

[37] Relying on these underlying principles leads to the Tribunal asking itself whether there was concurrent jurisdiction to decide human rights issues; whether the previously decided legal issue was essentially the same as what is being complained of to the Tribunal; and whether there was an opportunity for the complainants or their privies to know the case to be met and have the chance to meet it, regardless of how closely the previous process procedurally mirrored the one the Tribunal prefers or uses itself. All of these questions go to determining whether the substance of a complaint has been "appropriately dealt with". At the end of the day, it is really a question of whether it makes sense to expend public and private resources on the relitigation of what is essentially the same dispute.

[38] What I do *not* see s. 27(1)(f) as representing is a statutory invitation either to "judicially review" another tribunal's decision, or to reconsider a legitimately decided issue in order to explore whether it might yield a different outcome. The section is oriented instead towards creating territorial respect among neighbouring tribunals, including respect for their right to have their own vertical lines of review protected from lateral adjudicative poaching. When an adjudicative body decides an issue within its jurisdiction, it and the parties who participated in the process are entitled to assume that, subject to appellate or judicial review, its decision will not only *be* final, it will be treated as such by other adjudicative bodies. The procedural or substantive correctness of the previous proceeding is not meant to be bait for another tribunal with a concurrent mandate.

[39] I see the discretion in s. 27(1)(f), in fact, as being limited, based not only on the language of s. 27(1)(f), but also on the character of the other six categories of complaints in s. 27(1) in whose company it finds itself. Section 27(1) states:

27 (1) A member or panel may, at any time after a complaint is filed and with or without a

[37] En s'appuyant sur ces principes sous-jacents, le Tribunal est appelé à se demander s'il existe une compétence concurrente pour statuer sur les questions relatives aux droits de la personne, si la question juridique tranchée par la décision antérieure était essentiellement la même que celle qui est soulevée dans la plainte dont il est saisi et si le processus antérieur, qu'il ressemble ou non à la procédure que le Tribunal préfère ou utilise lui-même, a offert la possibilité aux plaignants ou à leurs ayants droit de connaître les éléments invoqués contre eux et de les réfuter. Toutes ces questions visent à déterminer s'il [TRADUCTION] « a été statué de façon appropriée » sur le fond de la plainte. Il s'agit, en définitive, de se demander s'il est logique de consacrer des ressources publiques et privées à la remise en cause de ce qui est essentiellement le même litige.

[38] Ce que *ne fait pas* l'al. 27(1)f), selon moi, c'est inviter au « contrôle judiciaire » de la décision d'un autre tribunal ou au réexamen d'une question dûment tranchée pour voir si un résultat différent pourrait en émerger. Cet alinéa vise plutôt à instaurer un respect juridictionnel entre tribunaux administratifs voisins, englobant le respect du droit à la protection de leur propre voie verticale de révision contre les empiétements indirects. L'organisme juridictionnel qui se prononce sur une question qui est de son ressort et les parties en cause doivent pouvoir tenir pour acquis que, sous réserve d'un appel ou d'un contrôle judiciaire, non seulement la décision *sera-t-elle* définitive, mais elle sera considérée telle par les autres organismes juridictionnels. La justesse de l'instance antérieure quant au fond ou à la forme ne saurait servir d'appât pour d'autres tribunaux administratifs exerçant une compétence concurrente.

[39] Tel que je le conçois, le pouvoir discrétionnaire conféré par l'al. 27(1)f) est en fait restreint, non seulement en raison du texte de cette disposition, mais également de la nature des six autres catégories de plaintes mentionnées au par. 27(1), lequel prévoit ce qui suit :

[TRADUCTION]

27 (1) Un membre ou une formation peut, à tout moment après le dépôt d'une plainte, rejeter

hearing, dismiss all or part of the complaint if that member or panel determines that any of the following apply:

