

# COUR D'APPEL

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-005674-061  
(410-05-001513-027)

DATE : 4 MARS 2008

---

**CORAM : LES HONORABLES ANDRÉ BROSSARD J.C.A.  
FRANCE THIBAUT J.C.A.  
PAUL VÉZINA J.C.A.**

---

**BERNARD LAFERRIÈRE  
SYLVIE GERVAIS**  
APPELANTS - demandeurs

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**  
INTIMÉ – mis en cause

et

**L'HONORABLE PIERRE LORTIE, JUGE DE LA COUR DU QUÉBEC**  
MIS EN CAUSE – défendeur

et

**COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC  
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC, (section du territoire et de  
l'environnement)**

**MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ LE CENTRE-DE-LA-MAURICIE**

**MUNICIPALITÉ DE SAINT-GÉRARD-DES-LAURENTIDES**

**WILLIAM BARBER**

**LOUISE BARBER**

**RUSTY BARBER**

**LOUISE SOKOLIK**

**MICHEL SOKOLIK**

**BERTHE DUCASSE**

**JOCELYNE GALARDO**

**CHANTALE TRÉPANIÉRIE**

**BRUCE SHOOR**

MIS EN CAUSE – mis en cause

---

**ARRÊT**

---

[1] LA COUR : - Statuant sur l'appel d'un jugement rendu le 21 juin 2006 par la Cour supérieure, district de Saint-Maurice (l'honorable Denis Jacques) qui a rejeté la demande des Appelants de réviser un jugement de la Cour du Québec qui avait rejeté leur appel d'une décision du Tribunal administratif du Québec confirmant une ordonnance de la Commission de protection du territoire agricole du Québec leur interdisant l'exploitation d'un aéroport sur leur terre;

[2] Après avoir étudié le dossier, entendu les parties et délibéré;

[3] Pour les motifs du juge Vézina, auxquels souscrivent les juges Brossard et Thibault;

[4] **ACCUEILLE** le pourvoi;

[5] **INFIRME** le jugement entrepris;

[6] **INFIRME** le jugement de la Cour du Québec (l'honorable Pierre Lortie) en date du 22 octobre 2002;

[7] **INFIRME** la décision du Tribunal administratif du Québec en date du 13 juillet 2000;

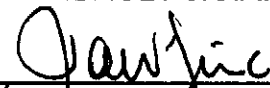
[8] **ANNULE** l'ordonnance de la Commission de protection du territoire agricole du Québec du 13 juillet 1999;

[9] **DÉCLARE** que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* est inapplicable à l'activité aéronautique des Appelants sur leur terre;

[10] **CONDAMNE** l'intimé, Le Procureur général du Québec, aux dépens, tant en appel que dans les instances antérieures.

  
\_\_\_\_\_  
ANDRÉ BROSSARD J.C.A.

  
\_\_\_\_\_  
FRANCE THIBAUT J.C.A.

  
\_\_\_\_\_  
PAUL VÉZINA J.C.A.

M<sup>e</sup> Pierre J. Beauchamp  
Pateras et Lezzoni  
Pour les appelants

M<sup>e</sup> Sébastien Rochette  
Chamberland, Gagnon et  
M<sup>e</sup> Hugo Jean  
Procureur-conseil  
Pour l'intimé PGQ

M<sup>e</sup> Louise Mousseau  
Cardinal, Landry  
Pour la mise en cause CPTAQ

M<sup>e</sup> Marc Lalonde  
Bélanger, Sauvé  
Pour les mis en cause MRC Le Centre-de-la-Mauricie  
et Municipalité de Saint-Gérard-des-Laurentides

Date d'audience : 15 octobre 2007

---

**MOTIFS DU JUGE VÉZINA**

---

[11] L'appel a été entendu en même temps que celui dans le dossier 200-09-005546-061<sup>1</sup>, les présents motifs traitent des deux pourvois.

[12] Les deux affaires soulèvent une même question de compétence fédérale-provinciale entre, d'une part, la *Loi sur l'aéronautique*<sup>2</sup> (*L.aé.*) et, d'autre part, dans le présent dossier de *zonage agricole*, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*<sup>3</sup> (*L.p.t.a.a.*) et, dans l'autre dossier de *zonage municipal*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>4</sup> (*L.a.u.*).

#### *Zonage agricole*

[13] En 1998, les Appelants aménagent sur leur terre, située en zone verte, une piste d'atterrissage et un hangar adjacent où ils effectuent l'entretien et le remisage d'avions.

[14] Aucun règlement fédéral n'exige d'autorisation préalable à l'aménagement d'un petit aéroport privé de ce genre même si la *L.aé.* permet une telle réglementation :

4.9 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements sur l'aéronautique et notamment en ce qui concerne :

a) [...]

e) les activités exercées aux aérodromes ainsi que l'emplacement, l'inspection, l'enregistrement, l'agrément et l'exploitation des aérodromes;

[...]

u) la fourniture d'installations, de services et d'équipement liés à l'aéronautique;

[Soulignement ajouté]

---

<sup>1</sup> *Anabelle Lacombe, Jacques Picard et 3845443 Canada inc., APPELANTS-défendeurs c. Municipalité de Sacré-Cœur, INTIMÉE-demanderesse et Procureur général du Québec, MIS EN CAUSE – mis en cause*

<sup>2</sup> L.R.C., 1985, c. A-2.

<sup>3</sup> L.R.Q., c. P-41.1.

<sup>4</sup> L.R.Q., c. A-19.1.

[15] En 1999, la Commission de protection du territoire agricole du Québec ordonne aux Appelants de mettre fin à l'exploitation de l'aéroport – et la démolition des installations – parce qu'elle constitue une utilisation du sol à une fin autre que l'agriculture.

[16] Les Appelants se pouvoient devant le Tribunal administratif du Québec qui confirme les ordonnances de la Commission.

[17] L'affaire est ensuite portée devant la Cour du Québec, qui rejette l'appel.

