

Marcel Gauthier Appellant

v.

Commission de protection du territoire agricole du Québec Respondent

INDEXED AS: GAUTHIER v. QUEBEC (COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE)

File No.: 19620.

1987: May 11; 1989: April 20.

Present: Beetz, Lamer, Wilson, Le Dain * and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Environmental law — Protection of agricultural land — Acquired rights — Permits authorizing use — Land bought and developed for residential purposes — Subdivision plan for location of street approved by municipal council — Subdivision plan for development filed with Department of Lands and Forests — Part of land located in agricultural zone after adoption of Act to preserve agricultural land — Development work done in part located outside agricultural zone — Whether appellant had acquired rights over lots in his residential development located within agricultural zone — Whether approval of municipal council or filing of subdivision plan, or both, constitutes a permit authorizing use for purpose other than agriculture within meaning of s. 101 of Act — Act to preserve agricultural land, R.S.Q., c. P-41.1, s. 101.

In 1975 the appellant bought a piece of land intending to turn it into a residential development and began the construction of a street and ditches. Two years later the municipal council approved by resolution the plan for subdivision of the land used in constructing a street, and the appellant filed the subdivision plan for the entire development with the Department of Lands and Forests in accordance with art. 2175 C.C.L.C. This subdivision plan was accepted by the Department. The appellant proceeded with the development work. He built an electricity and telephone line and a model house. He also sold several lots. When the *Act to preserve agricultural land* came into effect, part of the appellant's land was included in an agricultural zone. This part, which is the subject of the litigation, though subdivided, had not been developed and had not been the subject of any

* Le Dain J. took no part in the judgment.

Marcel Gauthier Appellant

c.

Commission de protection du territoire agricole du Québec Intimée

RÉPERTORIÉ: GAUTHIER c. QUÉBEC (COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE)

N° du greffe: 19620.

1987: 11 mai; 1989: 20 avril.

Présents: Les juges Beetz, Lamer, Wilson, Le Dain * et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit de l'environnement — Protection du territoire agricole — Droits acquis — Permis d'utilisation — Terrain acheté et aménagé pour en faire un développement domiciliaire — Plan de lotissement pour l'emplacement d'une rue approuvé par le conseil municipal — Plan de lotissement du développement déposé au ministère des Terres et Forêts — Partie du terrain située en zone agricole après l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole — Travaux d'aménagement exécutés dans la partie située à l'extérieur de la zone agricole — L'appellant bénéficie-t-il de droits acquis sur les lots de son développement domiciliaire situés dans la zone agricole? — L'approbation du conseil municipal ou le dépôt du plan de lotissement ou les deux constituent-ils un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture au sens de l'art. 101 de la Loi? — Loi sur la protection du territoire agricole, L.R.Q., chap. 41.1, art. 101.

En 1975, l'appellant achète une terre avec l'intention d'en faire un développement domiciliaire et commence la construction d'une rue et de fossés. Deux ans plus tard, le Conseil municipal approuve par résolution le plan de lotissement du terrain consacré à la construction d'une rue et l'appellant dépose le plan de lotissement du développement entier auprès du ministère des Terres et Forêts conformément à l'art. 2175 C.c.B.-C. Ce plan de lotissement est accepté par le Ministère. L'appellant continue les travaux d'aménagement. Il construit une ligne d'électricité et de téléphone de même qu'une maison modèle. Il vend également quelques lots. Au moment où la *Loi sur la protection du territoire agricole* prend effet, une partie de la terre de l'appellant est incluse dans une zone agricole. Cette partie, qui donne lieu au présent litige, bien que lotie, n'a pas été aména-

* Le juge Le Dain n'a pas pris part au jugement.

building permit, sale or promise of sale. It was fallow land apart from an earth and gravel street extending the street located in the non-agricultural part of the land.

In order to proceed with his residential development project, the appellant made several requests to the respondent for permission to use his land located in the agricultural zone for purposes other than agriculture and to alienate it. His requests were denied. The appellant then applied to the Superior Court asking it to declare that he had acquired rights over the lots located in the agricultural zone. The Superior Court dismissed the application and the Court of Appeal affirmed the judgment, except as regards the roadbed. The appeal at bar seeks to determine whether the appellant holds acquired rights pursuant to s. 101 of the Act.

Held: The appeal should be dismissed.

The appellant does not have acquired rights to proceed with his entire residential project, by virtue of either the use made by him of his land or the permit authorizing use which he says he holds.

Section 101 of the *Act to preserve agricultural land* requires not only use for non-agricultural purposes but also that such use must be effective and in progress at the time the Act became applicable to the lot in question. Effective and current use can only be demonstrated by verifiable human intervention that would indicate that the lots are currently being used for a purpose other than agriculture. However, such effective and current use of a lot does not guarantee the existence of acquired rights to non-conforming use of the lot as a whole. The second paragraph of s. 101 limits the acquired rights resulting from use for purposes other than agriculture exclusively to the area of the lot actually used. The concept of the "vocation" of land regarded as a whole is foreign to the Act and cannot be a source of acquired rights. In the case at bar, looking at the appellant's lots as they were at the time the Act came into effect, it can be seen that they were unoccupied land, which, except for the street, was not being used for any apparent purpose and on which no activity was taking place. In fact, the use of the appellant's land appears to be use for agricultural purposes, since the word "agriculture" is defined in s. 1(1) of the Act as being, *inter alia*, "leaving land uncropped".

The approval of his subdivision plan by the municipal council or the filing of this plan with the Department of Lands and Forests, or both, does not constitute a permit authorizing use within the meaning of s. 101. A permit authorizing use within the meaning of that section must

gée et n'a été l'objet d'aucun permis de construction, d'aucune vente ou promesse de vente. Elle est en friche, exception faite d'une rue en terre et gravelle qui prolonge la rue située dans la partie non agricole de la terre.

Pour compléter son projet de développement domiciliaire, l'appellant demande à plusieurs reprises à l'intimée la permission d'utiliser à des fins autres que l'agriculture et d'aliéner ses terrains situés dans la zone agricole. Ses demandes sont rejetées. L'appellant s'adresse alors à la Cour supérieure afin de faire déclarer qu'il bénéficie de droits acquis sur les lots situés dans la zone agricole. La Cour supérieure rejette la requête et la Cour d'appel confirme le jugement, sauf en ce qui concerne l'assiette de la rue. Le présent pourvoi vise à déterminer si l'appellant est titulaire de droits acquis en vertu de l'art. 101 de la Loi.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

L'appellant ne possède pas de droits acquis de poursuivre la totalité de son projet domiciliaire en raison de l'utilisation qu'il a faite de sa terre ou en raison d'un permis d'utilisation qu'il prétend détenir.

L'article 101 de la *Loi sur la protection du territoire agricole* exige non seulement une utilisation à des fins non agricoles mais également que cette utilisation soit effective et actualisée au moment où la Loi est devenue applicable au lot en question. Une utilisation effective et actualisée ne peut se manifester que par une intervention humaine vérifiable qui indiquerait que les lots servent actuellement à une fin autre que l'agriculture. Cette utilisation effective et actualisée d'un lot ne garantit toutefois pas l'existence de droits acquis à l'utilisation dérogatoire de l'ensemble du lot. Le second alinéa de l'art. 101 limite les droits acquis découlant d'une utilisation à des fins autres qu'agricoles exclusivement à la superficie du lot effectivement utilisée. Le concept de la «vocation» d'un terrain considéré dans son ensemble est étranger à la Loi et ne peut servir de source de droits acquis. En l'espèce, un examen des lots de l'appellant tels qu'ils étaient à l'époque où la Loi est entrée en vigueur, fait voir des terrains inoccupés, qui, à l'exception de la rue, ne servaient à aucune fin apparente et sur lesquels aucune activité se déroulait. En fait, l'utilisation du terrain de l'appellant paraît être une utilisation à des fins agricoles puisque le mot «agriculture» est défini au par. 1.1^o de la Loi comme étant, entre autres choses, «le fait de laisser le sol sous couverture végétale».

L'approbation de son plan de lotissement par le Conseil municipal ou le dépôt de ce plan auprès du ministère des Terres et Forêts ou les deux ne constituent pas un permis d'utilisation au sens de l'art. 101. Un permis d'utilisation au sens de cet article doit (1) être émis par

(1) be issued by a body having public powers; (2) be in effect at the time the provisions of the Act became applicable to the lot; (3) mention a specific use for a purpose other than agriculture; and (4) apply to a given lot or surface area. The approval of the subdivision plan by the council and its filing with the Department do not meet these criteria. Moreover, whereas a permit authorizing use allows the use requested, a "subdivision permit" is only intended to allow the marking out of a new property or identification of a new lot. It does not authorize use.

The respondent did not act in a discriminatory manner contrary to s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by denying the appellant's requests to use his land for a purpose other than agriculture. Under s. 12 of the Act, the respondent must take a number of factors into consideration before rendering a decision. It is the diversity of the facts and circumstances it must consider in arriving at each decision which leads the Commission to authorize some applications and deny others.