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> (a) the complaint or that part of the complaint is not within the jurisdiction of the tribunal; (b) the acts or omissions alleged in the complaint or that part of the complaint do not contravene this Code; (c) there is no reasonable prospect that the complaint will succeed; (d) proceeding with the complaint or that part of the complaint would not <ul style="list-style-type: none"> (i) benefit the person, group or class alleged to have been discriminated against, or (ii) further the purposes of this Code; (e) the complaint or that part of the complaint was filed for improper motives or made in bad faith; (f) the substance of the complaint or that part of the complaint has been appropriately dealt with in another proceeding; (g) the contravention alleged in the complaint or that part of the complaint occurred more than 6 months before the complaint was filed unless the complaint or that part of the complaint was accepted under section 22(3). | <ul style="list-style-type: none"> une plainte en totalité ou en partie, avec ou sans audience si, à son avis, l'une ou l'autre des circonstances suivantes est applicable : a) la plainte ou une partie de la plainte ne relève pas de la compétence du tribunal; b) les actes ou omissions allégués ne contreviennent pas au présent Code; c) il n'existe aucune possibilité raisonnable que le plaignant ait gain de cause; d) connaître en totalité ou en partie de la plainte : <ul style="list-style-type: none"> (i) n'apporterait rien à la personne, au groupe ou à la catégorie censés avoir été victime de discrimination; (ii) ne servirait pas les fins poursuivies par le présent Code; e) la totalité ou partie de la plainte a été déposée de mauvaise foi ou à des fins illégitimes; f) il a été statué de façon appropriée sur le fond de la plainte dans une autre instance; g) la contravention alléguée dans la plainte ou dans une partie de la plainte est survenue plus de six mois avant le dépôt de la plainte, sauf s'il y a eu acceptation de la plainte en totalité ou en partie en vertu du paragraphe 22(3). |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

[40] Each subsection in s. 27(1) refers to circumstances that make hearing the complaint presumptively unwarranted: complaints that are not within the Tribunal's jurisdiction; allege acts or omissions that do not contravene the *Code*; have no reasonable prospect of success; would not be of any benefit to the complainant or further the purposes of the *Code*; or are made for improper motives or in bad faith. These are the statutory companions for s. 27(1)(f). The fact that the word "may" is used in the preamble to s. 27(1) means that the Tribunal does have an element of discretion in deciding whether to dismiss these complaints. But it strikes me as counterintuitive to think that the legislature intended to give the Tribunal a wide berth to

[40] Chaque alinéa du par. 27(1) fait référence à des circonstances qui laissent présumer qu'il ne serait pas justifié d'entendre la plainte : les plaintes qui ne relèvent pas de la compétence du Tribunal, celles qui allèguent des actes ou des omissions qui ne contreviennent pas au *Code*, s'il n'existe aucune possibilité raisonnable que le plaignant ait gain de cause, si les plaintes n'apporteraient rien au plaignant et ne serviraient pas les fins poursuivies par le *Code* ou si elles ont été déposées de mauvaise foi ou à des fins illégitimes. Voilà quelles sont les dispositions qui accompagnent l'al. 27(1)f). La présence du verbe « peut » dans le passage introductif du par. 27(1) signifie que le Tribunal dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire lorsqu'il décide de

decide, for example, whether or not to dismiss complaints it has no jurisdiction to hear, are unlikely to succeed, or are motivated by bad faith.

[41] This is the context in which the words “appropriately dealt with” in s. 27(1)(f) should be understood. All of the other provisions with which s. 27(1)(f) is surrounded lean towards encouraging dismissal. On its face, there is no principled basis for interpreting s. 27(1)(f) idiosyncratically from the rest of s. 27(1). I concede that the word “appropriately” is, by itself, easily stretched into many linguistic directions. But our task is not to define the word, it is to define it in its statutory context so that, to the extent reasonably possible, the legislature’s intentions can be respected.

[42] Nor does the legislative history of s. 27(1)(f) support the theory that the legislature intended to give the Tribunal a wide discretion to re-hear complaints decided by other tribunals. Formerly, ss. 25(3) and 27(2) of the *Code* required the Tribunal to consider the subject matter, nature, and available remedies of the earlier proceeding in deciding whether to defer or dismiss a complaint without a hearing. These factors were interpreted by the Human Rights Commission to include the administrative fairness of the earlier proceeding, the expertise of the decision-maker, which forum was more appropriate for discussing the issues, and whether the earlier proceeding could deliver an adequate remedy, factors which provided hurdles to the dismissal of complaints: see D. K. Lovett and A. R. Westmacott, “Human Rights Review: A Background Paper” (2001) (online), at pp. 100-101.

