier Ministre Taschereau lui-même, ce qui assura son adoption.

¹⁸Morin, *op. cit.*, p. 64 à 71.

7. La propriété foncière et la politique.

La propriété foncière n'est plus qu'un droit privé, contrairement à ce qu'elle était sous la féodalité canadienne et le régime seigneurial, alors qu'elle avait un certain caractère politique et comportait des attributions sociales.¹⁹

Bien que la propriété foncière ne soit plus qu'un droit privé, quelques textes de droit public lui attachent cependant des privilèges politiques. Il y a d'abord la Constitution canadienne²⁰ pour la qualification des sénateurs et la Loi de la législature²¹ pour celle des membres du Conseil législatif. Il y a aussi les Lois électorales, municipales et scolaires: le Code municipal;²² la Loi des cités et villes;²³ la Charte de Québec;²⁴ la Charte de Montréal²⁵ de même que les chartes de plusieurs autres villes enfin, il y a la Loi de l'instruction publique.²⁶ Ces lois exigent parfois certaines qualifications foncières pour l'électorat et généralement pour l'éligibilité.

La grande propriété foncière affectée à l'industrie et au commerce, rendue possible par la concentration des richesses au profit des sociétés ou de particuliers, joue indirectement un rôle politique. Elle confère à ces sociétés et à ces particuliers une véritable puissance que l'on peut comparer au rôle politique de la possession de la terre sous la féodalité et la tenure seigneuriale. S'il est vrai que cette puissance ne résulte pas directement du droit de propriété, on

¹⁹Lareau, *op. cit.*, p. 168 à 202 et Morin, *op. cit.*, p. 43 à 52; Munro, *op. cit.*

²⁰L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, art. 22, S.R.C. 1952, Vol. 6, p. 76. Le sénateur doit posséder, pour son propre usage et bénéfice, des terres dans la Province, pour laquelle il est nommé, d'une valeur de \$4,000 en sus de toutes rentes, dettes, charges et hypothèques. Dans la Province de Québec, la qualification foncière doit se trouver dans le collège électoral dont la représentation est assignée à chaque sénateur.

²¹S.R.Q. 1941, ch. 4, art. 7 et 8. Le conseiller législatif doit posséder des biens-fonds dans les limites de la province, attestés par une déclaration de propriétaire foncier conformément à la cédule 5e de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, d'une valeur de \$4,000 en sus de toutes rentes, dettes, charges ou hypothèques et la déclaration doit aussi comporter qu'il n'a pas obtenu le titre à ses immeubles dans le but de devenir membre du Sénat.

²²L'article 228 est à l'effet que pour être élu maire ou conseiller, il faut posséder à titre de propriétaire, en son nom propre, des biens-fonds dans la municipalité d'une valeur d'au moins \$300, déduction faite de toute charge.

²³L'article 124 exige une qualification foncière de \$600 pour le maire et les échevins.

²⁴L'article 18 exige une qualification foncière de \$5,000 pour le maire, de \$2,000 pour les échevins au siège no. 1, et de \$1,000 pour les échevins au siège no. 2.

²⁵L'article 197 nous dit que nul ne peut être mis en candidature pour la charge de maire s'il n'est électeur et ne réside dans la Cité depuis au moins 3 ans, et, d'après l'article 200, il n'est pas nécessaire d'être propriétaire de biens-fonds pour avoir droit de vote puisque la personne inscrite au rôle de perception des taxes personnelles, comme locataire d'immeuble, peut voter. Il faut dire la même chose du candidat au poste de conseiller avec cette différence qu'ici il n'est pas nécessaire de résider dans la Cité, mais que toute personne demeurant dans une des municipalités membres de la Corporation de Montréal métropolitain, peut être candidat à condition de posséder des biens-fonds d'une valeur de \$2,000 (art. 196).

²⁶D'après les articles 122 et 125, il faut être inscrit comme propriétaire au rôle d'évaluation, quelle que soit la valeur du bien-fonds.

peut l'y rattacher. On peut même dire qu'elle entraîne une sorte d'émission de la souveraineté et ainsi l'État n'est pas seul détenteur de la souveraineté.

Le droit de propriété immobilière, en soi, donne aussi à son titulaire une sorte de souveraineté sur une partie du domaine national car l'État ne peut contrôler tous les actes du propriétaire sur son fonds, d'où un certain danger pour l'intérêt public, et peut-être même pour cette forme toute spéciale d'intérêt public qu'est la défense nationale. Aussi, certains pays ne permettent pas aux étrangers l'accès à la propriété foncière, du moins dans certaines parties du territoire.²⁷ Après la guerre de 1914-1918, en France, cette opinion a reçu une certaine faveur, mais elle a été abandonnée. Il est préférable, du moins quand une guerre est sur le point d'éclater, de prendre des mesures nécessaires comme le gouvernement canadien l'a fait en 1941 pour les Japonais.²⁸

8. *Tendances de la législation actuelle.*

Le Code civil considère le droit de propriété comme un droit absolu.²⁹ C'est la conception individualiste du droit romain, mais la législation moderne a fait évoluer ce droit et l'une de ces tendances a été le renversement du principe du droit absolu et individualiste dans l'intérêt général d'abord, puis au bénéfice du propriétaire lui-même. L'intérêt général a amené le législateur à limiter le droit de propriété et le contenu du droit s'est rétréci et son intensité s'est atténuée.

Deux autres tendances se sont manifestées surtout durant le dernier quart de siècle: le législateur a voulu faciliter à toute la population l'accès à la propriété et dans ce but, plusieurs mesures en faveur de la petite propriété ont été votées. Le législateur s'est aussi préoccupé du financement des fermes et de leur exploitation en vue d'un meilleur rendement économique.