Cases Cited

Applied: *Veilleux v. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 S.C.R. 839; **disapproved:** *Commission de protection du territoire agricole du Québec v. Lefebvre*, J.E. 84-720 (C.A.), aff'g J.E. 82-1153 (Sup. Ct.); **referred to:** *Commission de protection du territoire agricole du Québec v. Rhéaume*, [1984] C.A. 542; *Commission de protection du territoire agricole du Québec v. Meunier*, Sup. Ct. Québec, No. 200-05-003428-79, September 18, 1979; *Armand Rémillard Ltée*, C.P.T.A.Q., No. 001743, September 13, 1979; *Sénécal*, C.P.T.A.Q., No. 002464, September 13, 1979; *Déland*, C.P.T.A.Q., No. 000920, July 20, 1979; *Aménagement H.B.M.C. Inc.*, C.P.T.A.Q., No. 002743, October 20, 1979; *Entreprises Village Canadien Inc.*, C.P.T.A.Q., No. 000714, March 26, 1979; *Tremblay*, C.P.T.A.Q., No. 010611, April 24, 1980.

Statutes and Regulations Cited

Act to preserve agricultural land, R.S.Q., c. P-41.1 [formerly S.Q. 1978, c. 10], ss. 1(1), (8) [repl. 1982, c. 40, s. 1(2)], 12, 26, 28, 29 [repl. 1982, c. 40, s. 7], 43, 101.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15.
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. j C-12, s. 6.
Civil Code of Lower Canada, arts. 406, 2175.

une instance qui possède des pouvoirs publics; (2) être en vigueur au moment où les dispositions de la Loi deviennent applicables au lot; (3) mentionner une utilisation spécifique à une fin autre que l'agriculture; et (4) porter sur un lot ou une superficie donnée. L'approbation du plan de lotissement par le Conseil et son dépôt au Ministère ne rencontrent pas ces critères. De plus, alors qu'un permis d'utilisation permet l'usage recherché, le «permis de lotissement» n'a pour objet que de permettre la délimitation d'une nouvelle propriété, ou l'identification d'un nouveau lot. Il ne permet pas d'usage.

L'intimée n'a pas agi d'une façon discriminatoire et contraire à l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en refusant les demandes de l'appelant d'utiliser ses terrains à une fin autre que l'agriculture. En vertu de l'art. 12 de la Loi, l'intimée doit prendre de nombreux facteurs en considération avant de rendre une décision. C'est la diversité des faits et des circonstances qu'elle doit considérer en rendant chaque décision qui amène l'intimée à autoriser certaines demandes et à en refuser d'autres.

Jurisprudence

Arrêt appliqué: *Veilleux c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 839; **arrêt critiqué:** *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Lefebvre*, J.E. 84-720 (C.A.), conf. J.E. 82-1153 (C.S.); **arrêts mentionnés:** *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Rhéaume*, [1984] C.A. 542; *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Meunier*, C.S. Québec, n° 200-05-003428-79, le 18 septembre 1979; *Armand Rémillard Ltée*, C.P.T.A.Q., n° 001743, le 13 septembre 1979; *Sénécal*, C.P.T.A.Q., n° 002464, le 13 septembre 1979; *Déland*, C.P.T.A.Q., n° 000920, le 20 juillet 1979; *Aménagement H.B.M.C. Inc.*, C.P.T.A.Q., n° 002743, 20 octobre 1979; *Entreprises Village Canadien Inc.*, C.P.T.A.Q., n° 000714, 26 mars 1979; *Tremblay*, C.P.T.A.Q., n° 010611, 24 avril 1980.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 15.
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chap. C-12, art. 6.
Code civil du Bas-Canada, art. 406, 2175.
Loi sur la protection du territoire agricole, L.R.Q., chap. P-41.1 [auparavant L.Q. 1978, chap. 10], art. 1.1°, 1.8° [rempl. 1982, chap. 40, art. 1.2°], 12, 26, 28, 29 [rempl. 1982, chap. 40, art. 7], 43, 101.

Authors Cited

Audet, Jean-Marc. "Considérations sur la Loi sur la protection du territoire agricole", [1987] R.D.I. 165.
 Cormier, Louis A. et Louis-V. Sylvestre. *Loi sur la protection du territoire agricole: commentaires, décisions, jugements*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1984.
 Glenn, Jane Matthews. "La protection du territoire agricole au Québec" (1980), 11 *R.D.G.* 209.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Quebec, [1985] C.A. 676, affirming in part a judgment of the Superior Court. Appeal dismissed.

Marcel Gauthier, on his own behalf.

Serge Cardinal, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.—

I—Introduction

Like *Veilleux*, this case raises the question of acquired rights within the meaning of s. 101 of the *Act to preserve agricultural land*, R.S.Q., c. P-41.1 (the Act). The Act prohibits the use for any purpose other than agriculture, the alienation in certain cases and the subdivision of any lot located in a designated agricultural region or an agricultural zone, without the authorization of the Commission de protection du territoire agricole du Québec (the Commission). Section 101 creates an exception to this prohibition. It recognizes acquired rights if a lot was used for a purpose other than agriculture or was under a permit authorizing its use for a purpose other than agriculture when the provisions of the Act were made applicable to that lot.

In the case at bar, a part of the appellant's residential development project is located in an agricultural zone. The appellant argues that he has an acquired right to proceed with his entire project, by virtue of both the use made by him of his land and the permit authorizing use which he says he holds.

II—Facts

In 1975 the appellant bought a piece of land measuring approximately 5,730 by 570 feet,

Doctrine citée

Audet, Jean-Marc. «Considérations sur la Loi sur la protection du territoire agricole», [1987] R.D.I. 165.
 Cormier, Louis A. et Louis-V. Sylvestre. *Loi sur la protection du territoire agricole: commentaires, décisions, jugements*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1984.
 Glenn, Jane Matthews. «La protection du territoire agricole au Québec» (1980), 11 *R.D.G.* 209.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1985] C.A. 676, qui a confirmé en partie un jugement de la Cour supérieure. Pourvoi rejeté.

Marcel Gauthier, en personne.

Serge Cardinal, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—

I—Introduction

Cette affaire soulève, tout comme l'affaire *Veilleux*, la question des droits acquis au sens de l'art. 101 de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., chap. P-41.1 (la Loi). La Loi prohibe l'utilisation à une fin autre que l'agriculture, l'aliénation dans certains cas et le lotissement de tout lot situé dans une région agricole désignée ou une zone agricole, sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (la Commission). L'article 101 apporte une exception à cette prohibition. Il reconnaît les droits acquis si un lot était utilisé à une fin autre que l'agriculture ou faisait l'objet d'un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture lorsque les dispositions de la Loi sont devenues applicables à ce lot.

En l'espèce, une partie du projet de développement domiciliaire de l'appelant est située en zone agricole. L'appelant soutient qu'il possède le droit acquis de poursuivre la totalité de son projet, tant en raison de l'utilisation qu'il a faite de sa terre qu'en raison du permis d'utilisation qu'il prétend détenir.

II—Les faits

En 1975, l'appelant achète une terre mesurant approximativement 5 730 pieds par 570 pieds, avec

intending to turn it into a residential development. The first 2,170 feet are located in the village of Mont St-Grégoire, while the other 3,560 feet are located in the parish of St-Grégoire-le-Grand, outside the village limits.

The Act took effect on November 9, 1978. Under s. 26, the part of the appellant's land located in the parish of St-Grégoire-le-Grand, that is 3,560 feet by 570 feet, was included in a designated agricultural region. However, as a consequence of Order-in-Council 2597-80 of August 20, 1980, in effect on September 13, 1980, a permanent agricultural zone was created which leaves out 1,000 feet of the appellant's land that was formerly within the designated agricultural region. Accordingly, the first 3,170 feet of the appellant's land are located in a non-agricultural zone and the remaining 2,560 feet in an agricultural zone.

The appellant began the construction of a street and ditches in 1975. In 1977 the municipal council of the parish of St-Grégoire-le-Grand approved by resolution the plan for subdivision of the land used in constructing a street, and the appellant filed the subdivision plan for the entire development with the Department of Lands and Forests in accordance with art. 2175 C.C.L.C. This subdivision plan was accepted by the Department. The appellant proceeded with the work of developing his land and built an electricity and telephone line 2,000 feet long. Shortly before November 9, 1978, the date on which the Act came into effect, the appellant built a model house and sold several lots. The model house, the lots sold and the electricity and telephone line are all located in the part of the appellant's land that was to be in a non-agricultural zone.

The remainder of the appellant's land, located in an agricultural zone and the subject of the litigation, though subdivided, had no houses or sewer, water, electricity or telephone service on it, and had not been the subject of any building permit, sale or promise of sale. It was fallow land on November 9, 1978, apart from an earth and gravel street 1,900 feet long extending the street located in the non-agricultural part of the land.

l'intention d'en faire un développement domiciliaire. Les premiers 2 170 pieds sont situés dans le village de Mont St-Grégoire, tandis que les autres 3 560 pieds sont situés dans la paroisse de St-Grégoire-le-Grand, à l'extérieur des limites du village.

La Loi a pris effet le 9 novembre 1978. En vertu de l'art. 26, la partie de la terre de l'appelant qui se trouve dans la paroisse de St-Grégoire-le-Grand, soit 3 560 pieds par 570 pieds, est incluse dans une région agricole désignée. Cependant, par l'effet du décret 2597-80 du 20 août 1980, entré en vigueur le 13 septembre 1980, une zone agricole permanente est créée qui exclut 1 000 pieds de la terre de l'appelant auparavant inclus dans la région agricole désignée. Ainsi donc, les premiers 3 170 pieds de la terre de l'appelant sont situés en zone non agricole tandis que les 2 560 pieds qui restent se trouvent en zone agricole.