[43] The legislature removed these limiting factors in 2002 in the *Human Rights Code Amendment*

rejeter ou non ce type de plaintes. Mais il me semble contre-intuitif de penser que le législateur aurait eu l’intention de conférer au Tribunal une grande latitude pour décider, par exemple, s’il convient de rejeter les plaintes qui ne relèvent pas de sa compétence, qui ne risquent pas d’être accueillies ou qui ont été déposées de mauvaise foi.

[41] C’est dans ce contexte qu’il faut comprendre l’expression [TRADUCTION] « statué de façon appropriée » qui figure à l’al. 27(1)(f). Toutes les autres dispositions qui entourent cet alinéa tendent à encourager le rejet. À première vue, il n’existe aucun fondement rationnel pour interpréter l’al. 27(1)(f) indépendamment du reste du par. 27(1). Certes, pris isolément, le sens de l’adjectif « approprié » peut facilement, sur le plan linguistique, être étiré dans plusieurs directions. Cela étant dit, notre tâche ne consiste pas à définir ce mot, elle consiste à le définir dans le contexte de la disposition où il se trouve de sorte que, dans la mesure du possible, les intentions du législateur puissent être respectées.

[42] L’historique de l’al. 27(1)(f) n’appuie pas non plus la thèse selon laquelle le législateur avait l’intention de donner au Tribunal un vaste pouvoir discrétionnaire de réentendre les plaintes à l’égard desquelles d’autres tribunaux s’étaient déjà prononcés. Antérieurement, les par. 25(3) et 27(2) du *Code* exigeaient que le Tribunal tienne compte du sujet de la procédure antérieure, de sa nature ainsi que des mesures de réparations offertes pour décider s’il reportait ou rejetait une plainte sans audience. Selon l’interprétation qu’en a donné la Commission des droits de la personne, ces facteurs comprenaient l’équité administrative de l’instance antérieure, l’expertise du décideur, une réflexion sur le forum qui était le plus approprié pour discuter des questions en litige et une autre sur la question de savoir si l’instance antérieure permettait d’obtenir une réparation adéquate, tous des facteurs qui étaient des obstacles au rejet des plaintes : voir D. K. Lovett et A. R. Westmacott, « Human Rights Review : A Background Paper » (2001) (en ligne), p. 100 et 101.

[43] Le législateur a retiré ces facteurs limitatifs en 2002, lors de l’édiction du *Human Rights*

Act, 2002, S.B.C. 2002, c. 62. By removing factors which argued *against* dismissing a complaint, the legislature may well be taken to have intended that a different approach be taken by the Tribunal, namely, one that made it easier to dismiss complaints. This is consistent with the statement of the then Minister of Government Services, the Hon. U. Dosanjh, on second reading of the *Human Rights Amendment Act, 1995*, S.B.C. 1995, c. 42, which included s. 22(1), the almost identically worded predecessor to s. 27(1). While he did not specifically refer to each of the subsections of s. 22(1) or their discrete purposes, it is clear that his overriding objective in introducing this legislative package, which included these provisions, was to reduce a substantial backlog and ensure “a system . . . which will be efficient and streamlined”:

In this proposed legislation, you now have the power to defer consideration of a complaint pending the outcome of another proceeding, so that there is no unnecessary overlap in the proceedings.

You have the power to dismiss the complaints, as I indicated, and that has been expanded. [Emphasis added.]

(British Columbia, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, 4th Sess., 35th Parl., June 22, 1995, at p. 16062)

[44] This then brings us to the Tribunal's use of the *Danyluk* factors. Not only do I resist reintroducing by judicial fiat the types of factors that the legislature has expressly removed, it is not clear to me that the *Danyluk* factors even apply. They were developed to assist courts in applying the doctrine of issue estoppel. Section 27(1)(f), on the other hand, is not limited to issue estoppel. As Pitfield J. explained in *Matuszewski*, s. 27(1)(f) does not call for the technical application of any of the common law doctrines — issue estoppel, collateral attack or