9. *Le droit de propriété et l'intérêt général.*

Dans toutes les législations, le droit de propriété est soumis aux exigences de l'intérêt supérieur de la collectivité. Il en était ainsi aux époques les plus lointaines de l'humanité. Le Code civil, qui consacre la conception du Droit

²⁷Thaller, "Esquisse d'une réforme de la législation des étrangers particulièrement dans les rapports franco-allemands, 1917" (Extrait de la Revue politique et parlementaire, sept-oct. 1917).

²⁸7-8 Geo. VI, S.C. 1943-44, ch. 28, abrégant la Loi du Traité japonais de 1913.

²⁹Il faut cependant retenir que le Code, après avoir dit que "la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue", apporte une réserve importante à la règle quand il ajoute: "pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements."

Ainsi, la loi et les règlements peuvent contrôler l'usage que le propriétaire fait de sa chose, et le Code renferme plusieurs textes réglementaires dans l'intérêt général. Les restrictions de la loi et des règlements auxquels il réfère, visent d'abord la propriété foncière et ont pour but d'assurer au maximum la culture des terres et de maintenir des rapports paisibles entre voisins. Ce sont des restrictions de droit privé: les servitudes naturelles et légales; les servitudes relatives au régime des eaux; le bornage et la clôture; la distance pour certaines plantations et certaines constructions; l'ouverture des jours et des vues; le passage en cas d'enclave.

romain, l'a soumis aux réserves que le législateur est en droit d'imposer dans l'intérêt de tous. Ces réserves, ou ces atténuations, se sont multipliées depuis la codification de 1866. L'action du législateur s'est manifestée dans trois directions.

A. L'expropriation pour cause d'utilité publique. Le Code civil³⁰ nous dit que nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. Le Code fait ici disparaître le droit de propriété. Les cas d'expropriation en vue de travaux nécessaires à l'intérêt public sont nombreux. La conception de l'intérêt public a pris un sens toujours plus large. Nous avons l'expropriation pour fins municipales, principalement en vertu du Code municipal³¹ et de la Loi des cités et villes;³² l'expropriation pour fins scolaires en vertu de la Loi de l'instruction publique;³³ l'expropriation pour fins religieuses en vertu de la Loi des terrains des congrégations religieuses;³⁴ l'expropriation pour fins de voirie provinciale en vertu de la Loi de la voirie;³⁵ l'expropriation pour les travaux de colonisation en vertu de la Loi concernant les chemins de colonisation.³⁶

La procédure d'expropriation a de plus été mise au service de certaines entreprises privées, par exemple pour le développement des forces hydrauliques; pour le flottage du bois; pour l'exploitation des mines; pour la construction des chemins de fer; les compagnies d'aqueducs, de gaz et de lumière.³⁷

B. Les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété. Ces limitations tendent vers une organisation et une utilisation de la propriété foncière où l'intérêt collectif est de plus en plus recherché. Elles ont pour objet soit d'assurer à la propriété elle-même un meilleur rendement, soit d'empêcher que le propriétaire ne cause des inconvénients excessifs à autrui par l'exercice de son droit, soit même de restreindre l'exercice de ce droit par le titulaire, quand l'intérêt public l'exige. Dans les deux premiers cas, nous avons en particulier les règlements de construction et de "zonage" que l'on rencontre à peu près dans toutes les villes d'une certaine importance et dans l'autre, les lois régissant les loyers.³⁸

C. Certains biens sont soustraits au droit de propriété. Le législateur agit ainsi à cause de l'intérêt et de l'utilité qu'ils présentent pour la collectivité.

³⁰art. 407.

³¹arts. 787, 788.

³²art. 605 et 606.

³³art. 268.

³⁴S.R.Q. 1941, ch. 312, art. 17.

³⁵S.R.Q. 1941, ch. 141, art. 16.

³⁶S.R.Q. 1941, ch. 108, art. 14.

³⁷S.R.Q. 1941, ch. 96 et 98; 196; 291; 295; 296.

³⁸14-15 Geo. VI, S.Q. 1950-51, ch. 20, plusieurs fois amendé, en particulier par 9-10 Eliz. II, S.Q. 1960-61, ch. 94. Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataire et propriétaire.

Souvent ces biens ne peuvent être exploités par les particuliers qu'en vertu de concessions et les individus ne peuvent en devenir propriétaires. C'est le cas des mines: depuis le 24 juillet 1880, les ventes de terres du domaine public contiennent de plein droit une réserve des droits de mines en faveur de la Couronne qui émet des certificats de mineur, des permis de mise en valeur ou des concessions pour la recherche du minerai, le développement et l'exploitation des terrains miniers.³⁹ C'est aussi le cas des forêts en vertu du permis de coupe de bois.⁴⁰ Il en fut également souvent ainsi pour l'énergie hydro-électrique⁴¹ et l'an dernier, le gouvernement de la Province a décidé de ne plus aliéner de chutes ou de pouvoirs d'eau, mais de toujours les affermer sous forme de bail ou de concession.

L'État est propriétaire d'une réserve de trois chaînes en profondeur de tous les terrains en bordure des rivières non navigables, ni flottables concédés depuis le 1er juin 1884. En d'autres termes, les concessions faites par la Couronne s'arrêtent à trois chaînes du lit de la rivière. C'est l'État qui est riverain. Cependant, le Ministère des Terres et Forêts peut réduire la profondeur de la réserve ou y renoncer.⁴²

10. Mesures en faveur de la petite propriété.

Le législateur tant fédéral que provincial a adopté plusieurs mesures destinées à développer la petite propriété et à favoriser son accès aux familles ouvrières, ou à revenus modiques en général.