Dès 1975, l'appelant a commencé la construction d'une rue et de fossés. En 1977, le Conseil municipal de la paroisse de St-Grégoire-le-Grand approuve par résolution le plan de lotissement du terrain consacré à la construction d'une rue et l'appelant dépose le plan de lotissement du développement entier auprès du ministère des Terres et Forêts conformément à l'art. 2175 C.c.B.-C. Ce plan de lotissement est accepté par le Ministère. L'appelant continue le travail d'aménagement de son terrain et construit une ligne d'électricité et de téléphone d'une longueur de 2 000 pieds. Peu de temps avant le 9 novembre 1978, date lors de laquelle la Loi a pris effet, l'appelant construit une maison modèle et vend quelques lots. La maison modèle, les lots vendus et la ligne d'électricité et de téléphone sont tous situés dans la partie de la terre de l'appelant qui allait se trouver en zone non agricole.

Quant au reste de la terre de l'appelant, qui se trouve situé en zone agricole et qui donne lieu au litige, bien que loti, il ne comporte ni maison, ni service d'égouts, d'aqueduc, d'électricité ou de téléphone, il n'a été l'objet d'aucun permis de construction, d'aucune vente ou promesse de vente. Il est en friche le 9 novembre 1978, exception faite d'une rue en terre et gravelle de 1 900 pieds de longueur qui prolonge la rue située dans la partie non agricole de la terre.

III—Procedural History

Between 1979 and 1983, the appellant made several requests to the respondent for permission to use his land for purposes other than agriculture, and to subdivide and alienate it, in order to proceed with his project on the part of the development designated successively as an agricultural region and an agricultural zone. Each of these requests was denied.

The appellant then applied to the Superior Court. His application for declaratory relief on October 21, 1983 contained two conclusions: first, that the Court declare that the appellant had acquired rights over the lots located in the agricultural zone, and second, that the municipality of the parish of St-Grégoire-le-Grand incorporate the location of the street in its town plan and issue building permits for the houses.

The Superior Court dismissed the application on February 21, 1984; this judgment was affirmed by the Court of Appeal on October 22, 1985, except as regards the roadbed.

Hence the appeal.

IV—Relevant Legislation

The relevant provisions of the Act read as follows:

101. A person may, without the authorization of the commission, alienate, subdivide and use for a purpose other than agriculture a lot situated in a designated agricultural region, in a reserved area or in an agricultural zone, to the extent that lot was being used or was already under a permit authorizing its use for a purpose other than agriculture when the provisions of this act requiring the authorization of the commission were made applicable to that lot.

This right exists only in respect of that part of the surface of the lot which was being used for a purpose other than agriculture or for which a permit authorizing use for a purpose other than agriculture had already been issued, when the provisions of this act requiring the authorization of the commission were made applicable to that lot.

26. In a designated agricultural region, no person may use a lot for any purpose other than agriculture without the authorization of the commission.

III—Historique procédural

Entre 1979 et 1983, l'appellant adresse plusieurs demandes à l'intimée pour obtenir la permission d'utiliser à des fins autres que l'agriculture, de lotir et d'aliéner ses terrains dans le but de poursuivre son projet sur la partie du développement désignée successivement région agricole et zone agricole. Chacune de ces demandes est refusée.

L'appellant s'adresse ensuite à la Cour supérieure. Sa requête pour jugement déclaratoire du 21 octobre 1983 comporte deux conclusions: premièrement, qu'il soit déclaré que l'appellant bénéficie de droits acquis sur les lots situés dans la zone agricole et deuxièmement, que la municipalité de la paroisse de St-Grégoire-le-Grand incorpore dans son plan d'urbanisme l'emplacement de la rue et délivre des permis de construction de maisons.

La Cour supérieure rejette la requête le 21 février 1984; ce jugement est confirmé par la Cour d'appel le 22 octobre 1985, sauf en ce qui concerne l'assiette de la rue.

D'où le pourvoi.

IV—Dispositions législatives pertinentes

Les dispositions pertinentes de la Loi se lisent comme suit:

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

Ce droit n'existe qu'à l'égard de la superficie du lot qui était utilisée à une fin autre que l'agriculture ou pour laquelle un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture avait déjà été délivré lorsque les dispositions de la présente loi visant à exiger l'autorisation de la commission ont été rendues applicables à ce lot.

26. Dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture.

28. No person may, except with the authorization of the commission, effect a subdivision in a designated agricultural region.

29. No person may, in a designated agricultural region, except with the authorization of the commission, effect the alienation of a lot while retaining a right of alienation on a contiguous lot or on a lot that would otherwise be contiguous if it were not separated from the first by a public road, a railway, a public utility right of way, or the surface of the lot in respect of which there exists a right recognized in virtue of Division IX.

The surface of a lot in respect of which a right is recognized in virtue of Division IX is not deemed contiguous.

V—Issue

The question is whether, in light of the foregoing facts, the appellant holds acquired rights pursuant to s. 101 of the Act which permit him to use for purposes other than agriculture, alienate and subdivide without the authorization of the Commission the lots located in the agricultural zone.

VI—Decisions of the Courts Below

1. *Decision of the Superior Court*

Forest J. of the Superior Court found that the appellant's application was clearly without foundation in so far as the conclusions sought against the municipality were concerned. These conclusions, which would require the municipality to incorporate the location of the street in its town plan and issue building permits, are inconsistent with an application for declaratory relief. The appellant in any case withdrew these conclusions in the Court of Appeal, where the Commission was the only respondent.

Though the appellant's application was appropriate as regards the existence of acquired rights pursuant to s. 101 of the Act, Forest J. considered that the facts put forward by the appellant could not justify the conclusions sought. To have acquired rights pursuant to s. 101, the appellant must show either the existence of a permit authorizing use or a use for a purpose other than agriculture.

In Forest J.'s opinion, approval of a subdivision plan does not constitute a permit authorizing use

28. Une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, effectuer un lotissement dans une région agricole désignée.

29. Dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, procéder à l'aliénation d'un lot si elle conserve un droit d'aliénation sur un lot contigu ou qui serait par ailleurs contigu, s'il n'était pas séparé du premier lot par un chemin public, un chemin de fer, une emprise d'utilité publique, ou la superficie d'un lot sur laquelle porte un droit reconnu en vertu de la section IX.

La superficie d'un lot à l'égard de laquelle un droit est reconnu en vertu de la section IX n'est pas réputée contiguë.

^c V—La question en litige

Il s'agit de décider si, compte tenu des faits exposés plus haut, l'appelant est titulaire de droits acquis en vertu de l'art. 101 de la Loi, droits acquis qui lui permettraient d'utiliser à des fins autres que l'agriculture, d'aliéner et de lotir sans l'autorisation de la Commission les lots situés en zone agricole.

^e VI—Les décisions des cours d'instance inférieure

1. *Le jugement de la Cour supérieure*

Le juge Forest de la Cour supérieure opine que la requête de l'appelant est manifestement mal fondée en ce qui a trait aux conclusions demandées contre la municipalité. Ces conclusions, qui ordonneraient à la municipalité d'incorporer à son plan d'urbanisme l'emplacement de la rue et de délivrer des permis de construction, sont incompatibles avec une requête pour jugement déclaratoire. Ce sont d'ailleurs des conclusions que l'appelant abandonnera en Cour d'appel où seule la Commission est intimée.

^h Bien que la requête de l'appelant soit recevable relativement à l'existence de droits acquis en vertu de l'art. 101 de la Loi, le juge Forest est d'avis que les faits établis par l'appelant ne peuvent justifier les conclusions demandées. Pour bénéficier de droits acquis en vertu de l'art. 101, l'appelant doit montrer soit la détention d'un permis d'utilisation soit une utilisation à une fin autre que l'agriculture.

^j Selon le juge Forest, l'approbation d'un plan de lotissement ne constitue pas un permis d'utilisation

within s. 101 of the Act: [TRANSLATION] "a permit authorizing use allows the use requested but a subdivision permit serves to delimit the property and does not permit use".

Forest J. also did not find any use for a purpose other than agriculture on which the appellant's application could be based. The premises in question were vacant: there had been neither construction nor any sale of land in this part of the development. Ownership and intent do not suffice to establish an acquired right. As to the roadbed, the evidence disclosed that it was never used for the purpose for which it was intended. It was actually a farm road which had never been used for any purposes other than agriculture.

2. *Decision of the Court of Appeal*

The Court of Appeal affirmed the Superior Court judgment, except as regards the roadbed: [1985] C.A. 676.

In the view of Montgomery J.A., the existence of acquired rights is largely a question of fact which is primarily for the trial court. He felt he could not intervene. However, he agreed with Beauregard J.A. as to the roadbed.

Beauregard J.A. shared the view taken by the Superior Court judge. The facts in evidence did not establish either that a permit had been issued to use the lots in question for a specific purpose other than agriculture or that actual use for a purpose other than agriculture had commenced. As to the roadbed, he felt that the appellant had an acquired right to use it as a street (at p. 679):

[TRANSLATION] The fact remains, however, that the appellant has acquired rights to use the lots making up the roadbed as a street if he wishes to do so, and that the trial judgment should have recognized that he had these acquired rights.

L'Heureux-Dubé J.A., as she then was, dissenting, held that the facts established by the appellant met the criteria of s. 101 of the Act both with respect to use for a purpose other than agriculture and with respect to a permit authorizing use. She cited at length and adopted the reasoning of

au sens de l'art. 101 de la Loi: «[u]n permis d'utilisation permet l'usage recherché mais le permis de lotissement sert à délimiter la propriété et ne permet pas l'usage».