Code Amendment Act, 2002, S.B.C. 2002, ch. 62. En procédant ainsi au retrait de facteurs qui militaient *contre* le rejet d'une plainte, on peut en déduire à bon droit que le législateur avait l'intention que le Tribunal adopte une approche différente, soit, une approche qui facilite le rejet des plaintes. Cette interprétation est d'ailleurs compatible avec la déclaration suivante qu'avait faite le ministre des Services gouvernementaux de l'époque, l'honorable U. Dosanjh, lors de la seconde lecture du *Human Rights Amendment Act, 1995*, S.B.C. 1995, ch. 42, qui comprenait le par. 22(1), devenu par la suite le par. 27(1), dont le libellé était pratiquement le même que celui de la disposition antérieure. Bien qu'il n'ait pas fait référence spécifiquement à chaque alinéa du par. 22(1) ou à leurs objets distincts, il est manifeste que l'objectif primordial en présentant l'ensemble législatif en question qui comprenait ces dispositions, consistait à réduire un arriéré considérable et à garantir la mise en place d'[TRADUCTION] « un système [. . .] qui sera efficace et simplifié » :

[TRADUCTION] Selon ce projet de loi, vous aurez dorénavant le pouvoir de reporter l'examen d'une plainte jusqu'à l'issue d'une autre instance, de manière à éviter les chevauchements inutiles de procédures.

Vous aurez le pouvoir de rejeter les plaintes, comme je l'ai mentionné, et ce pouvoir a été étendu. [Je souligne.]

(Colombie-Britannique, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, 4^e sess., 35^e lég., 22 juin 1995, p. 16062)

[44] Cela nous amène à nous pencher sur l'utilisation par le Tribunal des facteurs énoncés dans *Danyluk*. Non seulement suis-je réticente à réintroduire au moyen d'une ordonnance judiciaire les types de facteurs que le législateur a expressément retranchés, mais il ne me semble pas évident qu'il faille même appliquer les critères élaborés dans *Danyluk*. Ces critères ont été élaborés pour aider les tribunaux à appliquer la doctrine de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée. Or, la portée de l'al. 27(1)(f) ne se limite pas

abuse of process — it calls instead for an approach that applies their combined principles. Notably, neither Stromberg-Stein J. nor the Court of Appeal referred to the *Danyluk* factors in their respective analyses.

[45] Moreover, importing the *Danyluk* factors into s. 27(1)(f) would undermine what this Court mandated in *Tranchemontagne* when it directed that, absent express language to the contrary, all administrative tribunals have concurrent jurisdiction to apply human rights legislation. That means that *Danyluk* factors such as the prior decision-maker's mandate and expertise, are presumed to be satisfied. Encouraging the Tribunal to nonetheless apply a comparative mandate and expertise approach would erode Bastarache J.'s conclusion that human rights tribunals are not the exclusive "guardian or the gatekeeper for human rights law" (*Tranchemontagne*, at para. 39).

[46] This brings us to how the Tribunal exercised its discretion in this case. Because I see s. 27(1)(f) as reflecting the principles of the common law doctrines rather than the codification of their technical tenets, I find the Tribunal's strict adherence to the application of issue estoppel to be an overly formalistic interpretation of the section, particularly of the phrase "appropriately dealt with". With respect, this had the effect of obstructing rather than implementing the goal of avoiding unnecessary relitigation. In acceding to the complainant's request for relitigation of the same s. 8 issue, the Tribunal was disregarding Arbour J.'s admonition in *Toronto (City)* that parties should not try to

à la question de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée. Comme l'a expliqué le juge Pitfield dans *Matuszewski*, l'al. 27(1)f) ne commande pas l'application technique de l'une ou l'autre des doctrines de common law — la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, la contestation indirecte ou l'abus de procédure — il invite plutôt à adopter une approche qui combine les principes applicables à ces doctrines. D'ailleurs, il convient de le souligner, ni la juge Stromberg-Stein ni la Cour d'appel n'ont fait référence aux critères de *Danyluk* dans leur analyse respective.