A. Le provincial. La première mesure remonte au Gouvernement d'Union en 1849, Acte concernant les sociétés de construction.⁴³ C'est une loi de mutualité, aujourd'hui pratiquement ignorée, bien qu'elle soit encore dans nos statuts.⁴⁴

Nous sommes en 1944. La législation fédérale sur le logement ne rencontrait pas les besoins de la population du Québec parce que le montant des prêts qu'elle permettait était insuffisant. Les coopératives d'habitation étaient en plein essor en dépit des difficultés de financement qu'elles éprouvaient, malgré l'aide des Caisses populaires. Au surplus, ces coopératives pouvaient difficilement bénéficier de la Loi fédérale. En vue de remédier à cette situation, le gouvernement provincial a fait voter une loi pour encourager la construction de maisons d'habitation, appelée Loi du logement,⁴⁵ restée pratiquement lettre morte.

³⁹S.R.Q. 1941, ch. 196.

⁴⁰S.R.Q. 1941, ch. 93.

⁴¹S.R.Q. 1941, ch. 98.

⁴²S.R.Q. 1941, ch. 154.

⁴³12 Victoria, ch. 57.

⁴⁴Loi des sociétés de construction, S.R.Q. 1941, ch. 287.

⁴⁵8 Geo. VI, S.Q. 1944, ch. 38.

L'année 1948 a vu l'adoption de trois lois intéressantes, dont la première, la Loi pour améliorer les conditions de l'habitation⁴⁶ a joué et joue encore un rôle très important. Cette loi est à l'effet qu'en réunissant certaines conditions, tout propriétaire qui contracte un prêt hypothécaire d'une société de prêt autorisée ou d'une Caisse populaire Desjardins, ou *credit unions* ou corporation ou banque ou avec la Société Centrale d'Hypothèques et de Logements, en vue de construire ou d'acquérir une habitation nouvelle, peut obtenir de l'Office du Crédit Agricole du Québec un remboursement maximum d'intérêt de 3%. Le taux d'intérêt stipulé à l'acte d'hypothèque ne doit pas excéder 6¾%. Les prêts peuvent être consentis par l'organisme prêteur pour une période ne dépassant pas trente ans.

Le requérant doit être marié ou reconnu comme soutien de famille. Il ne doit pas être propriétaire et son épouse non plus, d'une autre habitation permanente, et il leur faut posséder les fonds nécessaires pour payer la différence entre le coût de construction ou d'achat et le montant du prêt en première hypothèque. Une deuxième hypothèque peut être consentie dans certains cas pour un prêt additionnel.

La Loi et les règlements établissent la nature de l'habitation, l'évaluation requise, le lotissement, le coût de la construction. Elle est administrée par l'Office du Crédit Agricole du Québec dont elle détermine les pouvoirs, la procédure et les recours en rapport avec ce que le législateur appelle le Service de l'Habitation Familiale. On aura une idée de l'importance de cette législation si on retient qu'entre la date de son adoption et le 31 décembre 1962, elle a servi à financer 69,506 logements appartenant à 64,071 propriétaires, logeant 277,879 personnes et que l'Office a déboursé \$50,612,159. Les engagements du gouvernement pour rencontrer le remboursement partiel d'intérêt jusqu'à l'expiration des prêts se montent à \$125,508,515 et le montant des prêts consentis est de \$469,857,547.⁴⁷

C'est en 1948 également qu'a été votée la Loi accordant aux municipalités des pouvoirs spéciaux pour remédier à la crise du logement.⁴⁸ La mesure est à l'effet d'autoriser les corporations municipales à céder pour un prix nominal, à des particuliers ou à des syndicats coopératifs de construction qui s'engagent à les bâtir pour leurs membres, des terrains qu'elles possèdent déjà ou qu'elles peuvent acquérir même par expropriation. Les municipalités sont aussi autorisées à réduire pour une période de 30 ans l'évaluation de la nouvelle habitation

⁴⁶12. Geo. VI, S.Q. 1948, ch. 6; amendée par 13. Geo. VI, S.Q. 1949, ch. 9; 14. Geo. VI, S.Q. 1950, ch. 8; 14-15. Geo. VI, S.Q. 1950-1951, ch. 11; 15-16. Geo. VI, S.Q. 1951-1952, ch. 10; 1-2. Eliz. II, S.Q. 1952-53, ch. 7; 2-3 Eliz. II, S.Q. 1953-54, ch. 7; 3-4 Eliz. II, S.Q. 1954-55, ch. 4; 4-5 Eliz. II, S.Q. 1955-56, ch. 9; et 9-10 Eliz. II, S.Q. 1960-61, ch. 66.

⁴⁷Rapport du Service de l'Habitation Familiale, Office du Prêt Agricole du Québec, année 1962.

⁴⁸12 Geo. VI, S.Q. 1948, ch. 7, amendée par 13 Geo. VI, S.Q. 1949, ch. 10; 14-15 Geo. VI, S.Q. 1950-51, ch. 12; 1-2 Eliz. II, S.Q. 1952-53, ch. 8; 3-4 Eliz. II, S.Q. 1954-55, ch. 5; 4-5 Eliz. II, S.Q. 1955-56, ch. 45; 6-7 Eliz. II, S.Q. 1957-58, ch. 5.

pour fins d'imposition, et à faire totalement à leurs frais les travaux d'aqueducs, de trottoirs, etc., occasionnés par les nouvelles maisons.⁴⁹

Enfin, en 1948, le législateur a voté la Loi autorisant les compagnies à consentir des prêts d'habitation à leurs employés.⁵⁰ La Loi a pour objet de permettre aux salariés des sociétés par actions d'acquérir le site d'un logis et d'y construire une maison au moyen de prêt hypothécaire à long terme et à un taux minimum d'intérêt.⁵¹

B. Le fédéral. Dès 1935, le gouvernement fédéral passait une loi pour aider la construction de maisons. C'est la Loi fédérale sur le logement,⁵² qu'il remplaçait trois ans plus tard par la Loi nationale sur le logement,⁵³ ni abrégée ni refondue lors de la refonte de 1952⁵⁴ mais qu'on a gardée en vigueur pour terminer les affaires commencées, alors que depuis 1944, on procède selon les lois nouvelles.