[18] La demande de révision en Cour supérieure est aussi rejetée, d'où le pourvoi.

[19] Il n'est plus contesté que l'exploitation de l'aéroport constitue un usage non agricole.

[20] Les décisions antérieures ci-dessus mentionnées sont fondées sur l'arrêt *Berthier St-Louis*<sup>5</sup> dont l'un des motifs est ainsi rédigé :

Si l'on veut parler généralement de la Loi sur la protection du territoire agricole, je suis d'avis que son caractère véritable (pith and substane) est provincial : comme son nom l'indique. Il s'ensuit qu'elle peut accessoirement toucher à une matière, e.g., l'aéronautique, qui constitue un sujet légitime de législation fédérale.

[...]

Dans le présent cas, s'il y a atteinte à une matière de compétence fédérale exclusive, elle est accessoire et indirecte; ni les aérodromes ni les écoles de parachutisme ne sont mentionnés dans la Loi.

### *Zonage municipal*

[21] Dans le second dossier, l'Entreprise (la société et ses actionnaires appelants) fait du transport par hydravion à partir du lac Gobeil vers diverses destinations. Sur la rive du lac, elle a construit une hydroaérogare, soit un quai pour l'accueil et l'embarquement des passagers.

[22] En 2005, l'Entreprise obtient le certificat requis pour son hydroaérogare commerciale, délivré par le ministre fédéral des Transports.

[23] Déjà à cette époque, le règlement de zonage de la Municipalité intimée interdisait l'installation d'un tel commerce de transport aérien le long du lac.

---

<sup>5</sup> *Québec (Commission de protection du territoire agricole) c. St-Louis*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.).

[24] En 2006, la Cour supérieure a accueilli la demande d'injonction de la Municipalité et ordonné à l'Entreprise de cesser ses activités au lac Gobeil.

*La question en litige*

[25] Il n'est pas contesté que l'aviation et les aéroports – soit « l'ensemble des installations (aérodrome, aérogare, ateliers) nécessaires au trafic aérien »<sup>6</sup> – sont de compétence fédérale, d'où la *L.aé*.

[26] Mais le législateur provincial peut-il intervenir incidemment dans ce domaine pour des fins légitimes de zonage agricole ou municipal qui relèvent sans conteste de sa compétence?

[27] Il n'y a qu'un seul et même territoire où les deux ordres de gouvernement exercent leurs pouvoirs. L'aménagement d'un aéroport doit-il satisfaire aux exigences des deux ou suffit-il qu'il réponde à celles du fédéral?

[28] Ce n'est pas parce qu'il s'agit d'aviation que toute compétence provinciale est évacuée.

[29] Ainsi dans *Construction Montcalm inc. c. La Commission du salaire minimum*<sup>7</sup>, il a été décidé que la *Loi du salaire minimum* du Québec s'appliquait aux ouvriers de la construction d'une piste d'atterrissage.

[30] On a également interdit les amerrissages<sup>8</sup> dans des réserves fauniques en vue de préserver la tranquillité de ces habitats, *Gauthier c. Procureur général du Québec*<sup>9</sup>.

[31] D'où l'importance de préciser l'objet du débat.

[32] Ici, il s'agit de l'emplacement, du site, d'un aéroport et de celui d'une hydroaérogare.

[33] Dans le premier cas, le fédéral permet de façon générale l'aménagement d'une piste sur une terre comme celle des Appelants, alors que le provincial l'interdit pour la protection du territoire agricole.

---

<sup>6</sup> Josette Rey-Debove et Alain Rey (dir.), *Le nouveau Petit Robert*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 2006.

<sup>7</sup> [1979] 1 S.C.R. 754.

<sup>8</sup> Le ministre fédéral des Transports fait état de cette restriction dans une lettre du 14 septembre 2005 adressée au maire de la Municipalité Intimée : « Tout d'abord, j'aimerais vous informer qu'il n'existe aucune réglementation restreignant les opérations d'amerrissage et de décollage d'hydravions sur les plans d'eau au Canada, à l'exception de certains plans d'eau situés dans des parcs nationaux aux fins de protection de la faune. ».

<sup>9</sup> [1984] R.L. 271 (C.S.).

[34] Il est intéressant de noter que la décision de la Commission constitue simplement un constat d'usage non agricole. Il n'y a pas d'analyse particulière pour déterminer si le champ d'aviation des Appelants nuit au potentiel agricole. La prohibition est édictée par la *L.p.t.a.a.* pour toute la zone verte.

[35] Dans le second cas, l'autorité fédérale a expressément autorisé son aménagement, passant outre au zonage municipal existant; lequel ne semble pas avoir été pris en considération, ce qui aurait été souhaitable. Les villégiateurs autour du lac se sont plaints. Le ministre fédéral du Transport s'est déclaré<sup>10</sup> « sensible aux plaintes du public », mais la décision est demeurée inchangée.

[36] Le site d'un aéroport doit être permis par le fédéral. Doit-il être, en outre, conforme au zonage établi directement ou indirectement par le provincial?

[37] En réponse à la question, le Procureur général du Québec soutient dans ses mémoires :

[zonage agricole] ... l'application de la doctrine de l'immunité interjuridictionnelle à l'égard de l'utilisation d'un terrain comme aérodrome privé n'est pas essentielle pour garantir la réalisation efficace des objectifs pour lesquels la compétence en matière d'aéronautique a été attribuée au Parlement.

[zonage municipal] ... le lieu d'emplacement d'une entreprise fédérale ne constitue pas l'un des éléments vitaux et essentiels qui relèvent de la compétence exclusive du Parlement fédéral. Par ailleurs, le fait, prouvé, selon lequel les appelants peuvent exercer leurs activités de transport aérien à partir du lac voisin de celui où ils souhaitent opérer en l'instance, démontre que la réglementation municipale n'a pas pour effet de paralyser l'entreprise de transport aérien des appelants mais que c'est, en réalité, leur décision de s'installer dans un endroit où les activités aériennes commerciales sont interdites qui pourrait avoir un tel effet.