[45] En outre, si les critères de *Danyluk* étaient importés dans l'al. 27(1)f), cela contrecarrerait ce que la Cour a prescrit dans *Tranchemontagne* lorsqu'elle a indiqué que, en l'absence d'une disposition expresse à l'effet contraire, tous les tribunaux administratifs ont une compétence concurrente en matière d'application des mesures législatives relatives aux droits de la personne. Cela signifie qu'il doit être présumé qu'il a été satisfait aux critères énoncés dans *Danyluk* tel celui quant au mandat et à l'expertise du décideur dans l'instance antérieure. Encourager le Tribunal à appliquer malgré tout une approche fondée sur une comparaison des mandats et de l'expertise éroderait la conclusion du juge Bastarache selon laquelle les tribunaux des droits de la personne ne sont pas les seuls « gardien[s] des lois relatives aux droits de la personne » (*Tranchemontagne*, par. 39).

[46] Cela nous amène à l'examen de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par le Tribunal en l'espèce. Parce que je vois dans l'al. 27(1)f) l'expression des principes fondant les doctrines de common law plutôt qu'une codification de leurs éléments techniques, je conclus qu'en s'en tenant à l'application stricte de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, le Tribunal a donné une interprétation trop formaliste à la disposition et, plus particulièrement, aux mots [TRADUCTION] « a été statué de façon appropriée ». Selon moi, plutôt que de donner effet à l'objectif de prévention des remises en cause inutiles, une telle interprétation y fait obstacle. En accédant à la demande des plaignants

impeach findings by the “impermissible route of relitigation in a different forum” (para. 46).

[47] “Relitigation in a different forum” is exactly what the complainants in this case were trying to do. Rather than challenging the Review Officer’s decision through the available review route of judicial review, they started fresh proceedings before a different tribunal in search of a more favourable result. This strategy represented, as Stromberg-Stein J. noted, a “collateral appeal” to the Tribunal (para. 52), the very trajectory that s. 27(1)(f) and the common law doctrines were designed to prevent:

... this case simply boils down to the complainants wanting to reargue the very same issue that has already been conclusively decided within the same factual and legal matrix. The complainants are attempting to pursue the matter again, within an administrative tribunal setting where there is no appellate authority by one tribunal over the other. [para. 54]

[48] The Tribunal’s analysis made it complicit in this attempt to collaterally appeal the merits of the Board’s decision and decision-making process. Its analysis represents a litany of factors having to do with whether it was comfortable with the process and merits of the Review Officer’s decision.

[49] To begin, it questioned whether the Review Division’s process met the necessary procedural requirements. This is a classic judicial review question and not one within the mandate of a concurrent decision-maker. While the Tribunal may inquire into whether the parties had notice of the case to be met and were given an opportunity to respond, that does not mean that it can require that the prior process be a procedural mimic of the Tribunal’s own, more elaborate one. But in any event, I agree with Stromberg-Stein J. that there were no complaints

de reprendre l’examen de la même question relative à l’art. 8, le Tribunal n’a pas tenu compte de la mise en garde donnée par la juge Arbour dans *Toronto (Ville)*, qu’il « n’est pas permis [. . .] d’attaquer un jugement en tentant de soulever de nouveau la question devant un autre forum » (par. 46).

[47] En l’espèce, les plaignants cherchaient précisément à « soulever de nouveau la question devant un autre forum ». Plutôt que d’emprunter la voie du contrôle judiciaire, qui leur était ouverte, pour contester la décision de l’agent de révision, ils ont engagé une nouvelle instance devant un autre tribunal administratif dans l’espoir d’obtenir un résultat plus favorable. Comme la juge Stromberg-Stein l’a indiqué, cette stratégie constituait un [TRADUCTION] « appel indirect » (par. 52), une démarche que l’al. 27(1)f) et les doctrines de common law visent précisément à éviter :

[TRADUCTION] . . . la présente espèce n’est que la tentative des plaignants de rouvrir un débat qui a déjà été tranché de façon définitive en fonction du même fondement factuel et juridique. Ils cherchent à remettre la même question en cause dans un contexte juridictionnel administratif où le nouveau tribunal saisi n’exerce aucune compétence d’appel à l’égard du précédent. [par. 54]

[48] L’analyse du Tribunal l’a rendu complice de cette tentative de contester indirectement le bien-fondé de la décision de la Commission et du processus suivi; on y trouve une myriade de facteurs en fonction desquels le Tribunal s’est demandé s’il était à l’aise avec le processus de l’instance antérieure et avec les motifs de la décision de l’agent de révision.