^a Le juge Forest ne constate pas non plus d'utilisation à une fin autre que l'agriculture qui puisse fonder la requête de l'appellant. Les lieux en question sont en friche; il n'y a eu ni construction ni ^b vente de terrain dans cette partie du développement. La propriété et l'intention ne suffisent pas pour consacrer un droit acquis. Quant au chemin, la preuve révèle qu'il n'a jamais servi à l'usage auquel il était destiné. Il s'agirait plutôt d'un ^c chemin de ferme qui n'aurait pas servi à des fins autres que l'agriculture.

2. *L'arrêt de la Cour d'appel*

^d La Cour d'appel confirme la décision de la Cour supérieure, sauf en ce qui concerne l'assiette de la rue: [1985] C.A. 676.

^e Selon le juge Montgomery, l'existence de droits acquis est en grande partie une question de faits qui relève principalement de la cour de première instance. Il estime ne pas pouvoir intervenir. Toutefois, il donne son accord au juge Beauregard en ce qui a trait à l'assiette de la rue.

^f Le juge Beauregard partage l'opinion du juge de la Cour supérieure. Les faits en preuve ne démontrent ni l'émission d'un permis d'utiliser les lots en question pour une fin spécifique autre que l'agriculture, ni le commencement réel d'une utilisation ^g à une fin autre qu'agricole. En ce qui concerne l'assiette de la rue, il est d'avis que l'appellant a le droit acquis de l'utiliser en tant que rue (à la p. 679):

^h Il reste cependant que l'appellant a des droits acquis à utiliser comme rue, s'il le désire, les lots qui constituent l'assiette de la rue et que le jugement de première instance aurait dû lui reconnaître ces droits acquis.

ⁱ Le juge L'Heureux-Dubé, alors membre de la Cour d'appel, dissidente, décide que les faits établis par l'appellant rencontrent les critères de l'art. 101 de la Loi tant sur le plan d'une utilisation à une fin autre que l'agriculture que sur celui d'un permis d'utilisation. Elle cite au long et adopte le

Nichols J.A., dissenting, in *Commission de protection du territoire agricole du Québec v. Rhéaume*, [1984] C.A. 542. In her view, s. 101 should be broadly interpreted so as to protect the right to peaceful enjoyment and free disposition of property. From this viewpoint, the municipal council's approval of the subdivision plan amounted to a permit for use since that approval gave the appellant's project the "green light".

On the question of use of the land, L'Heureux-Dubé J.A. considered that the work done by the appellant extended to the entire residential development and that, even though there was no physical evidence of such work on the lots located in the agricultural zone, in view of the appellant's objective there was use of the lots as a whole for a purpose other than agriculture within the meaning of the Act. On this point L'Heureux-Dubé J.A. relied on another judgment of Nichols J., then a member of the Superior Court, in *Lefebvre v. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, Sup. Ct. Drummond, No. 405-05-000120-824, November 10, 1982 (summarized at J.E. 82-1153), later upheld by the Court of Appeal, C.A. Mtl., No. 500-09-00021-832, August 21, 1984 (summarized at J.E. 84-720).

L'Heureux-Dubé J.A. would have allowed the appeal and would have declared that the appellant had acquired rights over all the lots in his residential development located within the agricultural zone.

VII—Submissions of the Parties

The appellant's argument is in two parts, corresponding to the two possibilities whereby acquired rights may be enjoyed under s. 101. The first relates to use of the land. The appellant argued that, for the purposes of s. 101, the use of his land must be considered in its entirety. The appellant maintained that from this global point of view the facts, and in particular the work done on the part of the development located outside the agricultural zone, establish that the lots in question were used for residential development purposes, and hence for a purpose other than agriculture.

raisonnement du juge Nichols, dissident dans l'affaire *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Rhéaume*, [1984] C.A. 542. Elle est d'avis que l'on doit interpréter l'art. 101 d'une façon libérale qui protégerait le droit à la jouissance paisible et à la libre disposition des biens. De ce point de vue, l'approbation par le Conseil municipal du plan de lotissement équivaut à un permis d'utilisation, puisque cette approbation donne le «feu vert» au projet de l'appellant.

Quant à l'utilisation de la terre, le juge L'Heureux-Dubé est d'avis que les travaux exécutés par l'appellant s'étendent à la totalité du développement domiciliaire et que, même s'il n'y a aucune preuve matérielle de ces travaux sur les lots situés en zone agricole, il y a, compte tenu de la fin poursuivie par l'appellant, une utilisation de l'ensemble des lots à une fin autre que l'agriculture au sens de la Loi. Sur ce point, le juge L'Heureux-Dubé s'inspire d'un autre jugement du juge Nichols, alors membre de la Cour supérieure, rendu dans l'affaire *Lefebvre c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, C.S. Drummond, n° 405-05-000120-824, le 10 novembre 1982 (résumé à J.E. 82-1153), plus tard confirmé par la Cour d'appel, C.A. Mtl., n° 500-09-00021-832, le 21 août 1984 (résumé à J.E. 84-720).

Le juge L'Heureux-Dubé aurait accueilli l'appel et aurait déclaré que l'appellant bénéficie de droits acquis sur tous les lots de son développement domiciliaire situés dans la zone agricole.

VII—Moyens invoqués par les parties

L'argumentation de l'appellant comporte deux volets qui correspondent d'ailleurs aux deux possibilités de droits acquis prévues à l'art. 101. Le premier volet a trait à l'utilisation du terrain. L'appellant plaide que, pour les fins de l'art. 101, l'utilisation de son terrain doit être considérée dans son ensemble. L'appellant soutient que de ce point de vue global, il ressort des faits, et plus particulièrement des travaux accomplis sur la partie du développement située à l'extérieur de la zone agricole, que les lots en question étaient utilisés à des fins de développement domiciliaire et donc à une fin autre que l'agriculture.

The second part of the appellant's argument concerns the permit authorizing use he claims to have had before the Act came into effect. At that time a subdivision plan was prepared and the proposed subdivisions for the street location had been approved by the municipal council of the parish of St-Grégoire-le-Grand. The plan was filed with the Department of Lands and Forests pursuant to art. 2175 C.C.L.C. and was accepted. No other permit was required at the time in order to undertake a residential development. The appellant maintained that the municipal council's approval or the filing of the subdivision plan, or both, constituted a permit authorizing use for a purpose other than agriculture within the meaning of s. 101.

The appellant also made alternative arguments, which I will say a word about below.

As to the existence of a permit authorizing use, the respondent maintained that the approval of a subdivision plan and its filing with the Department of Lands and Forests do not constitute a permit authorizing use within the meaning of s. 101. The respondent submitted that if approval of the subdivision plan is to be regarded as a permit, then it is a subdivision permit. The respondent adopted the reasoning of Forest J. at first instance: subdivision is simply a cadastral operation which has nothing to do with the eventual use of the subdivided land. The subdivision permit thus cannot be the equivalent of a permit authorizing use required by the Act.

As to the use made by the appellant of his land, the respondent maintained that this use confers acquired rights only over the roadbed built by the appellant. At the time the Act came into effect, the appellant was not using the lots in question for a specific purpose other than agriculture. In the respondent's view, the fact that these lots bordered on a street does not suffice to create acquired rights: the second paragraph of s. 101 of the Act clearly provides that the acquired rights resulting from s. 101 exist only in respect of the surface actually being used, not the property as a whole.

Le deuxième volet de l'argumentation de l'appellant a trait au permis d'utilisation qu'il soutient avoir possédé avant l'entrée en vigueur de la Loi. À cette époque, un plan de lotissement a été préparé et les subdivisions projetées pour l'emplacement de la rue ont été approuvées par le Conseil municipal de la paroisse de St-Grégoire-le-Grand. Le plan a été déposé auprès du ministère des Terres et Forêts conformément à l'art. 2175 C.C.B.-C. et il a été accepté. Aucun autre permis n'était alors requis pour la poursuite d'un développement domiciliaire. L'appellant prétend que l'approbation du Conseil municipal ou le dépôt du plan de lotissement, ou les deux, constituent un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture au sens de l'art. 101.

L'appellant invoque également des moyens subsidiaires dont je dirai un mot plus loin.

L'intimée soutient, quant à l'existence d'un permis d'utilisation, que l'approbation d'un plan de lotissement et le dépôt de celui-ci au ministère des Terres et Forêts ne constituent pas un permis d'utilisation au sens de l'art. 101. L'intimée qualifie plutôt de permis de lotissement l'approbation du plan de lotissement, si tant est que cette approbation constitue un permis. L'intimée adopte le raisonnement du juge Forest, juge en première instance: le lotissement est simplement une opération cadastrale qui n'a rien à voir avec l'usage éventuel du terrain loti. Le permis de lotissement ne peut donc être l'équivalent d'un permis d'utilisation exigé par la Loi.

Pour ce qui est de l'utilisation que l'appellant a faite de son terrain, l'intimée plaide que cette utilisation ne confère de droits acquis que relativement à l'assiette de la rue construite par l'appellant. À l'époque où la Loi est entrée en vigueur, l'appellant n'utilisait pas les lots en question à une fin spécifique autre que l'agriculture. D'après l'intimée, le fait que ces lots bordent une rue ne suffit pas à créer des droits acquis: le deuxième alinéa de l'art. 101 de la Loi prescrit clairement que les droits acquis découlant de l'art. 101 ne portent que sur la superficie effectivement utilisée et non pas sur l'ensemble de la propriété.