[38] Dans cette citation, comme dans toutes les autres ci-dessous, les soulignements sont du soussigné.

### *Analyse*

[39] Je suis d'avis que la question a déjà été réglée par les plus hautes instances, comme l'écrivent les Appelants :

[...] depuis les arrêts *Re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, 1932 A.C. 54 et *Johannesson v. Rural Municipality of West St.Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; soit depuis près de 75 ans, une jurisprudence constante émanant de la

---

<sup>10</sup> Voir note 8.

Cour suprême du Canada et des Cours d'appel des provinces canadiennes affirme le caractère exclusif de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.

[40] Voici quelques extraits de l'arrêt du *Privy Council* de 1932 :

[...] This appeal raises an important question as between the Dominion and the Provinces of Canada regarding the right to control and regulate aeronautics, including [...] the inspection and licensing of aerodromes and air-stations.

[page 62]

[...]

[...] In particular, s. 4 of the Aeronautics Act <sup>[11]</sup> purports to give the Minister of National Defence a general power to regulate and control, subject to approval by the Governor in Council (with statutory force and under the sanction of penalties on summary conviction), aerial navigation over Canada and her territorial waters, including power to regulate the licensing of pilots, aircraft, aerodromes and commercial services; [...]

[page 63]

[...]

The four questions addressed to the Court are as follows:

(1.) [...]

[...]

(4.) Has the Parliament of Canada legislative authority to sanction the making and enforcement, in whole or in part, of the regulations contained in the Air Regulations, 1920, respecting: (a) ... as pilots, ... (b) ...of all aircrafts; and (c) the licensing, inspection and regulation of all aerodromes and air stations?

[page 65]

---

<sup>11</sup> *Loi autorisant le contrôle de l'aéronautique*, S.R. 1927, c. 3 :  
« 4. Sous réserve de l'approbation du gouverneur en son conseil, le ministre a le pouvoir de réglementer et de diriger la navigation aérienne par tout le Canada et sur toutes les eaux territoriales du Canada, et en particulier, mais sans restreindre la généralité des termes précédents du présent article, il peut, moyennant l'approbation susdite, établir des règlements concernant a) [...]; b) [...]; c) l'autorisation par permis, l'inspection et la réglementation de tous aérodromes et stations aéronautiques; d) [...]».

[...]

To question 4, their answer is again "Yes".

[page 69]

[...]

Their Lordships do not think that aeronautics is a class of subject within property and civil rights in the Provinces, although here again, ingenious arguments may show that some small part of it might be so included.

[page 73]

[...]

To sum up [...], it would appear that substantially the whole field of legislation in regard to aerial navigation belongs to the Dominion. There may be a small portion of the field which is not by virtue of specific words in the British North America Act vested in the Dominion; but neither is it vested by specific words in the Provinces. As to that small portion it appears to the Board that it must necessarily belong to the Dominion under its power to make laws for the peace, order and good government of Canada. Further, their Lordships are influenced by the facts that the subject of aerial navigation and the fulfilment of Canadian obligations under s. 132 are matters of national interest and importance; and that aerial navigation is a class of subject which has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion.

[page 77]

[41] Dans l'affaire *Johannesson* de 1952, une municipalité du Manitoba avait interdit l'aménagement d'aérodrome dans un secteur incluant le site d'un aéroport projeté, par un règlement expressément autorisé par la loi provinciale<sup>12</sup>.

[42] La Cour suprême a jugé *ultra vires* la loi et le règlement en question pour les motifs suivants :

(Par le juge en chef Rinfret) I entertain no doubt that the decision of the Judicial Committee is in its pith and substance that the whole field of aerial transportation comes under the jurisdiction of the Dominion Parliament. In the language of their Lordships at p. 77:

---

<sup>12</sup> *The Municipal Act (Manitoba)*, R.S.M. 1940, c. 141:  
Art. 921: « Any municipal corporation may pas by-laws for licensing, regulating, and, within certain definite areas, preventing the erection, maintenance and continuance of aerodromes or places where aeroplanes are kept for hire or gain. ».

Aerial navigation is a class of subject which has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion.

In those circumstances it would no matter that Parliament may not have occupied the field.

[...]

I fail however to see how it can be argued that the Dominion Parliament has not occupied the field. The *Aeronautics Act*, R.S.C. 1927, c. 3, as amended by c. 28 of the Statutes of 1944-45, c. 9 of the Statutes of 1945, and c. 23 of the statutes of 1950, makes it the duty of the Minister “ to supervise all matters connected with aeronautics – to prescribe aerial routes – to prepare such regulations as may be considered necessary for the control or operation of aeronautics in Canada – and for the control or operation of aircraft registered in Canada wherever such aircraft may be – for the licensing of navigation and the regulation of all aerodromes and air-stations, etc.

[page 303]

(Par le juge Kellock) It is no doubt true that legislation of the character involved in the provincial legislation regarded from the standpoint of the use of property is normally legislation as to civil rights, but use of property for the purposes of an aerodrome, or the prohibition of such use cannot, in my opinion, be divorced from the subject matter or aeronautics or aerial navigation as a whole. [...]

Once the decision is made that a matter is of national interest and importance, so as to fall within the peace, order and good government clause, the provinces cease to have any legislative jurisdiction with regard thereto and the Dominion jurisdiction is exclusive. If jurisdiction can be said to exist in the Dominion with respect to any matter under such clause, that statement can only be made because of the fact that such matters no longer come within the classes of subject assigned to the provinces. I think, therefore, that as the matters attempted to be dealt with by the provincial legislation here in question are matters inseparable from the field of aerial navigation, the exclusive jurisdiction of Parliament extends thereto.

[pages 311 et 312]

[...]

In my opinion, just as it is impossible to separate intra-provincial flying from inter-provincial flying, the location and regulation of airports cannot be identified with either or separated from aerial navigation as a whole. The provincial legislation

here in question must be held, therefore, to be *ultra vires*, and the by-law falls with it.