En 1944, le gouvernement fédéral a voté la Loi ayant pour objet de favoriser la construction de nouvelles maisons, la réparation et la modernisation des maisons existantes, l'amélioration des conditions d'habitation et de vie, ainsi que l'accroissement de l'emploi durant la période d'après-guerre, communément appelée la Loi nationale sur l'habitation,⁵⁵ reproduite aux statuts de 1952,⁵⁶ et remplacée en 1954 par une loi mieux adaptée à l'époque et permettant de rencontrer les besoins de la population canadienne plus efficacement que ne le faisait la Loi votée dix ans auparavant pour la période d'après-guerre: c'est la Loi nationale de 1954 sur l'habitation.⁵⁷ L'année suivante, donc en 1945, Ottawa votait la Loi sur la Société Centrale d'Hypothèques et de Logements,⁵⁸ également reproduite aux Statuts de 1952.⁵⁹

⁴⁹Cette Loi a été appliquée par la Cité de Québec et par la ville de Chicoutimi. Dès 1938, par 2 Geo. VI., S.Q. 1938, ch. 104, la Cité de Québec était autorisée à accorder des commutations de taxes pour les constructions nouvelles logeant une seule famille. En 1943, par 7 Geo. VI, S.Q. 1943, ch. 4, elle recevait l'autorisation de vendre des lots à prix nominal pour l'habitation et, en 1944, par 8 Geo. VI, S.Q. 1944, ch. 47, elle se faisait autoriser à accorder des exemptions de taxes. Ces pouvoirs accordés à la ville de Québec pour faciliter à toute la population l'accès à la propriété sont des illustrations de la tendance de l'époque dont ont bénéficié plusieurs autres cités et villes, en particulier Montréal.

⁵⁰12 Geo. VI, S.Q. 1948, ch. 9 amendée par 2-3 Eliz. II, S.Q. 1953-54, ch. 8.

⁵¹Les employés de la Gaspé Copper et de l'Iron Ore ont bénéficié de cette Loi. Dans le premier cas, à Murdochville, la Compagnie vend le terrain à ses salariés et verse à la corporation municipale les bénéfices qu'elle retire puis elle leur prête 100% du coût de la bâtisse. A Sept-Îles, la Compagnie prête en deuxième hypothèque \$2,000 à 1%, remboursables dans vingt ans.

⁵²25-26 Geo. V, S.C. 1935, ch. 58.

⁵³2 Geo. VI, S.C. 1938, ch. 49.

⁵⁴S.R.C. 1952, vol. 6, appendices et index—"Historique et Traitement des Lois", p. 56.

⁵⁵8-9 Geo. VI, S.C. 1944-45, ch. 46.

⁵⁶S.R.C. 1952, ch. 188.

⁵⁷2-3 Eliz. II, S.C. 1953-54, ch. 23; 4-5 Eliz. II, S.C. 1956, ch. 9; 6 Eliz. II, S.C. 1957-58, ch. 18; 7 Eliz. II, S.C. 1958, ch. 3; 7-8 Eliz. II, S.C. 1959, ch. 6; 8-9 Eliz. II, S.C. 1960, ch. 10; 9-10 Eliz. II, S.C. 1960-61, ch. 1 et 61.

⁵⁸9-10 Geo. VI, S.C. 1960-61, ch. 15.

⁵⁹S.R.C. 1952, ch. 46.

Ainsi, le système fédéral comprend deux lois: la Loi nationale de 1954 sur l'habitation et la Loi sur la Société Centrale d'Hypothèques et de Logements. Jusqu'à 1954, le gouvernement provincial accordait le bénéfice du remboursement partiel d'intérêts par la Loi du Québec, aux propriétaires qui prenaient avantage de la Loi fédérale. En 1960, ce bénéfice a été rétabli avec une certaine rétro-activité pour les six ans pendant lesquels il avait été refusé aux emprunteurs du Québec.

La Société Centrale d'Hypothèques et de Logements est une corporation de la Couronne fédérale, incorporée par la Loi de 1945. Aux termes de cette Loi, la Société a le pouvoir: d'assurer des prêts hypothécaires consentis pour des nouveaux logements, par les banques, les compagnies d'assurance sur la vie, les compagnies de fiducie et de prêts et d'autres prêteurs agréés; de faire des prêts hypothécaires aux emprunteurs qui ne peuvent obtenir un prêt des prêteurs particuliers et de faire des prêts hypothécaires aux compagnies de logements à dividendes limités pour des projets de logements à bas loyers; de faire des prêts aux universités pour les aider à procurer des logements à leurs étudiants; de donner une assurance aux banques pour des prêts consentis en vue de l'amélioration de maisons et de garantir aux compagnies d'assurance sur la vie et aux bailleurs de fonds particuliers, un revenu sur les projets de logements à loyer modique construits par eux; au nom du gouvernement fédéral, de participer avec les municipalités à l'acquisition et au déblaiement de zones délabrées, à des fins de réaménagement urbain; d'entreprendre conjointement avec les gouvernements provinciaux, le lotissement et l'aménagement de terrains à des fins résidentielles, la construction de logements, l'acquisition de bâtiments existants dans des zones de rénovation urbaine, transformation à des fins de logements; de construire, posséder et administrer des projets de logements pour son propre compte et pour le compte de ministères et d'organismes du gouvernement fédéral; d'encourager la réalisation de meilleurs logements et d'un urbanisme bien pensé et, en s'acquittant de cette responsabilité, d'entreprendre des études et des recherches sur les aspects techniques, économiques et sociaux du logement.