VIII—Analysis

1. Introduction

The purpose of a residential development is to prepare land for residential use by other people. In general the intention of the promoter of such a development is to sell his land gradually, lot by lot, instead of using it himself. The developed land is often located on the outskirts of a town or village and was part of the agricultural land in the area before the development project was launched. This situation necessarily gives rise to conflict with the Act, the purpose of which, as its title indicates, is to preserve agricultural land in the province. In her article "La protection du territoire agricole au Québec" (1980), 11 *R.D.G.* 209, at p. 211, Professor Jane Matthews Glenn identifies four problems which led to the adoption of the Act. Among these causes is precisely this process of urbanization and real estate speculation that diverts the development of agricultural land to residential purposes.

As can be seen in three of the cases in the tetralogy to which the case at bar belongs, the conflict between application of the Act and the economic interests of the promoters of residential developments has come before the courts on several occasions in the form of applications for declaratory relief alleging the existence of acquired rights enjoyed by the promoters under s. 101 of the Act.

Unfortunately, these conflicts have given rise to contradictory rulings by the courts. One line of authority, which includes the judgment of the Court of Appeal in *Commission de protection du territoire agricole du Québec v. Lefebvre*, *supra*, [TRANSLATION] "... adopts a broad and liberal position focusing on the use of the land as a whole and treating the right of ownership as paramount..." (J.-M. Audet, "Considérations sur la Loi sur la protection du territoire agricole", [1987] *R.D.I.* 165, at p. 177). The other line of authority [TRANSLATION] "... adopts a restrictive interpretation that allows acquired rights to apply only to the part used for purposes other than agriculture". The second viewpoint is that taken by the Court of

VIII—Analyse

1. Introduction

L'objet d'un développement domiciliaire est de préparer un terrain pour fins d'utilisation résidentielle par d'autres personnes. En général, l'intention du promoteur d'un tel développement est de vendre son terrain graduellement, lot par lot, au lieu de l'utiliser lui-même. Souvent le terrain développé se situe aux abords d'une ville ou d'un village et faisait partie des terres agricoles de la région avant la mise sur pied du projet de développement. Cette situation engendre nécessairement des conflits avec la Loi qui a pour objectif, comme son titre l'indique, de conserver les territoires agricoles de la province. Dans son article, «La protection du territoire agricole au Québec» (1980), 11 *R.D.G.* 209, à la p. 211, le professeur Jane Matthews Glenn identifie quatre problèmes qui sont à l'origine de l'adoption de la Loi. Parmi ces causes, l'on retrouve précisément l'urbanisation et la spéculation foncière qui détournent le développement des terres agricoles à des fins résidentielles.

Comme en témoignent trois des litiges de la tétralogie dont fait partie la présente affaire, le conflit entre l'application de la Loi et les intérêts économiques des promoteurs de développements domiciliaires s'est manifesté devant les tribunaux à plusieurs reprises sous forme de requêtes pour jugement déclaratoire concluant à l'existence de droits acquis au profit des promoteurs selon les termes de l'art. 101 de la Loi.

Malheureusement, ces conflits ont donné naissance à une jurisprudence contradictoire. Un courant de jurisprudence, dont fait partie l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Lefebvre*, précitée, «... adopte une position libérale et large qui met l'accent sur la vocation de l'ensemble et qui consacre la primauté du droit de propriété...» (J.-M. Audet, «Considérations sur la Loi sur la protection du territoire agricole», [1987] *R.D.I.* 165, à la p. 177). L'autre courant de jurisprudence «... adopte une interprétation restrictive qui fait porter les droits acquis uniquement sur la partie utilisée à des fins autres que l'agriculture». Cet autre courant comprend l'arrêt de la Cour d'appel

Appeal in *Commission de protection du territoire agricole du Québec v. Rhéaume, supra.*

The facts in the case at bar are similar to those in both *Lefebvre* and *Rhéaume*. As in *Lefebvre*, the appellant did a significant amount of work in developing his land before the Act came into effect. As in *Rhéaume*, the appellant had part of his subdivision plan approved by the municipal council. He even filed the plan with the Department of Lands and Forests, a fact not found in *Rhéaume*. The case is thus at the heart of a conflict in the precedents.

2. Use for a Purpose Other than Agriculture

The solution to any question of the existence of acquired rights necessarily begins with s. 101, which I cite again:

101. A person may, without the authorization of the commission, alienate, subdivide and use for a purpose other than agriculture a lot situated in a designated agricultural region, in a reserved area or in an agricultural zone, to the extent that lot was being used or was already under a permit authorizing its use for a purpose other than agriculture when the provisions of this act requiring the authorization of the commission were made applicable to that lot.

This right exists only in respect of that part of the surface of the lot which was being used for a purpose other than agriculture or for which a permit authorizing use for a purpose other than agriculture had already been issued, when the provisions of this act requiring the authorization of the commission were made applicable to that lot.

To begin, I shall deal with the first possibility of acquired rights, namely use for a purpose other than agriculture. In *Veilleux v. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 S.C.R. 839, this Court noted that s. 101 requires not only use for non-agricultural purposes but also that such use must be effective and in progress at the time the Act became applicable to the lot in question. However, effective and current use of a lot does not guarantee the existence of acquired rights to non-conforming use of the lot as a whole. Moisan J. succinctly describes the effect of the second paragraph of s. 101 in *Commission de*

dans l'affaire *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Rhéaume*, précitée.

Les faits de l'espèce ressemblent à la fois à ceux de l'affaire *Lefebvre* et à ceux de l'affaire *Rhéaume*. Comme dans l'affaire *Lefebvre*, l'appellant a exécuté des travaux importants pour l'aménagement de son terrain avant l'entrée en vigueur de la Loi. Comme dans l'affaire *Rhéaume*, l'appellant a fait approuver une partie de son plan de lotissement par le Conseil municipal. Il a même déposé le plan auprès du ministère des Terres et Forêts, circonstance que l'on ne retrouve pas dans l'affaire *Rhéaume*. Le litige se situe donc au cœur d'un conflit jurisprudentiel.

2. L'utilisation à une fin autre que l'agriculture

La solution de toute question d'existence de droits acquis part nécessairement de l'art. 101 que je trouve utile de citer de nouveau:

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

Ce droit n'existe qu'à l'égard de la superficie du lot qui était utilisée à une fin autre que l'agriculture ou pour laquelle un permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture avait déjà été délivré lorsque les dispositions de la présente loi visant à exiger l'autorisation de la commission ont été rendues applicables à ce lot.

Je traiterai d'abord de la première possibilité de droits acquis, soit l'utilisation à une fin autre que l'agriculture. Dans l'affaire *Veilleux c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 839, cette Cour précise que l'art. 101 exige non seulement une utilisation à des fins non agricoles mais également que cette utilisation soit effective et actualisée au moment où la Loi est devenue applicable au lot en question. Toutefois, l'utilisation effective et actualisée d'un lot ne garantit pas l'existence de droits acquis à l'utilisation dérogatoire de l'ensemble du lot. Le juge Moisan décrit succinctement l'effet du deuxième

protection du territoire agricole du Québec v. Meunier, Sup. Ct. Québec, No. 200-05-003428-79, September 18, 1979: [TRANSLATION] "... the right to exploit for other than agricultural purposes is limited strictly to the area already used for a purpose unrelated to agriculture".

Section 101 requires that acquired rights be limited to the part of the surface of the lot allegedly used for purposes other than agriculture or over which a "permit authorizing use" is allegedly held at the time the provisions of the Act became applicable to the lot. This limitation, enacted by the second paragraph of s. 101, is also consistent with the purpose of the Act. In practice, a "lot", defined by the Act in part as "a parcel of land designated by a separate number on the official plan of the cadastre" (s. 1(8)), can be of a considerable area, especially when it is located in the countryside, while the area used for purposes other than agriculture may represent only a small fraction of its total size. As the objective sought by the Act is to protect agricultural land, it is hardly surprising that in choosing between the individual interest in the free disposition of property and the public interest in the preservation of agricultural land, the legislator reserved as large a proportion as possible of the area of land protected by the Act for agriculture.

If these criteria are applied to the facts of the case at bar it can be seen, as was found by the Superior Court and affirmed by the Court of Appeal, that the appellant has not succeeded in showing any use of the lots at issue that might support his claim. Effective and current use can only be demonstrated by verifiable human intervention that would indicate that the lots are currently being used for a purpose other than agriculture. Looking at the appellant's lots as they were at the time the Act came into effect, it can be seen that they were unoccupied land, which, except for the street, was not being used for any apparent purpose and on which no activity was taking place. In fact, as the trial judge observed, the use of the appellant's land appears to be use for agricultural purposes, since the word "agriculture" is defined

alinéa de l'art. 101 dans l'affaire *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Meunier*, C.S. Québec, n° 200-05-003428-79, le 18 septembre 1979: «... le droit d'exploiter à des fins autres qu'agricoles se limite strictement à la superficie qui était déjà utilisée à une fin étrangère à l'agriculture.»