[page 314]

(Par le juge Estey) The Judicial Committee having decided that legislation in relation to aeronautics is within the exclusive jurisdiction of the Dominion, it follows that the province cannot legislate in relation thereto, whether the precise subject matter of the provincial legislation has, or has not already been covered by the Dominion legislation.

It is then submitted that if aeronautics is within the legislative competence of the Parliament of Canada, including the power to license and regulate aerodromes, it would not include the location and continuation of aerodromes, which would be a provincial matter under Property and Civil Rights. With great respect, it would appear that such a view attributes a narrower and more technical meaning to the word "aeronautics" than that which has been attributed to it generally in law and by those interested in the subject. Indeed, the definition adopted by Mr. Justice Dysart, as he found it in *Corpus Juris*, 2 C.J.S. 900,

The flight and period of flight from the time the machine clears the earth to the time it returns successfully to the earth and is resting securely on the ground,

contemplates the operation of the aeroplane from the moment it leaves the earth until it again returns thereto. This, it seems, in itself makes the aerodrome, as the place of taking off and landing, an essential part of aeronautics and aerial navigation. This view finds support in the fact that legislation in relation to aeronautics and aerial navigation, not only in Canada, but also in Great Britain and the United States, deals with aerodromes, as well as the conventions above mentioned. Indeed, in any practical consideration it is impossible to separate the flying in the air from the taking off and landing on the ground and it is, therefore, wholly impractical, particularly when considering the matter of jurisdiction, to treat them as independent one from the other.

The submission that in the granting of the licence the sufficiency of the location will always be considered and might even be the controlling factor in the granting or refusing of a licence, in so far as it may be of assistance, emphasizes the importance of the location of the aerodrome and of the essential part the aerodrome plays in any scheme of aeronautics. Legislation which in pith and substance is in relation to the aerodrome is legislation in relation to the larger subject of aeronautics and is, therefore, beyond the competence of the Provincial Legislatures.

[pages 318 et 319]

[43] L'arrêt *Johannesson* est cité dans l'arrêt *Mississauga*<sup>13</sup> où la Cour d'appel de l'Ontario, sous la plume du juge Lasking déclare :

[34] Mississauga's first argument addresses the scope of the federal power over aeronautics. Mississauga submits that aeronautics is limited to aerial navigation. It includes airside facilities but not groundside facilities. On this submission, federal jurisdiction over aeronautics includes runways, air traffic controls and taxiways, but not passenger terminal buildings, cargo facilities and parking lots. Even if Mississauga is correct, the new air traffic control tower built and operated by Nav Canada comes squarely within the federal aeronautics power. However, Mississauga is not correct.

[35] [...]

However, it is clear that federal jurisdiction is not just celestial; it is also terrestrial. It extends to those things in the air and on the ground that are essential for "aerial navigation" or "air transportation" to take place.

A long line of cases establishes that airports, or in the early cases "aerodromes", are integral to the subject matter or aeronautics. Johannesson itself dealt with the location of an aerodrome in Manitoba.

[...]

[40] The interjurisdictional immunity principle has its roots in a Privy Council case decided a century ago: *Canadian Pacific Railway v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (P.C.). In that case, the Privy Council held that the Province of Quebec could not regulate the construction of a ditch alongside a federal railway because Parliament had the "exclusive right to prescribe regulations for the construction, repair and alteration of the railway and for its management". *Bonsecours* has never been doubted and has been approved of many times by the Supreme Court of Canada, most recently in *Ontario v. Canadian Pacific Railway Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1028.

[45] [...] In *Air Canada v. Ontario*,<sup>[14]</sup> at p. 212, Iacobucci J. summarized this qualification: "The federal power to make laws touching on a vital part of a federal undertaking is exclusive... However, a provincial law that does not purport to control an undertaking directly will be invalid only if it impairs, sterilizes or paralyzes that undertaking".

[...]

<sup>13</sup> *Greater Toronto Airports Authority v. Mississauga (City)*, [2000] O.J. N° 4086 (C.A.) (demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée).

<sup>14</sup> *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, (1997), 148 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 193, [1997] 2 S.C.R. 581.

[48] Provincial or municipal laws that seek to regulate the physical structure of airports and airport buildings will affect a vital or integral part of an aeronautics undertaking. The Supreme Court of Canada emphasized this point in *Construction Montcalm Inc. v. The Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, [...] a case heavily relied on by MacPherson J. In *Construction Montcalm*, the majority of the court held that Québec's *Minimum Wage Act* applied to the employees of a private company, which was building the runways at Mirabel Airport under a contract with the federal Crown. Writing for the majority, Beetz J. held that although provincial laws that concern "the mode or manner of carrying out decisions in the act of constructing an airport" can apply to airports, those that concern whether and where to build an airport, its design, its dimensions and the material to be used in its buildings cannot (at p. 771). Beetz J. wrote at pp. 770-71:

The construction of an airport is not in every respect an integral part of aeronautics. Much depends on what is meant by the word "construction". To decide whether to build an airport and where to build it involves aspects of airport construction which undoubtedly constitute matters of exclusive federal concern: the *Johannesson* case. This is why decisions of this type are not subject to municipal regulation or permission: the *Johannesson* case; *City of Toronto v. Bell Telephone Co.*, [[1905] A.C. 52]; [...]

[44] Le jugement entrepris reprend un argument traité dans l'arrêt *Orangeville Airport v. Caledon (Town) et al.*<sup>15</sup> :

Counsel for the Attorney-General for Ontario argued that the payment for and receipt of a license for an airport did not "shield" that airport from competent provincial legislation of general application. The municipal by-law, the argument went, being passed under the Ontario Planning Act, R.S.O. 1970, c. 349, was legislation in relation to, or in the aspect of property and civil rights. As Parliament had not specifically dealt with the height and use of buildings in an airport there was no "paramount" federal legislation and the municipal by-law should apply. He further argued that all municipalities in the Province, by property framed zoning by-laws could exclude airports. The only exception to this argument would be if Parliament decided to expropriate land from an airport to be operated by the federal Ministry. If this argument were sound it could effectively sterilize the greater part of the aeronautics power in the Parliament of Canada.