Cet exposé des pouvoirs de la Société Centrale d'Hypothèques et de Logements résume la Loi nationale de 1954 sur l'habitation. Ajoutons ceci: un adoucissement des conditions statutaires d'emprunt, telles qu'elles étaient au début, a été apporté en décembre 1960; les taux d'intérêt ont été en général abaissés; en 1961, les institutions prêteuses ont approuvé des prêts d'une valeur globale de 1,384 millions de dollars comparativement à 1,033 millions en 1960; depuis septembre 1961, le montant qu'il est permis de prélever sur le fonds du revenu consolidé pour l'avancer à la Société, à des fins de prêts directs, est passé de 1.5 milliard à 2 milliards de dollars; pour des fins de projets d'habitations universitaires, il est de 100 millions de dollars au lieu de 50 millions; enfin, il est permis de prélever à des fins de recherches sur le logement et l'urbanisme, 10 millions de dollars au lieu de 5 millions.

Ces quelques statistiques nous donnent une idée de la participation du fédéral à l'aide à l'habitation.⁶⁰

11. Mesures en faveur des exploitations agricoles.

La place qu'occupe l'agriculture dans l'économie canadienne, qu'il s'agisse des terres à blé ou à pâturages de l'Ouest, ou des terres à grande culture ou à culture maraîchère dans l'Est, devait amener nos gouvernements à remédier à l'insuffisance des moyens financiers des cultivateurs, par des prêts et des crédits de l'État et aussi à leur fournir l'aide technique et scientifique nécessaire à la mise en valeur de leurs terres. Aujourd'hui, l'aménagement, l'exploitation et l'amélioration de la propriété agricole et de la ferme en général font l'objet de plusieurs lois tant fédérales que provinciales.

A. Le fédéral. La première loi fédérale remonte à 1927. C'est la Loi ayant pour objet l'institution au Canada d'un système de crédit hypothécaire à long terme pour les cultivateurs,⁶¹ communément appelée Loi du prêt agricole canadien, abrogée et remplacée en 1959 par la Loi ouvrant aux cultivateurs un crédit hypothécaire à long terme, connue sous le nom de Loi sur le Crédit agricole.⁶² Cette loi établit un crédit agricole à long terme sur garantie hypothécaire, conçue en vue de répondre aux besoins des cultivateurs qui exploitent une ferme selon les techniques modernes. Elle est administrée par la Société du crédit agricole, qui a succédé à la Commission du prêt agricole canadien.

La Société est autorisée à prêter aux personnes dont l'agriculture constitue la principale occupation. Par "agriculture" il faut entendre l'élevage d'animaux de ferme, l'industrie laitière, la culture des fruits et toute culture du sol. La définition n'est pas limitative. La société interprète le terme dans le sens généralement admis. Elle peut refuser de prêter à un requérant qui possède déjà les ressources nécessaires pour organiser une entreprise agricole familiale rentable. Deux catégories de prêts sont prévues: le prêt hypothécaire sur garantie foncière seulement et le prêt sur la garantie foncière et les biens meubles du requérant. Les prêts peuvent aller jusqu'à \$27,500 — et la garantie doit être de 75% de la valeur immobilière. Enfin, les emprunts peuvent servir à l'acquisition de terres, à la construction ou à la modernisation des bâtiments; à l'achat de troupeaux, d'équipements, de semence; à la libération de dettes ou à toute autre fin jugée nécessaire à l'organisation et à l'exploitation d'une ferme familiale rentable.

La législature provinciale a récemment voté une loi par laquelle la Province de Québec s'engage à payer un rabais d'intérêt de 2½ pour cent sur les prêts hypothécaires consentis par la Société du Crédit Agricole, depuis le premier mai 1962. Les prêts agricoles fédéraux consentis depuis le 8 novembre 1950, sont aussi affectés par cette loi.

⁶⁰Société Centrale d'Hypothèques et de Logements, *Rapport annuel* (1961), p. 2 et 7; *Statistiques du Logement* (1961), p. 5 à p. 7.

⁶¹17 Geo. V, S.C. 1926-27, ch. 43, devenu le chapitre 66 des Statuts révisés du Canada (1927) puis le chapitre 36 des Statuts révisés du Canada de 1952.

⁶²7-8 Eliz. II, S.C. 1959, ch. 43, amendé par 9-10 Eliz. II, S.C. 1960-61, ch. 36.

Dans la Province de Québec, pour l'année financière 1962-1963, la Société a approuvé 800 prêts se totalisant à \$11,000,000 approximativement. Si l'on compare avec l'année précédente, alors que la Société avait approuvé 109 prêts au montant de \$1,786,100, on a une idée des progrès réellement extraordinaires du prêt agricole canadien dans notre Province. Pour tout le Canada, les chiffres de l'année financière 1962-1963 sont d'environ 7,000 prêts se totalisant à plus de \$85,000,000, en regard de 5,885 prêts et \$68,574,850 pour l'année précédente.