L'article 101 exige que les droits acquis soient limités à la superficie du lot que l'on prétend avoir utilisée à des fins autres que l'agriculture ou sur laquelle on prétend avoir un «permis d'utilisation» à l'époque où les dispositions de la Loi sont devenues applicables au lot. Cette limite, dictée par le second alinéa de l'art. 101, est d'ailleurs conforme à l'objet de la Loi. En pratique, un «lot», que la Loi définit en partie comme «un fonds de terre décrit par un numéro distinct sur le plan officiel du cadastre» (par. 1.8°), peut être d'une superficie considérable, particulièrement s'il est situé en pleine campagne, tandis que la superficie utilisée à des fins autres que l'agriculture ne représente qu'une fraction minime de sa superficie totale. Comme l'objectif visé par la Loi est de protéger les terres agricoles, il n'est guère surprenant qu'en choisissant entre l'intérêt des particuliers à la libre disposition de leur propriété et l'intérêt du public à la préservation du territoire agricole, le législateur ait réservé à l'agriculture la plus grande proportion possible de la superficie des terres protégées par la Loi.

Si l'on applique ces critères aux faits de la présente affaire, on se rend compte, comme l'a décidé la Cour supérieure confirmée par la Cour d'appel, que l'appelant n'a réussi à démontrer aucune utilisation des lots en litige qui puisse justifier sa prétention. Une utilisation effective et actualisée ne peut se manifester que par une intervention humaine vérifiable qui indiquerait que les lots servent actuellement à une fin autre que l'agriculture. Quand on examine les lots de l'appelant tels qu'ils étaient à l'époque où la Loi est entrée en vigueur, on y voit des terrains inoccupés, qui, à l'exception de la rue, ne servaient à aucune fin apparente et sur lesquels aucune activité se déroulait. En fait, comme l'observe le premier juge, l'utilisation du terrain de l'appelant paraît être une utilisation à des fins agricoles puisque le mot

in s. 1(1) of the Act as being, *inter alia*, "leaving land uncropped".

In his factum the appellant emphasized the importance of regarding his development as a whole so as to include the use of the lots located in the agricultural zone. It is true that from this global point of view the appellant clearly intended to turn all of his land into a residential development; but as I indicated above, the appellant's development project, like the majority of residential developments, consists of preparing land to sell it to people who will build houses on it. The appellant never intended to use, and never personally used, his land in a way that was both real and perceptible. I do not think that the intent to sell can be a "use for a purpose other than agriculture".

A brief comment must be made regarding *Lefebvre v. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, *supra*. With respect, I feel that the Superior Court judgment in that case, upheld by the Court of Appeal, is in error. In *Lefebvre*, the promoter carried out more or less the same development work as the appellant in the instant case at the time the Act became applicable. The only difference between the two cases is that Mr. Lefebvre had not subdivided his land, as he preferred to sell the lots by metes and bounds. The essence of the reasoning of Nichols J., as he then was, appears from the following passages from his opinion (at pp. 12-13):

[TRANSLATION] Acquired rights must be assessed not only in terms of the extent and significance of the work done by an owner but also in terms of the purpose contemplated.

The significance of the work taken together with its extent had the effect of changing the vocation of these two lots before the Act to preserve agricultural land came into effect. The fact that some proposed sites or lots were left fallow does not prevent the change of vocation.

«agriculture» est défini au par. 1.1^o de la Loi comme étant, entre autres choses, «le fait de laisser le sol sous couverture végétale».

^a L'appelant insiste dans son mémoire sur l'importance de considérer son développement comme un tout afin de bien comprendre l'utilisation des lots situés dans la zone agricole. Il est vrai que, de ce point de vue global, l'appelant avait manifestement ^b l'intention de faire de tout son terrain un développement domiciliaire. Mais comme je l'ai indiqué plus haut, le projet de développement de l'appelant, comme la majorité des développements domiciliaires, consiste à préparer le terrain afin de le ^c vendre à des personnes qui y construiront une résidence. L'appelant n'a jamais eu l'intention d'utiliser et n'a jamais utilisé personnellement son terrain d'une manière qui soit à la fois réelle et ^d perceptible. Je ne crois pas que l'intention de vendre puisse être une «utilisation à une fin autre que l'agriculture».

^e Il est nécessaire de commenter brièvement l'arrêt *Lefebvre c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité. Avec égards, je crois que le jugement de la Cour supérieure dans cette affaire, confirmé par la Cour d'appel, est ^f erroné. Dans l'affaire *Lefebvre*, le promoteur a accompli plus ou moins les mêmes travaux d'aménagement que l'appelant en l'espèce au moment où la Loi est devenue applicable. La seule différence entre les deux affaires est que M. Lefebvre n'a pas ^g loti son terrain, ayant préféré de vendre les lots par tenants et aboutissants. L'essentiel du raisonnement du juge Nichols, alors juge en première instance, ressort des extraits suivants de son opinion (aux pp. 12 et 13):

^h Les droits acquis s'apprécient non seulement en fonction de l'étendue et de l'importance des travaux qu'un propriétaire exécute mais en fonction aussi de la fin envisagée.

ⁱ L'importance des travaux jointe à leur étendue a eu pour effet de changer la vocation de ces deux lots avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection du territoire agricole. Le fait que certains emplacements ou lots projetés aient été laissés en friche n'empêche pas le changement de vocation.

It is true that the purpose contemplated by an owner when he has work done is important in applying s. 101 of the Act. However, this importance is linked to the "agricultural or non-agricultural" characterization of the use of the lot. Without use for a purpose other than agriculture, there can be no acquired right under the Act; but even if there were such an effective and current use at the time the Act came into effect, I repeat that the second paragraph of s. 101 limits the acquired rights resulting from this use exclusively to the area of the lot actually used. The wording of s. 101 is clear: only use for a purpose other than agriculture confers acquired rights. The concept of the "vocation" of land regarded as a whole is foreign to the Act and cannot be a source of acquired rights.

The respondent made the following arguments on these points in its factum:

[TRANSLATION] If there is such a thing as residential (or commercial, industrial, institutional and so on) use, there is no such thing as "residential development" use. A residential development is only the sum total of areas of land individually used for residential purposes (and incidental purposes such as roads providing access to those residences) and constitutes a whole only in the promoter's mind. For acquired rights to residential use to exist, it must be shown, under the second paragraph of s. 101, that each of the subdivided lots or the unsubdivided residual part of the lot was individually used for residential purposes.

... in the instant case, to find that acquired rights exist not only would the Court have to find that the intent to build suffices to create such a right, but it would also have to consider the intent of unknown third parties whose interest is not yet manifest, as the appellant's intent here is to sell to a third party who will presumably have the intent, formed after the Act, to build.

In my view, these arguments are correct.

3. *Permit Authorizing Use for a Purpose Other than Agriculture*

The second argument raised by the appellant to justify the existence of acquired rights under the Act is the "permit authorizing use for a purpose other than agriculture". Here again, the criteria

La fin envisagée par un propriétaire lorsqu'il fait exécuter des travaux a son importance, il est vrai, pour l'application de l'art. 101 de la Loi. Cependant, cette importance est reliée à la qualification «agricole ou non agricole» de l'utilisation du lot. Sans une utilisation à une fin autre que l'agriculture, il ne peut exister aucun droit acquis en vertu de la Loi. Mais même s'il existait une telle utilisation effective et actualisée lors de l'entrée en vigueur de la Loi, le second alinéa de l'art. 101, je le répète, limite les droits acquis découlant de cette utilisation exclusivement à la superficie du lot effectivement utilisée. Le libellé de l'art. 101 est clair: seule une utilisation à une fin autre que l'agriculture confère des droits acquis. Le concept de la «vocation» d'un terrain considéré dans son ensemble est étranger à la Loi et ne peut servir de source de droits acquis.

Sur ces questions, l'intimée invoque les arguments suivants dans son mémoire:

S'il existe telle chose qu'un usage résidentiel (ou commercial, industriel, institutionnel, etc.), il n'existe pas telle chose qu'un usage «développement domiciliaire». Un développement domiciliaire n'est que l'addition de superficies individuellement utilisées à des fins résidentielles (et accessoires comme les chemins donnant accès à ces résidences) et ne constitue un tout que dans l'intention du promoteur. Pour la détermination des droits acquis à un usage résidentiel, il faut, à la lumière du second paragraphe de l'article 101, voir si chacun des lots subdivisés ou la partie résiduelle du lot non subdivisé était individuellement utilisée à des fins résidentielles.

... dans notre cas, pour conclure à droits acquis, non seulement faudrait-il reconnaître que l'intention de construire suffit à créer ce droit mais il faudrait considérer l'intention de tiers inconnus et dont l'intérêt n'est pas encore formé car l'intention de l'appelant est ici de vendre à un tiers qui aurait présumément l'intention, formée après la Loi, de se bâtir.

À mon avis, ces arguments sont bien fondés.

3. *Permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture*

Le second moyen soulevé par l'appelant pour justifier l'existence de droits acquis sous la Loi est le «permis d'utilisation à une fin autre que l'agriculture». Là encore, les critères auxquels on doit

that must be met are derived from s. 101. Louis A. Cormier and Louis-V. Sylvestre find that there are four: (1) the permit must be issued by a body having public powers; (2) the permit must be in effect at the time the provisions of the Act became applicable to the lot; (3) the permit must mention a specific use for a purpose other than agriculture; (4) the permit must apply to a given lot or surface area (Cormier and Sylvestre, *Loi sur la protection du territoire agricole: commentaires, décisions, jugements* (1984), at p. 802). Cormier and Sylvestre's analysis seems correct to me: from the standpoint of the existence of acquired rights under s. 101, the permit authorizing use is equivalent to actual use; a permit for use which is specific as to the use and the area to which it applies is the equivalent of effective and current use for a purpose other than agriculture.