It seems to me that this was the very battle fought and lost by the Provinces in the *Johannesson* case ... As was pointed out by members of the court in the *Johannesson* case, airports are an integral and vital part of aeronautics and aerial navigation, and cannot be severed from that subject-matter so as to fall

<sup>15</sup> (1975), 66 D.L.R. (3<sup>rd</sup>) 610 (C.A. Ontario).

under a different legislative jurisdiction. Equally, hangars are necessary and integral part of airports.”

[45] Ce point de vue était repris avec approbation à nouveau par la même Cour dans l'arrêt *Venchiarutti v. Longhurst*<sup>16</sup> :

By the present Aeronautics Act and its regulations, the federal government has occupied the field of aeronautics. MacKinnon J.A. (as he then was) stated in *Orangeville Airport*, supra, at p. 55 O.R., p. 614 D.L.R.:

Whether the Dominion has wholly occupied the field is, in my view, irrelevant, although when one examines the present Aeronautics Act and its Regulations, a powerful argument can be made that it has occupied the field. The subject-matter of aeronautics is within the exclusive legislative authority of Parliament and a portion of the field is not vacant because it may not have legislated on that subject-matter in every one of its details.

In my opinion, *Johannesson* makes it abundantly clear that the federal government has exclusive power to control the location and operation of aerodromes. It follows that By-law 262 must be interpreted, or read down, as not affecting the location or regulation of aerodromes. This is clear from the words of Kellock J. in *Johannesson*, at p. 311 S.C.R., pp. 623-24 D.L.R.:

It is no doubt true that legislation of the character involved in the provincial legislation regarded from the standpoint of use of property is normally legislation as to civil rights, but use of property for the purpose of an aerodrome, or the prohibition of such use cannot, in my opinion, be divorced from the subject matter of aeronautics or aerial navigation as a whole. If that be so, it can make no difference from the standpoint of a basis for legislative jurisdiction on the part of the province that the Parliament may not have occupied the field.

[46] Notons au passage que cette affaire *Venchiarutti*, comme dans la présente affaire de *zonage agricole*, « there was no licence or approval requirement by Transport Canada to construct a gravelled airstrip », l'autorisation fédérale étant générale pour les petits aéroports privés.

[47] La jurisprudence canadienne<sup>17</sup> reconnaît la compétence fédérale exclusive sur :

<sup>16</sup> (1992) 8 O.R. (3<sup>rd</sup>) 422 (C.A. Ontario).

<sup>17</sup> À l'exception de l'arrêt *Berthier St-Louis* déjà cité. Et de l'arrêt *British Columbia v. Van Gool*, [1989] B.C.J. n° 714 fondé sur l'arrêt *McKay v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798, que la Cour suprême a qualifié de « wrongly decided » dans *O.P.S.E.U. v. Ontario*, [1987] 2 S.C.R. 2.

- l'emplacement (*location* en anglais) des aéroports : *Johannesson* (ci-dessus citée); *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*<sup>18</sup>; *Mississauga (City)* (ci-dessus citée);
- les équipements au sol pour la navigation aérienne : *Mississauga (City)*;
- les constructions et structures sur le site des aéroports : *Orangeville Airport* (ci-dessus citée)
- les normes de sécurité et de bruit des avions : *Bell Canada c. Québec (CSST)*<sup>19</sup>.

[48] L'arrêt *Johannesson* a été interprété de façon libérale sans faire de distinction entre un petit aéroport privé et les grands aéroports commerciaux comme Mirabel et Pearson. L'autorité et la réglementation exclusives fédérales englobent tous les champs d'aviation (*Regional District of Comox-Strathcona v. Hansen et al.*<sup>20</sup>).

[49] Force est de constater que la Cour suprême a tranché et statué que l'opportunité d'un aéroport (whether to build) et le choix du site (where to build) relèvent de la compétence *exclusive* du fédéral et du ministre des Transports en vertu de la *L.aé.*

[50] Qu'est-ce qu'implique cette « compétence exclusive »? Écoutons le juge Beetz<sup>21</sup> :

[255] [...] La particularisation des lois provinciales d'application générale qui résulterait de leur application à des entreprises fédérales constituerait en l'espèce un empiètement sur la compétence exclusive du Parlement. Le principe de l'exclusivité des champs de compétences n'est pas tributaire d'une technique de rédaction législative, comme l'indique clairement l'exemple suivant donné par le professeur Dale Gibson dans *The "Federal Enclave" Fallacy in Canadian Constitutional Law*, (1976) 14 Alta. L.Rev. 167, à la p. 172:

(TRADUCTION) La plupart des cas d'application du principe de l'exclusivité des compétences se manifestent comme conséquences naturelles de la manière dont les pouvoirs législatifs sont partagés entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. (...)

A. Lois provinciales visant des matières relevant de la compétence fédérale

<sup>18</sup> [1997] 2 R.C.S. 581.

<sup>19</sup> [1988] 1 R.C.S. 729, au paragr. 255.

<sup>20</sup> 2005 BCSC 220.

<sup>21</sup> *Bell Canada c. Québec (CSST)*, [1988] 1 RCS 749, à la page 840.

Il s'agit ici du cas le plus évident d'inapplicabilité. Si une province adoptait une loi réglementant le bruit causé par les aéronefs qui décollent et atterrissent dans la province, cette loi serait tout à fait inopérante parce qu'elle porterait sur l'aviation, matière qui relève de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. De même, des lois provinciales contenant des dispositions spéciales visant les parcs nationaux, les réserves indiennes, les établissements de la défense, etc., seraient probablement jugées ultra vires pour le motif qu'elles porteraient sur des sujets hors de la compétence de la province.