La deuxième intervention fédérale est de 1944: c'est la loi encourageant l'ouverture aux cultivateurs d'un crédit à moyen et à court terme pour augmenter la productivité des exploitations agricoles et pour y améliorer les conditions d'existence, connue sous le nom de Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles.⁶³

Les principaux objets de la Loi peuvent se résumer ainsi: amélioration et mise en valeur des fermes canadiennes en permettant aux cultivateurs de se munir de matériel moderne et d'améliorer leurs troupeaux; amélioration des conditions de vie de la famille agricole, au moyen d'électrification, de réfrigération, de chauffage et d'aqueducs, particulièrement en vue de diminuer le travail des femmes sur la ferme. Les prêts se font par les banques et l'État les garantit contre leur perte jusqu'à concurrence de 10% du montant prêté. L'emprunteur doit fournir des garanties et le taux d'intérêt est de 5%.

Les pertes subies en vertu de la mesure demeurent faibles: l'État a dû acquitter 1,984 réclamations formant la somme de \$1,356,116 en fonction d'un total de prêts de \$1,121,929,527. Ainsi les pertes ont été de 3/25%.

Dernière législation fédérale: la Loi prévoyant la remise en valeur des terres agricoles et l'aménagement des régions rurales au Canada date de 1961.⁶⁴ Le titre de la loi nous en indique sommairement l'objet mais le préambule nous en dit davantage. Le législateur y rappelle que l'agriculture au Canada subit des transformations technologiques qui nécessitent des ajustements de la part des canadiens adonnés à cette industrie; que de nombreux agriculteurs peuvent bénéficier de projets leur permettant d'augmenter le rendement des terres à revenu marginal. En décembre 1960, le Ministre de l'Agriculture déposait à la Chambre des Communes une résolution touchant l'amélioration de la situation économique de nos agriculteurs. Cette résolution présentait la loi dont nous nous occupons dans le moment. Le Ministre de l'Agriculture est autorisé à conclure avec les provinces des projets pour une utilisation subsidiaire des terres; pour la mise en valeur de régions rurales déterminées; pour la conservation des sols et des ressources hydrauliques. Ainsi, la Loi permet au gouvernement fédéral d'entreprendre, en liaison avec les gouvernements provinciaux et divers organismes, des travaux visant à:

(1) Trouver d'autres usages pour les terres peu productives,

⁶³ Geo. VI, S.C. 1944, ch. 41, devenu le chapitre 110 des Statuts révisés du Canada 1952 amendé par 1-2 Eliz. II, S.C. 1952-53, ch. 36; 4-5 Eliz. II, S.C. 1956, ch. 24; 7-8 Eliz. II, S.C. 1959, ch. 25; 9-10 Eliz. II, S.C. 1960-61, ch. 22; 10-11 Eliz. II, S.C. 1962, ch. 15.

⁶⁴ 9-10 Eliz. II, S.C. 1960-61, ch. 30.

(2) Accroître le revenu et l'embauchage dans les régions rurales,

(3) Développer et conserver les ressources en eau et en sol du Canada.

Ce programme est désigné en anglais par le sigle A.R.D.A.

Récemment, une entente a eu lieu entre le Ministre de l'Agriculture fédéral et le Ministre de l'Agriculture provincial pour mettre la Loi en vigueur dans la Province, et Québec a déjà choisi une ou deux régions pilotes où les deux gouvernements entreprendront conjointement la mise en application de la Loi.

2. Le provincial. La première législation provinciale destinée à aider financièrement les fermiers date de 1936. C'est la Loi du crédit agricole du Québec.⁶⁵ On disait que la Loi du prêt agricole canadien, à cause de certains particularismes de la ferme québécoise, ne s'adaptait pas toujours aux besoins de nos cultivateurs.

L'administration de la Loi est confiée à "L'Office du Crédit Agricole du Québec" qui possède les pouvoirs généraux des corporations en plus de ceux qui lui sont donnés par la loi organique.

L'Office du Crédit Agricole peut effectuer les prêts suivants: (1) à tout agriculteur déjà établi, un prêt garanti par première hypothèque sur sa ferme, jusqu'à concurrence de 80% de la valeur établie par l'Office: le prêt total ne devant en aucun cas excéder \$15,000; (2) un prêt d'établissement à toute personne, âgée de 21 à 40 ans, qui acquiert pour la cultiver une ferme rentable: le prêt total ne devant pas excéder 90% de la valeur établie par l'Office, ni \$15,000.

Celui qui a obtenu un prêt d'établissement a droit à une remise du $\frac{1}{3}$ du montant prêté, jusqu'à concurrence de \$3,000, s'il prouve à la satisfaction de l'Office qu'il a demeuré sur sa ferme et l'a cultivée, sans interruption, pendant les 10 ans suivant la date de la signature de l'acte d'obligation. Cette remise n'est accordée qu'une seule fois à la même personne.

Le prêt à l'agriculteur déjà établi est employé à convertir des créances hypothécaires, ou à payer des dettes, sauf une dette contractée pour l'achat d'une automobile. Le prêt d'établissement est consenti aux fils de cultivateurs ou à toute personne, âgée de 21 à 40 ans qui acquiert une ferme et dont l'exploitation sera sa principale occupation. Les prêts sont remboursables en 39 ans et demi, sous forme d'annuité comprenant le capital et l'intérêt au taux de $2\frac{1}{2}\%$.

En 1962, l'Office a consenti 4,521 prêts au montant total de \$34,407,400 en regard de 3,447 prêts au montant de \$26,454,700 pour l'année précédente. Depuis 1936, l'Office a consenti 66,282 prêts totalisant la somme de \$219,135,445.