The appellant maintained that the approval of his subdivision plan by the municipal council or the filing of this plan with the Department of Lands and Forests, or both, constituted a permit authorizing use within the meaning of s. 101.

The resolution of the municipal council on February 7, 1977 approving the appellant's subdivision plan reads as follows:

[TRANSLATION] It is unanimously resolved that the municipal council of the parish of St-Grégoire-le-Grand approves the subdivision plan for part of lots 184, 185 and 186 in the cadastre of the parish of St-Grégoire-le-Grand, subdivisions having Nos. 184-3, 185-1, 186-1 and 186-2, on plan No. 3205-3 prepared by Messrs. Madore & Madore, surveyors.

Adopted.

The subdivisions mentioned in the text of the resolution are for the street alone. However, even if the resolution referred to all the lots in question, such approval would not meet the requirements of the Act: there is no mention of specific use for a purpose other than agriculture.

The same is true of the filing of a subdivision plan with the Department of Lands and Forests (now the ministère de l'Énergie et des Ressources). Article 2175 C.C.L.C. read as follows at the time the appellant filed his subdivision plan:

satisfaire ressortent de l'art. 101. Louis A. Cormier et Louis-V. Sylvestre en voient quatre: (1) le permis doit être émis par une instance qui possède des pouvoirs publics; (2) le permis doit être en vigueur au moment où les dispositions de la Loi deviennent applicables au lot; (3) le permis doit mentionner une utilisation spécifique à une fin autre que l'agriculture; (4) le permis doit porter sur un lot ou une superficie donnée (Cormier et Sylvestre, *Loi sur la protection du territoire agricole: commentaires, décisions, jugements* (1984), à la p. 802). L'analyse de Cormier et Sylvestre me semble juste: du point de vue de l'existence de droits acquis en vertu de l'art. 101, en effet, le permis d'utilisation équivaut à l'utilisation de fait; un permis d'utilisation spécifique quant à l'utilisation et la superficie sur laquelle il porte est l'équivalent d'une utilisation effective et actualisée à une fin autre que l'agriculture.

L'appelant soutient que l'approbation de son plan de lotissement par le Conseil municipal ou le dépôt de ce plan auprès du ministère des Terres et Forêts ou les deux constituent un permis d'utilisation au sens de l'art. 101.

La résolution du Conseil municipal du 7 février 1977 qui approuve le plan de lotissement de l'appelant se lit comme suit:

Il est unanimement résolu, que le Conseil municipal de la Paroisse de St-Grégoire-le-Grand approuve le plan de subdivision d'une partie des lots 184, 185 et 186, du cadastre de la Paroisse de St-Grégoire-le-Grand, subdivisions portant les numéros 184-3, 185-1, 186-1, 186-2, selon le plan No. 3205-3 préparé par MM. Madore & Madore, arpenteurs-géomètres.

Adoptée.

Les subdivisions mentionnées dans le texte de la résolution ne représentent que la rue. Cependant, même si la résolution référerait à tous les lots en question, cette approbation ne rencontrerait pas les exigences de la Loi: il n'y a aucune mention d'utilisation spécifique à une fin autre que l'agriculture.

Il en va de même pour le dépôt du plan de lotissement auprès du ministère des Terres et Forêts (maintenant le ministère de l'Énergie et des Ressources). L'article 2175 C.c.B.-C. se lisait comme suit à l'époque où l'appelant a déposé son plan de lotissement:

2175. Whenever the owner of a property designated upon the plan or book of reference subdivides the same into town or village lots, he must deposit in the office of the Minister of Lands and Forests a plan and book of reference certified by himself, with particular numbers and designations, so as to distinguish them from the original lots; and if the Minister of Lands and Forests finds that such particular plan and book of reference are correct, he transmits a copy certified by himself to the registrar of the division, and to the clerk or the secretary-treasurer of the municipality within the limits of which is situated the subdivided property.

This provision indicates that the filing of a subdivision plan does not constitute a permit authorizing use. It is only a formal procedure serving to certify the description of a piece of land. If the Minister finds that the plan is correct, he must certify it; he has no power to authorize or prohibit the use of this land for any purpose.

As did L'Heureux-Dubé J.A., the appellant suggested that the absence of a definition of the term "permit authorizing use" in the Act creates an ambiguity. As there is no definition of the term "permit authorizing use", it falls to the court to determine the meaning of the term. In the appellant's submission, the Act affects the rights of individuals and the court should give the expression a broad interpretation which would respect the property rights enunciated and protected by art. 406 C.C.L.C. and s. 6 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12. The appellant referred to the dissenting opinion of Nichols J.A. in *Rhéaume, supra*, followed by L'Heureux-Dubé J.A. in the instant case. Nichols J.A., seeking to resolve the ambiguity of the term "permit authorizing use" so as to respect individual rights, held that the approval of a "proposed plan" for a subdivision was the equivalent of a "permit authorizing use" for purposes of a residential development:

[TRANSLATION] In this regard approval of the proposed subdivision plan by the town council . . . gave the green light to the respondent to proceed with his residential development project. In this sense it can be said that the approval was for him a permit authorizing use. In the ordinary sense of the word, a "permit" ("*permis*") is a written official authorization (*Petit Robert*, 1981 edition). Approval by resolution corresponds to this definition.

(*Rhéaume, supra*, at p. 545.)

2175. Lorsqu'un propriétaire subdivise en lots de ville ou de village un terrain marqué aux plan et livre de renvoi, il est tenu d'en déposer, au bureau du ministre des terres et forêts, un plan et livre de renvoi, par lui certifiés, avec des numéros et désignations particulières de manière à les distinguer des lots primitifs; et si ces plan et livre de renvoi particuliers sont trouvés corrects par le ministre des terres et forêts il en transmet copie par lui certifiée au registrateur de la division et au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité dans les limites de laquelle est situé le terrain subdivisé.

Il ressort de ce texte que le dépôt d'un plan de lotissement ne constitue pas un permis d'utilisation. Ce n'est qu'une procédure formelle qui sert à certifier la description d'une terre. Si le ministre trouve que le plan est correct, il doit le certifier; il n'a aucun pouvoir d'autoriser ou de prohiber l'utilisation de cette terre pour quelque fin que ce soit.

À l'instar du juge L'Heureux-Dubé, l'appellant suggère que l'absence de définition du terme «permis d'utilisation» dans la Loi crée une ambiguïté. Comme il n'existe aucune définition de l'expression «permis d'utilisation», il revient au tribunal de découvrir la signification de ce terme. Selon l'appellant, la Loi affecte les droits des individus et le tribunal doit interpréter cette expression d'une façon libérale, susceptible de respecter les droits de propriété édictés et protégés par l'art. 406 C.c.B.-C. et l'art. 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12. L'appellant réfère à l'opinion dissidente du juge Nichols dans l'affaire *Rhéaume*, précitée, opinion que le juge L'Heureux-Dubé adopte dans la présente affaire. Le juge Nichols, qui cherchait à résoudre l'ambiguïté du terme «permis d'utilisation» de façon à respecter les droits des individus, décide que l'approbation d'un «plan projet» de lotissement est l'équivalent d'un «permis d'utilisation» à des fins d'un développement domiciliaire:

Dans cette optique l'approbation du plan projet de lotissement par le conseil de ville [...] donnait le feu vert à l'intimé de poursuivre son projet de développement domiciliaire. Dans ce sens, on peut dire que cette approbation constituait pour lui un permis d'utilisation. Un «permis», selon le sens ordinaire des mots, est une autorisation officielle écrite (*Petit Robert*, édition 1981). L'approbation par voie de résolution répond à cette définition.

(*Rhéaume*, précité, à la p. 545.)

However, the nature of a permit is such that it authorizes what is otherwise prohibited by law. The development of land for residential purposes was not prohibited before the Act came into effect. Accordingly, there could be no permits authorizing use for residential development purposes.

In using the term “permit authorizing use”, the legislator did not intend to create a hitherto unknown type of permit. In *Rhéaume*, Mayrand J.A. explained the use of the term “permit authorizing use” (at p. 547):

[TRANSLATION] Whether the permit authorizing use is issued under a provincial or federal statute or under a regulation adopted pursuant to a statute, s. 101 of the *Act to preserve agricultural land* had to use a general expression covering the various permits required to use land for a specific purpose. [Emphasis added.]

I concur in the opinion of Mayrand J.A. I see nothing in the wording of s. 101 of the Act that can justify an interpretation of the phrase “permit authorizing use” according to which the approval of a subdivision plan by a municipal council would constitute a permit authorizing use. It is true that at the time the Act came into effect, no “permit authorizing use” existed which could be issued by the municipality. There was nothing at that time prohibiting the appellant’s residential development and so he needed no permit. It is also true that at that time approval of the subdivision plan for the laying of the street by the municipal council gave the appellant’s project the “green light”. However, this “green light” does not meet the criteria of a permit authorizing use within the meaning of s. 101 of the Act, and cannot confer any acquired right to non-conforming use by the appellant. It is well-settled law that the mere absence of a prohibition in the past creates no acquired rights in respect of legislation subsequently enacted.

Further, on the question of the permit authorizing use, the following arguments of the respondent seem to me to be relevant and valid:

Cependant, il est de la nature d’un permis d’autoriser ce qui est autrement prohibé par la loi. Avant l’entrée en vigueur de la Loi, le développement de la terre pour des fins domiciliaires n’était pas prohibé. Par conséquent, il ne pouvait exister de permis d’utilisation à des fins de développement domiciliaire.