B. Lois provinciales générales touchant à des aspects essentiels de matières relevant de la compétence fédérale.

Même si une province devait adopter une loi antibruit de portée générale visant toutes les espèces d'activités bruyantes dans toutes les localités de la province, elle serait inapplicable au bruit fait par les aéronefs dans la province. La raison en est qu'aucune loi provinciale ne peut jouer de manière à toucher à une partie "essentielle" ou "intégrante" d'une entreprise qui est du ressort fédéral et le bruit provenant d'aéronefs serait incontestablement considéré comme une partie intégrante de leur utilisation.

(Les renvois aux notes infra-paginales sont supprimés.)

[256] Ces commentaires rejoignent ceux cités plus haut du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Parents Naturels*, ceux du juge Chouinard dans *Derrickson c. Derrickson* ainsi que la décision rendue dans *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, (1952) 1 R.C.S. 292, où il fut jugé aux pp. 311 et 312 qu'une matière qui est intrinsèque à un champ de compétence fédéral échappe à la juridiction provinciale même si elle comporte des éléments de droit civil:

(TRADUCTION) S'il est sans doute exact qu'une législation qui présente le caractère de la législation provinciale en cause, lorsqu'on la considère du point de vue de l'utilisation de la propriété, est normalement une législation qui porte sur des droits civils, l'utilisation de cette propriété pour les besoins d'un aéroport, ou l'interdiction d'une telle utilisation, ne peuvent, à mon avis, être séparées de l'aéronautique prise comme un atout. S'il doit en être ainsi, on ne peut se fonder, pour faire valoir la compétence législative de la province, sur le fait que le Parlement peut ne pas avoir occupé ce champ.

[51] Le Procureur général du Québec insiste que cette théorie de compétence exclusive a été écartée par un arrêt récent de la Cour suprême<sup>22</sup>, il écrit :

... le présent litige devrait quand même être résolu suivant l'application de la seule doctrine de la prépondérance fédérale (conflit). La doctrine de l'exclusivité des compétences (immunité interjuridictionnelle) n'a pas sa place en l'espèce.

et encore :

Enfin, le fait qu'une activité en particulier puisse faire partie « intégrante » de l'exercice d'un chef de compétence législative fédérale ou qu'elle possède « un lien suffisant » pour valider une réglementation fédérale, ne répond pas à la question de savoir si cette activité est « vitale » et « essentielle » à la compétence fédérale.

En conclusion, la doctrine de l'immunité interjuridictionnelle ne vise qu'à limiter l'application de dispositions législatives provinciales valides ayant pour conséquence d'atteindre les sujets qui relèvent de la compétence du Parlement dans ce qui constitue leur spécificité fédérale.

[52] Avec égards, je ne partage pas cette interprétation de l'arrêt *Lafarge*.

[53] Cet arrêt n'a pas écarté la doctrine de l'exclusivité des compétences entreprises bien qu'on y fasse état d' « un principe plus général » :

#### B. Portée de la doctrine de l'exclusivité des compétences

[41] Comme nous l'avons vu dans l'arrêt *Canadian Western Bank*, dans certaines circonstances, les compétences d'un ordre de gouvernement doivent être protégées contre les empiètements, même accessoires, de l'autre ordre de gouvernement (par. 32). C'est ce qu'on appelle la doctrine de l'exclusivité des compétences, qui constitue une exception à la règle ordinaire selon laquelle la législation dont le caractère véritable relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée pourra, au moins dans une certaine mesure, toucher des matières qui ne sont pas de sa compétence sans nécessairement perdre sa validité constitutionnelle (par. 26). Ainsi, il est tout à fait légitime que la *Planning Act* provinciale, dont le caractère véritable relève des « institutions municipales dans la province » (*Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(8)), de « [l]a propriété et [d]es droits civils dans la province » (par. 92(13)) et des « matières d'une nature purement locale ou privée » (par. 92(16)), produise des « effets accessoires » sur des matières dont elle traite, bien que ceux-ci relèvent sous d'autres rapports de la compétence fédérale en matière de navigation et de bâtiments ou navires,

---

<sup>22</sup> *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada inc.*, 2007 CSC 23.

pourvu que (i) la doctrine de l'exclusivité des compétences ou (ii) la doctrine de la prépondérance fédérale n'interdisent pas de tels « effets accessoires ».

[42] L'affaire qui nous occupe implique une entreprise fédérale, l'Autorité portuaire de Vancouver, constituée conformément à deux chefs de compétence législative fédérale, soit la compétence relative à la propriété publique (*Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(1A)) et celle relative à la navigation et aux bâtiments ou navires (par. 91(10)). Dans *Bell Canada c. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, (*Bell Canada (1988)*) la Cour a limité l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences aux « éléments essentiels ou vitaux » de telles entreprises (p. 839, 859-860). Comme nous l'avons expliqué dans l'arrêt *Canadian Western Bank*, nous estimons que le juge Beetz a bien pesé ses mots, et qu'il entendait employer le mot « vital » dans son sens grammatical ordinaire, à savoir ce qui est « essentiel à la vie d'un individu, d'une collectivité; indispensable » (le *Nouveau Petit Robert* (2006), p. 2788). Le mot « essentiel » possède un sens similaire, soit celui de ce qui « est absolument nécessaire (opposé à inutile) » (p. 950). Les mots « vital » et « essentiel » n'ont pas été choisis au hasard. L'expression [TRADUCTION] « élément essentiel » avait déjà été employée dans la décision relative à la navigation *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529 (l'« *Affaire des débardeurs* »), p. 592. Par définition, ce qui est « vital » ou « essentiel » ne correspond pas nécessairement à chaque élément d'une entreprise constituée en société sous le régime d'une loi fédérale ou assujettie à la réglementation fédérale. À l'égard des entreprises fédérales, dont l'APV, le juge Beetz a fait état d'un « principe plus général » selon lequel il n'existe aucune exclusivité des compétences pourvu que « [l']assujettissement [aux lois provinciales] n'ait pas pour conséquence que ces lois atteignent [les sujets qui relèvent de la compétence du Parlement] *dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale* » (*Bell Canada (1988)*, p. 762.