⁶⁵1 Ed. VIII, S.Q. 1936, ch. 3, amendé par 1 Geo. VI, S.Q. 1937, ch. 32; 2 Geo. VI, S.Q. 1938, ch. 2; 2 Geo. VI, S.Q. 1938, ch. 3; 3 Geo. VI, S.Q. 1939, ch. 29; 4 Geo. VI, S.Q. 1940, ch. 6; 5 Geo. VI, S.Q. 1941, ch. 31; 6 Geo. VI, S.Q. 1942, ch. 40; 8 Geo. VI, S.Q. 1944, ch. 25; 10 Geo. VI, S.Q. 1946, ch. 32; 11 Geo. VI, S.Q. 1947, ch. 43; 12 Geo. VI, S.Q. 1948, ch. 21; 13 Geo. VI, S.Q. 1949, ch. 42; 14 Geo. VI, S.Q. 1950, ch. 5; 14-15 Geo. VI, S.Q. 1950-51, ch. 10; 15-16 Geo. VI, S.Q. 1951-52, ch. 5; 1-2 Eliz. II, S.Q. 1952-53, ch. 6; 2-3 Eliz. II, S.Q. 1953-54, ch. 4; 3-4 Eliz. II, S.Q. 1954-55, ch. 3; 4-5 Eliz. II, S.Q. 1955-56, ch. 4; 5-6 Eliz. II, S.Q. 1956-57, ch. 3; 6-7 Eliz. II, S.Q. 1957-58, ch. 3; 7-8 Eliz. II, S.Q. 1958-59, ch. 4; 8-9 Eliz. II, S.Q. 1959-60, ch. 14; 9-10 Eliz. II, S.Q. 1960-61, ch. 14.

En 1945, la législature a voté la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise des coopératives d'électricité, communément appelée, Loi de l'électrification rurale.⁶⁶ L'administration en est confiée à l'Office du même nom et qui, comme corporation d'abord, a des pouvoirs très étendus: acquérir, posséder, administrer des immeubles, mais surtout consentir des prêts aux coopératives d'électricité jusqu'à concurrence de 75% de la valeur des biens affectés à la garantie; leur prêter son assistance et son concours, les services de ses techniciens; payer une partie n'excédant pas 3% des intérêts sur les emprunts faits aux banques ou aux Caisses populaires par les membres des coopératives pour installer l'électricité sur leur ferme. La Loi prévoit la formation de coopératives de production, de transmission, de distribution et de vente d'électricité dans les municipalités régies par le Code municipal et dans les territoires non organisés en municipalités.

Au 31 décembre 1961, il y avait 47 coopératives dans la Province, faisant surtout de la distribution de l'électricité qu'elles achètent des centrales de production. Elles avaient terminé la construction de 9,234 milles de lignes pour desservir 72,254 usagers, comprenant environ 350,000 personnes, surtout dans les régions où les grandes sociétés ne veulent pas aller: l'Île aux Grues, la Gaspésie, les Îles de la Madeleine, la Côte Nord du Saint-Laurent, le Témiscamingue et l'Abitibi.⁶⁷

Au 31 décembre 1961, l'Office avait engagé un montant de \$32,653,916.35 dont \$1,932,301.61 pour la seule année 1961.⁶⁸

Au 31 décembre 1962, l'évaluation des coopératives était d'environ \$28,000,000.

Dans le contexte économique et social actuel, l'électrification rurale ne se résume pas à un simple problème de construction ou d'extension de lignes. Au-delà des réseaux qui couvrent à l'heure présente la presque totalité des régions agricoles du Québec, et dont environ la moitié appartient au secteur coopératif, l'Office a assumé ses responsabilités et, tout en exerçant un droit de surveillance et de contrôle sur les biens légalement hypothéqués en faveur de la Province, elle a favorisé par son aide matérielle, par son service légal, par son service technique, par son service de vérification et par ses nombreuses fonctions quasi-judiciaires, le progrès constant des coopératives d'électricité.

Dernière législation provinciale. En 1960, la législature adoptait la loi pour aider à l'organisation et à l'amélioration des fermes⁶⁹ remplacée l'année suivante par une loi plus complète, ayant les mêmes objets, et qui porte le même

⁶⁶Geo. VI, S.Q. 1945, ch. 48, amendé par 10 Geo. VI, S.Q. 1946, ch. 30; 12 Geo. VI, S.Q. 1948, ch. 40; 13 Geo. VI, S.Q. 1949, ch. 43; 14 Geo. VI, S.Q. 1950, ch. 6; 15-16 Geo. VI, S.Q. 1951-52, ch. 6 et 44; 1-2 Eliz. II, S.Q. 1952-53, ch. 50; 2-3 Eliz. II, S.Q. 1953-54, ch. 5; 3-4 Eliz. II, S.Q. 1954-55, ch. 6; 4-5 Eliz. II, S.Q. 1955-56, ch. 5 et 27; 8-9 Eliz. II, S.Q. 1959-60, ch. 61; 9 Eliz. II, S.Q. 1960, ch. 8 et 48.

⁶⁷Rapport annuel de l'office d'électrification rurale (1961), p. 1. Depuis la préparation de ce rapport, une coopération a été fondée, celle de Johan Beetz, ce qui fait qu'il y a actuellement 48 coopératives.

⁶⁸*Op cit.*, p. 7.

⁶⁹9-10 Eliz. II, S.Q. 1960-61, ch. 13.

titre, connue sous le nom de Loi pour l'amélioration des fermes⁷⁰ dont l'application est confiée à l'Office du prêt agricole.

La Loi autorise le gouvernement à rembourser 3% d'intérêt sur tout emprunt n'excédant pas \$3,000 dans le cas d'organisation de fermes, et \$4,000 dans le cas d'amélioration, qu'un agriculteur obtient d'une Caisse populaire ou d'une banque. De plus, le gouvernement garantit le remboursement des pertes en capital et intérêts, subies par les organismes prêteurs jusqu'à concurrence de 10% des prêts.