Le législateur ne voulait pas, en employant le terme «permis d’utilisation», créer une espèce de permis jusque-là inconnue. Dans l’affaire *Rhéaume*, le juge Mayrand explique l’emploi du terme «permis d’utilisation» (à la p. 547):

Peu importe que le permis d’utilisation soit accordé en vertu d’une loi provinciale ou fédérale, ou en vertu d’un règlement adopté conformément à une loi, l’article 101 de la *Loi sur la protection du territoire agricole* devait employer une expression générale couvrant les différents permis requis pour utiliser un terrain à une fin précise. [Je souligne.]

Je suis d’accord avec l’opinion du juge Mayrand. Je ne vois rien dans le libellé de l’art. 101 de la Loi qui puisse justifier une interprétation de l’expression «permis d’utilisation» selon laquelle l’approbation par un Conseil municipal d’un plan de lotissement constituerait un permis d’utilisation. Il est vrai qu’à l’époque où la Loi est entrée en vigueur, il n’existait aucun «permis d’utilisation» susceptible d’être accordé par la municipalité. En effet, rien ne prohibait le développement domiciliaire de l’appellant à cette époque-là et il n’avait donc pas besoin de permis. Il est également vrai qu’à cette époque, l’approbation du plan de lotissement en ce qui a trait à l’emplacement de la rue par le Conseil municipal donnait le «feu vert» au projet de l’appellant. Cependant, ce «feu vert» ne rencontre pas les critères d’un permis d’utilisation au sens de l’art. 101 de la Loi, et ne peut conférer aucun droit acquis à une utilisation dérogatoire par l’appellant. Il est unanimement reconnu que la seule absence de prohibition dans le passé ne crée pas de droits acquis à l’encontre d’une loi promulguée par la suite.

Au surplus, sur la question de permis d’utilisation, les arguments suivants de l’intimée me paraissent pertinents et bien fondés:

[TRANSLATION] Whereas a permit authorizing use allows the use requested, such as a building permit which allows the construction of a residence in accordance with given standards, a subdivision permit is only intended to allow the marking out of a new property or identification of a new lot and does not authorize use.

It only allows an owner to divide his land into one or more parcels provided the proposed lots meet the standards dealing with area, location and so on . . .

. . . this distinction between subdivision and use (and so between a subdivision permit and a permit authorizing use) follows from the Act itself, which deals with the two ideas separately throughout.

Accordingly, the act of subdivision and that of using for purposes other than agriculture are two legal facts covered by two separate prohibitions, in ss. 28 and 26.

Subdivision and use are two distinct acts that a person may perform under s. 101 if he meets the criterion regarding use or a permit authorizing use.

Under s. 101 use which has become non-conforming gives the right to subdivide, not the reverse.

4. Discrimination

As an alternative argument, the appellant accused the respondent Commission with acting in a discriminatory manner contrary to s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by not rendering a decision favorable to his application for authorization based on s. 43 of the Act, in light of its decisions in *Armand Rémillard Ltée* (a decision of September 13, 1979, case No. 001743); *Sénécal* (a decision of September 13, 1979, case No. 002464); *Déland* (a decision of July 20, 1979, case No. 000920); *Aménagement H.B.M.C. Inc.* (a decision of October 20, 1979, case No. 002743); *Entreprises Village Canadien Inc.* (a decision of March 26, 1979, case No. 000714); and *Tremblay* (a decision of April 24, 1980, case No. 010611).

The fact that the respondent Commission rendered different decisions in different cases is not proof of discrimination. Under s. 12 of the Act, the Commission must take a number of factors into consideration before rendering its decision.

Alors qu'un permis d'utilisation permet l'usage recherché, tel un permis de construction qui permet la construction d'une résidence respectant les normes prescrites, le permis de lotissement n'a pour objet que de permettre la délimitation d'une nouvelle propriété, ou l'identification d'un nouveau lot et ne permet pas d'usage.

Il ne permet à un propriétaire que de diviser sa terre en une ou plusieurs parcelles en autant que les lots projetés rencontrent les normes relatives à la superficie, la localisation, etc . . .

. . . cette distinction entre le lotissement et l'utilisation (et donc, par voie de conséquence, entre le permis de lotissement et le permis d'utilisation) s'infère de la Loi elle-même, qui traite partout des deux notions de façon distincte.

Ainsi, le fait de lotir et le fait d'utiliser à d'autres fins que l'agriculture sont deux faits juridiques régis par deux interdictions distinctes, aux articles 28 et 26.

Le lotissement et l'utilisation sont deux actes distincts qu'une personne peut poser, aux termes de l'article 101, si elle satisfait au critère préalable concernant l'usage ou le permis d'usage.

Aux termes de l'article 101, c'est l'usage devenu dérogatoire qui donne droit de lotir: et pas l'inverse.

4. Discrimination

Comme moyen subsidiaire, l'appellant reproche à la Commission intimée d'avoir agi d'une façon discriminatoire et contraire à l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ne rendant pas une décision favorable à sa demande d'autorisation fondée sur l'art. 43 de la Loi, vu ses décisions dans les causes *Armand Rémillard Ltée* (décision du 13 septembre 1979, dossier n° 001743), *Sénécal* (décision du 13 septembre 1979, dossier n° 002464), *Déland* (décision du 20 juillet 1979, dossier n° 000920), *Aménagement H.B.M.C. Inc.* (décision du 20 octobre 1979, dossier n° 002743), *Entreprises Village Canadien Inc.* (décision du 26 mars 1979, dossier n° 000714) et *Tremblay* (décision du 24 avril 1980, dossier n° 010611).

Le fait que la Commission intimée ait rendu des décisions différentes dans des cas différents ne fait pas preuve de la discrimination. En vertu de l'art. 12 de la Loi, la Commission doit prendre de nombreux facteurs en considération avant de rendre sa décision.

12. In rendering a decision or giving its advice on a matter referred to it, the commission shall particularly take into consideration the biophysical conditions of the soil and of the environment, the possible uses of the lot for agricultural purposes and the economic consequences thereof, and the repercussions that the granting of the application would have on the preservation of agricultural land in the municipality and the region, and on the homogeneity of the farming community and farming operations.

It is the diversity of the facts and circumstances it must consider in arriving at each decision which leads the Commission to authorize some applications and deny others. The appellant did not show that the right to equality enshrined in s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has been infringed.

5. Conclusion

It is true that if the appellant has no acquired rights to use, alienate and subdivide his land without the authorization of the Commission, and the Commission has already refused such authorization, the lots in question will lose much of their value.

This effect of the Act may seem unfair, especially when the promoter perfectly legally invested large sums of money and time in his project. Nevertheless, the legislator felt it necessary, in order to attain the object of the Act, to enact a general prohibition against the use for purposes other than agriculture, the alienation and the subdivision of any lot located in an agricultural zone without the Commission's authorization. While protecting acquired rights in accordance with relatively traditional criteria such as a non-conforming use or permit, limited it is true to part of the surface area of the lot, the legislator also left consideration of any proposed non-conforming use to a specialized tribunal, the Commission, that would have the task of assessing the effects of any proposed non-conforming use on agricultural land in the province. The courts, like the individual, must respect the will of the legislator. It is not their function to temper the rigour of the Act.

12. Pour rendre une décision ou émettre un avis dans une affaire qui lui est soumise, la commission prend en considération notamment les conditions biophysiques du sol et du milieu, les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture et les conséquences économiques qui découlent de ces possibilités, l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région ainsi que l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles.

C'est la diversité des faits et des circonstances qu'elle doit considérer en rendant chaque décision qui amène la Commission à autoriser certaines demandes et à en refuser d'autres. L'appellant n'a pas démontré que le droit à l'égalité consacré à l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* a été violé.

^d 5. Conclusion

Il est vrai que, ne bénéficiant pas de droits acquis à utiliser, aliéner et lotir son terrain sans l'autorisation de la Commission, autorisation que la Commission a déjà refusée, les lots en question perdent une grande partie de leur valeur.

Cet effet de la Loi peut paraître injuste, particulièrement lorsque le promoteur a, de façon parfaitement licite, investi des fonds considérables et du temps dans son projet. Néanmoins, le législateur a cru nécessaire, pour atteindre l'objectif de la Loi, d'édicter une prohibition générale contre l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, l'aliénation et le lotissement de tout lot situé dans une zone agricole sans l'autorisation de la Commission. Tout en protégeant les droits acquis suivant des critères relativement traditionnels, tels celui de l'usage ou du permis dérogatoire, limités il est vrai à une partie de la superficie du lot, le législateur a en outre laissé l'examen de toute utilisation dérogatoire proposée à un tribunal spécialisé, la Commission, tribunal qui aurait la tâche d'évaluer les effets de toute utilisation dérogatoire proposée sur les terres agricoles de la province. Les tribunaux, tout comme le citoyen, doivent respecter la volonté du législateur. Il n'est pas de leur ressort d'adoucir les rigueurs de la Loi.

IX—Conclusion

The respondent did not claim costs in this Court. I would dismiss the appeal without costs.

Appeal dismissed.

Marcel Gauthier, on his own behalf.

Solicitors for the respondent: Cardinal, Landry, Longueuil.

IX—Conclusion

L'intimée ne réclame pas ses dépens en cette Cour. Je rejeterais le pourvoi sans frais.

a Pourvoi rejeté.

Marcel Gauthier, pour son propre compte.

Procureurs de l'intimée: Cardinal, Landry, Longueuil.