[Italique dans le texte]

[54] Le projet *Lafarge* était de construire « une installation « intégrée » de déchargement des navires et de centrale à béton »<sup>23</sup> dans un secteur du port de Vancouver.

[55] La Cour suprême devait donc<sup>24</sup> :

[43] ...décider s'il est possible d'affirmer que la compétence fédérale sur l'aménagement de l'ensemble des terrains de l'APV [Autorité du port de Vancouver] dans la zone portuaire de Vancouver, même les terres non publiques qui *ne servent pas* à des activités de navigation et de transport maritime, est

<sup>23</sup> Idem, paragr. 2.

<sup>24</sup> Idem, paragr. 43.

« absolument nécessaire » à l'exécution des responsabilités fédérales touchant « la propriété publique » ou « la navigation et les bâtiments ou navires » qui incombent à l'APV.

[Italique dans le texte]

[56] La Cour rappelle<sup>25</sup> :

[...] Comme dans toute affaire relative au partage des compétences législatives, la première étape consiste à préciser le « caractère véritable » des lois respectives. [...] L'étendue de la compétence conférée par le par. 91(10) s'étend au droit maritime, qui établit le cadre des relations juridiques découlant des activités propres à la navigation et aux bâtiments ou navires. La compétence fédérale s'étend aussi à l'infrastructure des activités liées à la navigation et aux bâtiments et navires. Elle permet au gouvernement fédéral de construire ou de réglementer les installations nécessaires, comme les ports, et de contrôler l'usage des voies maritimes et des eaux navigables [...].

[57] Faisant ensuite le parallèle entre les ports et les aéroports, la Cour suprême renvoie aux arrêts ci-dessus cités<sup>26</sup> :

Historiquement, la compétence fédérale en matière de navigation et de bâtiments ou navires a été interprétée de façon libérale (*Queddy River Driving Boom Co. c. Davidson* (1883), 10 R.C.S. 222). Les intérêts locaux ne sauraient entraver les besoins du pays en matière de transport. Rien ne serait plus inutile qu'un navire auquel on refuserait l'espace nécessaire pour accoster ou prendre possession de son fret et qui serait ainsi condamné, comme le *Flying Dutchman*, à naviguer éternellement. Mentionnons au besoin, à l'appui de la thèse que les entreprises de transport ont besoin d'installations pour charger et décharger leur fret, la décision *Attorney General for Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541 (C.P.). Une réglementation efficace des installations portuaires est aussi essentielle au secteur maritime que les aéroports le sont à l'aéronautique. Comme l'a déclaré le juge Estey dans *Johannesson et al. c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, p. 319 :

[TRADUCTION] il est impossible de dissocier l'étape du vol de celles du décollage et de l'atterrissage, et il est donc totalement irréaliste, en particulier lorsqu'on examine la question de la compétence, de les traiter comme si elles étaient indépendantes les unes des autres.

---

<sup>25</sup> Idem, paragr. 62.

<sup>26</sup> Idem, paragr. 64.

[58] La Cour de conclure<sup>27</sup> :

... Autoriser la construction d'une centrale à béton sur ces terrains portuaires ne relève pas des fonctions essentielles ou vitales de l'APV. En l'espèce, l'autorisation s'inscrit plutôt dans une entreprise accessoire de développement portuaire qui, du fait de son intégration au transport maritime, l'assujettit à la compétence fédérale mais ne relève certainement pas du contenu essentiel du par. 91(10).

et encore<sup>28</sup> :

... Nous sommes d'accord avec les avocats des intimés pour conclure que, dans les faits, l'ensemble du projet Lafarge devant être réalisé sur les terrains de l'APV décrits à l'annexe C est suffisamment « intégré » à l'installation de déchargement des navires et des barges pour que la réglementation fédérale s'applique à tous ses aspects.

[59] Le Procureur général du Québec a donc raison de soutenir que même la doctrine des compétences exclusives n'exclut pas de préciser d'abord le « caractère véritable » des lois respectives. Il ne pourra toutefois y avoir d'« effets accessoires » de la loi provinciale sur un point au cœur de « spécificité fédérale ». Et la Cour suprême en donne comme exemple le lien intime entre l'aéronautique et les aéroports.

[60] Un lien aussi étroit doit être qualifié de « vital » ou « d'absolument nécessaire » à la compétence fédérale sur l'aéronautique, ce qui nous ramène à l'exception, toujours existante, de la doctrine de l'exclusivité des compétences.

[61] En conclusion, une législation provinciale de zonage ne peut ni régir ni interdire l'emplacement d'un aéroport, seule l'autorité fédérale a voix à ce chapitre. Certes cette compétence implique la responsabilité d'harmoniser le développement de l'aviation avec la protection des activités agricoles et les grandes orientations d'usage du territoire, mais il n'y a qu'un seul arbitre pour concilier tous ces objectifs.

#### *L'arrêt Berthier St-Louis*

[62] Avec égards, je suis d'avis que cet arrêt doit être écarté.

[63] Comme le déclarait le juge Vallerand dans l'arrêt *Roger Lefebvre c. La Commission des affaires sociales et al.*<sup>29</sup> :

---

<sup>27</sup> Idem, paragr. 72.

<sup>28</sup> Idem, paragr. 78.

<sup>29</sup> [1991] R.J.Q. 1864, p. 1868.

Il va de soi que notre Cour doit, le cas échéant, rectifier ses erreurs, rafraîchir sa jurisprudence en écho à l'évolution de la société, du droit, en réponse aux directives venues de l'instance suprême.

[...]

Quitte à le redire, une cour dite de direction peut et, le cas échéant, doit réformer sa jurisprudence.

et deux ans plus tard dans l'arrêt *Au sujet de M.P.P.V. c. D.V. et al.*<sup>30</sup> :

... le constat péremptoire d'une erreur (wrongly decided) qui transcende la divergence d'opinions permet, voire impose, qu'on renie le précédent à peine d'être rigidement, indéfiniment et, je pense, inacceptablement, lié par l'erreur qu'on serait contraint de perpétuer tout en souhaitant l'intervention, de plus en plus aléatoire, de la haute instance.