[49] Il s’est d’abord demandé si le processus suivi devant la Section de révision satisfaisait aux exigences procédurales. Il s’agit là d’une question de contrôle judiciaire classique et non d’une question que se pose un décideur dans l’exercice d’une compétence concurrente. Certes, le Tribunal peut se demander si les parties ont été informées de ce qui était invoqué contre elles et si elles ont pu y répondre, mais cela ne signifie pas qu’il peut exiger que le processus antérieur soit une réplique de celui qui se déroule devant lui, soit un processus plus

about the complainants' ability to know the case to be met or the Board's jurisdiction to hear it:

Each of the complainants participated fully in the proceedings; each knew the case to be met and had the chance to meet it. Each of the complainants had the benefit of competent and experienced counsel who raised the human rights issues within the workers' compensation context. The issues were analyzed and addressed fully by the Review Division. It was implicit in their submissions to the Review Division that they accepted the Review Division had full authority to decide the human rights issue. [para. 52]

(See also *Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 112 D.L.R. (4th) 683 (Ont. C.A.), at p. 705.)

As long as the complainants had a chance to air their grievances before an authorized decision-maker, the extent to which they received traditional "judicial" procedural trappings should not be the Tribunal's concern.

[50] The Tribunal also criticized the Review Officer for the way he interpreted his human rights mandate:

... the Review Officer, who, in the absence of evidence, made findings about the appropriate comparator group, that the dignity of the Complainants was not impacted by the Policy, and that there was a [*bona fide* justification] for the Policy. There was no analysis regarding where the onus lay in establishing a [*bona fide* justification] or what the applicable interpretive principles with respect to human rights legislation are. . . . Further, any discriminatory rule must not discriminate more than is necessary; hence, there must be consideration given to possible alternatives to the impugned rule which would be less discriminatory while still achieving the objective . . . [para. 46]

These too are precisely the kinds of questions about the merits that are properly the subject of judicial review, not grounds for a collateral attack by a human rights tribunal under the guise of s. 27(1)(f).

complexe. Quoi qu'il en soit, je souscris à la conclusion de la juge Stromberg-Stein selon laquelle la capacité des plaignants de connaître les éléments invoqués contre eux et de les réfuter n'était pas en cause :

[TRADUCTION] Chaque plaignant a pleinement participé à l'instance; chacun savait ce qui était invoqué contre lui et a eu l'occasion d'y répondre. Chacun d'eux était représenté par un avocat compétent et expérimenté qui a soulevé les questions relatives aux droits de la personne dans le contexte de l'indemnisation des accidents de travail. La Section de révision a pris ces questions en compte et les a analysées en détail. Il ressort implicitement de l'argumentation qu'ils ont soumise à la Section de révision qu'ils reconnaissaient que celle-ci avait entière compétence pour statuer en matière de droits de la personne. [par. 52]

(Voir aussi *Rasanen c. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 112 D.L.R. (4th) 683 (C.A. Ont.), p. 705.)

Du moment que les plaignants ont eu la possibilité d'être entendus par un décideur compétent en la matière, l'appréciation du caractère « judiciaire » classique de la procédure n'est aucunement du ressort du Tribunal.

[50] Le Tribunal a également critiqué l'interprétation que l'agent de révision a faite de son mandat en matière de droits de la personne :

[TRADUCTION] . . . en l'absence de preuve, l'agent de révision a formulé des conclusions au sujet du groupe de comparaison et a déterminé que la politique n'avait pas eu d'incidence sur la dignité des plaignants et conclu qu'il existait un motif justifiable de l'adopter. Il n'a pas examiné à qui incombe la preuve du motif justifiable ni quels sont les principes d'interprétation à appliquer aux dispositions législatives relatives aux droits de la personne. [. . .] De plus, une règle discriminatoire ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire; il faut donc tenir compte de solutions de rechange possibles permettant d'atteindre l'objectif poursuivi en étant moins discriminatoires . . . [par. 46]

Il s'agit encore là précisément de questions se rapportant au bien-fondé qui relèvent du contrôle judiciaire et qui ne sauraient autoriser un tribunal des droits de la personne à accueillir une contestation indirecte sous le régime de l'al. 27(1)(f).