Cette Loi est entrée en application en janvier 1962. Pour l'année 1962, le Service de l'amélioration des fermes de l'Office du Crédit Agricole a accepté d'allouer le remboursement de 3% d'intérêt sur 11,841 prêts représentant un montant prêté par les Caisses populaires et les banques de \$21,517,000. L'intérêt engagé par le gouvernement représente \$2,066,000.

12. La propriété foncière: droit subjectif, fonction sociale.

Rappelons que le mot "droit" est pris ici dans un sens concret et qu'il désigne le ou les droits attribués à telle ou telle personne, par opposition au mot "droit" pris dans un sens abstrait alors qu'on parle de "droit objectif." Les droits subjectifs peuvent se définir "les pouvoirs d'agir reconnus aux personnes, aux individus, par les règles juridiques dont l'ensemble forme le droit dans la Société dont il s'agit."⁷¹

Les interventions législatives que nous venons d'étudier tentent, comme on l'a vu, les unes à diminuer la valeur du droit de propriété, c'est le cas de l'expropriation, ou bien à en limiter l'exercice comme les règlements de construction, ou encore à soustraire à son emprise certains biens d'une grande importance, comme les chutes d'eau. Ainsi, le droit de propriété n'a plus la valeur et la puissance que lui ont donné les codificateurs.

Il y a aussi les mesures en faveur de la petite propriété et les interventions de l'État au bénéfice de l'exploitation agricole. Ces législations ont sans doute pour but la satisfaction des intérêts purement privés du propriétaire, mais elles ont aussi été motivées par la recherche d'un but social et elles comportent une restriction aux libertés individuelles du propriétaire dans l'intérêt général de la société représentée par l'État.

En France, où les mêmes tendances se sont manifestées, certains auteurs⁷² ont élaboré une théorie qui tend à ramener la propriété elle-même à une fonction

⁷⁰9-10 Eliz. II, S.Q. 1960-61, ch. 55. Insérée dans les Statuts refondus du Québec 1941 sous le titre de chapitre 13-A.

⁷¹Colin, Capitant et Julliot de la Morandière, *Traité de droit civil* (1953), t. 1, no. 5 et 8, p. 4 et 6.

⁷²Duguit, *Le droit social, le droit individuel* (2e éd. 1911), p. 17 et s.; *Les transformations générales de droit privé* (1912), p. 147 et s.; Renard et Trotabas, *La fonction sociale de la propriété privée* (1930); Paul Coste-Floret, *La nature juridique du droit de propriété d'après le Code civil et depuis le Code civil*, (thèse, Montpellier, 1935); Vizioz, *Propriété et contrat* (1939); Jossierand, "Configuration du droit de propriété dans l'ordre juridique nouveau," *Etudes Sugyama*, (1940), p. 95; Rouast, "Evolution du droit de propriété," *Travaux de l'Association Henri Capitant* (1945), p. 45 et s.; R. Savatier, *Du droit civil au droit public* (2e éd., 1950), p. 40 et s.

sociale et à nier le caractère subjectif du droit de propriété. Planiol et Ripert, après avoir dit que le droit de propriété est amoindri et qu'il n'a plus aujourd'hui la puissance que lui donnait le Code civil, écrivent ceci :

Faut-il en conclure que sa *nature* se soit transformée, qu'il ait cessé d'être un droit subjectif pour devenir une fonction sociale et que le propriétaire, détenteur d'une richesse, ne doive être juridiquement protégé que dans la mesure où il remplit la fonction qui lui est confiée? Certains auteurs le soutiennent.

Qu'il y ait une part de vérité dans cette théorie cela n'est pas douteux, du moins en ce sens que, dans la mesure où le droit public pénètre le droit de la propriété privée, le contenu de celui-ci s'amenuise et son caractère se modifie.⁷³

Mais il n'est pas exact de ramener la propriété elle-même à une fonction sociale et de nier le caractère subjectif du droit.⁷⁴

Nous trouvons la même doctrine dans Colin, Capitant et Julliot de la Morandière,⁷⁵ avec cependant une atténuation. Après avoir rappelé que la Constitution française fait obstacle à ce que l'on puisse considérer que la doctrine de la propriété, fonction sociale, soit celle du Droit français positif, ils écrivent :

Toutefois, le code civil lui-même annonçant que le droit de propriété peut se voir assigner des limites par les lois et les règlements, notre Constitution proclamant que tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité, on peut affirmer que d'après le Droit positif, si la propriété est un droit, une puissance d'un individu sur une chose, sur une portion du sol, ce droit a une *fonction sociale* à remplir.⁷⁶

La théorie du droit de propriété fonction sociale n'a pas rencontré d'adeptes chez nos juristes. Pour nous, la propriété est un droit qui a une fonction sociale et, ce qu'a écrit le Doyen Julliot de la Morandière s'applique à notre propos : "la propriété foncière est une puissance d'un individu sur une portion du sol, ce droit a une fonction sociale à remplir." Cette fonction dépasse les nécessités sociales que les codificateurs ont inscrites au Code civil, au chapitre des servitudes et qui sont des restrictions de caractère purement privé.

⁷³R. Savatier, *op. cit.*, p. 59. et s.

⁷⁴Planiol & Ripert, *Traité pratique de droit civil français* (2e éd., 1952), t. 3, no. 11, p. 15.

⁷⁵*Op cit.*, no. 1487., p. 852-853.

⁷⁶C'est d'ailleurs la conception chrétienne de la propriété: les droits ne doivent être exercés que pour le bien commun.

CASE and COMMENT