[64] La version du *stare decisis* maintenant préconisée par la Cour, « reconnaît qu'un tribunal est généralement lié par une décision antérieure mais que cela ne l'empêche pas de reconsidérer les motifs qui en sont à l'origine et de retenir une solution différente », comme le déclarait la juge Thibault dans l'arrêt *La Laurentienne-vie, compagnie d'assurance inc. et l'Impériale, compagnie d'assurance-vie c. L'Empire, compagnie d'assurance-vie et al.*<sup>31</sup>.

[65] Dans l'arrêt *Berthier St-Louis*, on peut lire<sup>32</sup> :

... une législation provinciale ne peut, même dans la poursuite d'objets provinciaux, légiférer de façon à porter atteinte directe à une matière de compétence fédérale exclusive [...] » e.g. la navigation. Dans le présent cas, s'il y a atteinte à une matière de compétence fédérale exclusive, elle est accessoire et indirecte; ni les aérodromes ni les écoles de parachutisme ne sont mentionnés dans la loi.

[66] Il est vrai que les aérodromes ne sont pas expressément mentionnés dans la *L.p.t.a.a.*, mais ils le sont explicitement par l'interdit d'« utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture » (art. 26).

[67] La Commission de protection du territoire agricole a simplement vérifié le caractère agricole de l'usage pour, constatant que tel n'était pas le cas, appliquer la prohibition de la loi à l'aéroport des Appelants.

<sup>30</sup> EYB1992, au paragraphe 55.

<sup>31</sup> REJB 2000-18713, au paragraphe 59.

<sup>32</sup> Page 326.

[68] Cet arrêt ne peut plus tenir, compte tenu de la jurisprudence supérieure – et pan-canadienne – relative à la compétence fédérale exclusive en matière d'aéronautique, incluant le site d'un aéroport comme l'a réitéré la Cour suprême dans l'arrêt *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*<sup>33</sup> :

Ainsi, la compétence fédérale en matière d'aéronautique comprend non seulement la réglementation de l'exploitation d'un aéronef, mais également la réglementation de l'exploitation des aéroports. Compte tenu de cela, des tribunaux ont jugé que des lois sur le zonage qui touchaient l'emplacement et la conception des aéroports étaient constitutionnellement inapplicables.

*La procédure dans le dossier du zonage agricole*

[69] Les Appelants ont déposé leur requête en révision en temps utile, en novembre 2002, mais le dossier est demeuré pratiquement inactif jusqu'à la présentation de leur demande en avril 2006.

[70] Le juge de première instance blâme sévèrement, et avec raison, les Appelants de n'avoir pas procédé avec plus de diligence.

[71] Le rejet de la requête pour cette négligence constitue toutefois une sanction excessive compte tenu de la passivité des autres parties durant ce long délai. La demande de rejet pour cause de retard n'a été formulée qu'au jour de l'audience sur le fond de l'affaire, alors qu'on était prêt à procéder.

[72] Il n'y a pas eu de démarche de l'une ou l'autre des autres parties pour saisir elle-même le Tribunal de l'affaire afin qu'il « veille au bon déroulement de l'instance » (*C.p.c.*, art. 4.1) ou qu'il procède à l'instruction de l'affaire « d'urgence » (art. 834.1) ou qu'il rende quelque autre ordonnance « pour la sauvegarde des droits des parties » (art. 46).

[73] Il ne s'agit pas de blâmer les Intimés qui, vraisemblablement, n'ont subi aucun préjudice du fait que le débat constitutionnel soit tenu en 2006 plutôt qu'en 2002. D'autant plus que l'exploitation de l'aéroport a cessé entre-temps.

[74] Quant à la péremption d'instance, elle est disparue du *Code de procédure* depuis 2002, en même temps que l'on confiait aux juges une responsabilité et un pouvoir accrus sur le déroulement de l'instance.

[75] La complexité de la question en jeu et les moyens relativement limités des Appelants sont les causes du retard, lesquelles ne sont pas inexcusables.

---

<sup>33</sup> [1997] 2 R.C.S. 581, au paragraphe 72.

[76] Dans les circonstances il était équitable que le fond de la question soit analysé, ce que le juge de première instance a d'ailleurs fait.

[77] Pour ces motifs, je suis d'avis, dans le présent dossier de *zonage agricole* :

[78] D'ACCUEILLIR le pourvoi;

[79] D'INFIRMER le jugement entrepris;

[80] D'INFIRMER le jugement de la Cour du Québec (l'honorable Pierre Lortie) en date du 22 octobre 2002;

[81] D'INFIRMER la décision du Tribunal administratif du Québec en date du 13 juillet 2000;

[82] D'ANNULER l'ordonnance de la Commission de protection du territoire agricole du Québec du 13 juillet 1999;

[83] DE DÉCLARER que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* est inapplicable à l'activité aéronautique des Appelants sur leur terre;

[84] DE CONDAMNER l'Intimé, Le Procureur général du Québec, aux dépens, tant en appel que dans les instances antérieures;

[85] Pour les mêmes motifs, je suis d'avis, dans l'autre dossier (n° 200-09-005546-061) de *zonage municipal* :

[86] D'ACCUEILLIR le pourvoi;

[87] D'INFIRMER le jugement attaqué;

[88] DE REJETER la demande d'injonction de l'Intimée contre les Appelants;

[89] DE DÉCLARER que la réglementation de zonage municipal de l'Intimée est inopposable à l'activité aéronautique des Appelants au lac Gobeil et à leur hydroaérogare attenante;

[90] DE CONDAMNER solidairement l'Intimée et le Mis en cause aux dépens, tant en appel qu'en première instance, en faveur des Appelants, mais sans frais quant à l'intervenante.

  
\_\_\_\_\_  
PAUL VÉZINA J.C.A.