[51] In addition, the Tribunal held that the decision of the Review Officer was not final. It is not clear to me what the Tribunal was getting at. "Final" means that all available means of review or appeal have been exhausted. Where a party chooses not to avail itself of those steps, the decision is final. Even under the strict application of issue estoppel, which in my view is not in any event what s. 27(1)(f) was intended to incorporate, the Review Officer's decision was a final one in these circumstances. Having chosen not to judicially review the decision as they were entitled to do, the complainants cannot then claim that because the decision lacks "finality" they are entitled to start all over again before a different decision-maker dealing with the same subject matter (*Danyluk*, at para. 57).

[52] The Tribunal concluded that the parties were not the same before the Workers' Compensation Board as they were before the Tribunal. This, the Tribunal held, precluded the application of the doctrine of issue estoppel. This too represents the strict application of issue estoppel rather than of the principles underlying all three common law doctrines. Moreover, it is worth noting, as Arbour J. observed in *Toronto (City)*, that the absence of "mutuality" does not preclude the application of abuse of process to avoid undue multiplicity (para. 37).

[53] Finally, the Tribunal suggested that Review Officers lacked expertise in interpreting or applying the *Code*. As previously mentioned, since both adjudicative bodies had concurrent jurisdiction at the time the complaint was heard and decided, this is irrelevant. Bastarache J., in *Tranchemontagne*, expressly rejected the argument that the quasi-constitutional status of human rights legislation required that there be an expert human rights body exercising a supervisory role over human rights jurisprudence. As he explained, human rights legislation must be offered accessible application to further the purposes of the *Code* by fostering "a general culture of respect for human rights in the

[51] Le Tribunal a, en outre, conclu que la décision de l'agent de révision n'était pas définitive. Ce que le Tribunal voulait dire ne m'apparaît pas clair. Une décision est « définitive » lorsque toutes les voies d'appel ou de contrôle judiciaire ont été épuisées. Lorsqu'une partie décide de ne pas se prévaloir de ces mesures, la décision est définitive. Dans ces circonstances, la décision de l'agent de révision était définitive, même au regard de l'application stricte des règles de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée — que le législateur n'avait pas, selon moi, l'intention d'incorporer à l'al. 27(1)f). Les plaignants, après avoir décidé de ne pas exercer leur droit de demander le contrôle judiciaire de la décision, ne peuvent prétendre que l'absence de « caractère définitif » de la décision les autorise à remettre la même question en jeu devant un autre décideur (*Danyluk*, par. 57).

[52] Le Tribunal a conclu que les parties qu'il avait devant lui n'étaient pas les mêmes que celles qui s'étaient présentées devant la Commission, de sorte que les règles de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée étaient inapplicables. Cette conclusion également procède d'une application stricte des règles plutôt que des principes sous-jacents aux trois doctrines de common law. Il importe en outre de rappeler l'observation formulée par la juge Arbour dans *Toronto (Ville)*, selon laquelle l'absence de « réciprocité » n'est pas un obstacle à l'application des règles régissant l'abus de procédure afin d'éviter la multiplication indue des litiges (par. 37).

[53] Enfin, le Tribunal a indiqué que l'agent de révision n'avait pas l'expertise voulue pour interpréter ou appliquer le *Code*. Tel que mentionné précédemment, cette conclusion est dépourvue de pertinence puisque les deux organismes avaient une compétence concurrente en cette matière à l'époque où les plaintes ont été entendues et tranchées. Dans *Tranchemontagne*, le juge Bastarache a expressément rejeté l'argument voulant que la nature quasi constitutionnelle des lois sur les droits de la personne exige qu'un organisme spécialisé exerce une fonction de surveillance sur la jurisprudence rendue en cette matière. Comme il l'a expliqué, il faut assurer à ces lois une application accessible

administrative system” (paras. 33 and 39; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504; and *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650).

[54] Because the Tribunal based its decision to proceed with these complaints and have them relitigated on predominantly irrelevant factors and ignored its true mandate under s. 27(1)(f), its decision, in my respectful view, is patently unreasonable. Since it was patently unreasonable in large part because it represented the unnecessary prolongation and duplication of proceedings that had already been decided by an adjudicator with the requisite authority, I see no point in wasting the parties' time and resources by sending the matter back for an inevitable result.

[55] I would therefore allow the appeal, set aside the Tribunal's decision and dismiss the complaints. In accordance with the Board's request, there will be no order for costs.

The reasons of McLachlin C.J. and Binnie, Fish and Cromwell JJ. were delivered by

CROMWELL J. —

I. Introduction

[56] I agree with my colleague Abella J. that the decision of the Human Rights Tribunal was patently unreasonable (2008 BCHRT 374 (CanLII)). However, I do not, with respect, share Abella J.'s interpretation of the discretion conferred by s. 27(1)(f) of the *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, nor do I agree with her decision not to remit the complaints to the Tribunal.

pour favoriser l'atteinte des objets du *Code* en développant « une culture générale de respect des droits de la personne dans le système administratif » (par. 33 et 39; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504; et *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650).

[54] Parce que la décision du Tribunal de recevoir ces plaintes et de les entendre de nouveau repose principalement sur des facteurs non pertinents et ne tient pas compte du mandat véritable que lui confère l'al. 27(1)f), elle est, à mon avis, manifestement déraisonnable. Puisque ce caractère manifestement déraisonnable tient en grande partie au fait que la décision a entraîné la prolongation et le dédoublement inutiles d'une instance sur laquelle un décideur investi de la compétence voulue avait déjà statué, je ne vois pas l'utilité de faire perdre du temps et de l'argent aux parties par un renvoi de l'instance au Tribunal alors que le résultat est inévitable.

[55] Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler la décision du Tribunal et de rejeter les plaintes. Conformément à la demande de la Commission, il n'y aura pas d'ordonnance quant aux dépens.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie, Fish et Cromwell rendus par

LE JUGE CROMWELL —

I. Introduction

[56] Tout comme ma collègue la juge Abella, j'estime que la décision du tribunal des droits de la personne (« Tribunal ») était manifestement déraisonnable (2008 BCHRT 374 (CanLII)). Toutefois, avec respect pour l'opinion qu'elle exprime, je ne partage pas son interprétation du pouvoir discrétionnaire que confère l'al. 27(1)f) du *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 210, et je ne puis souscrire à sa décision de ne pas renvoyer les plaintes devant le Tribunal.

[57] I do not subscribe to my colleague's understanding of what lies at the heart of the common law finality doctrines or of the principles underlying s. 27(1)(f) of the *Human Rights Code*. Abella J. writes that what is at the heart of these finality doctrines is preventing abuse of the decision-making process and that the discretion conferred by s. 27(1)(f) is a limited one, concerned only with finality, avoiding unnecessary relitigation and pursuing the appropriate review mechanisms. I respectfully disagree.

[58] The common law has consistently seen these finality doctrines as being concerned with striking an appropriate balance between the important goals of finality and fairness, more broadly considered. Finality is one aspect of fairness, but it does not exhaust that concept or trump all other considerations. As for s. 27(1)(f), it confers, in very broad language, a flexible discretion on the Human Rights Tribunal to enable it to achieve that balance in the multitude of contexts in which another tribunal may have dealt with a point of human rights law. In my view, both the common law and in particular s. 27(1)(f) of the *Code* are intended to achieve the necessary balance between finality and fairness through the exercise of discretion. It is this balance which is at the heart of both the common law finality doctrines and the legislative intent in enacting s. 27(1)(f). In my respectful view, a narrow interpretation of the Tribunal's discretion under s. 27(1)(f) does not reflect the clear legislative intent in enacting the provision.

[59] I would allow the appeal and remit the Workers' Compensation Board's motion to dismiss the complaints under s. 27(1)(f) to the Tribunal for reconsideration in light of the principles I set out.

[57] Je n'adhère pas à l'interprétation que donne ma collègue de la nature fondamentale des doctrines de la common law relatives au caractère définitif des décisions ou des principes qui sous-tendent l'al. 27(1)f) du *Human Rights Code*. La juge Abella écrit que ces doctrines ont essentiellement pour effet d'éviter que l'on abuse du processus décisionnel, et que le pouvoir discrétionnaire conféré par l'al. 27(1)f) n'a qu'une portée restreinte et ne vise qu'à assurer le caractère définitif des décisions, qu'à éviter que des questions soient inutilement redébatues et qu'à voir à l'utilisation des mécanismes de révision appropriés. Je ne saurais partager cet avis.

[58] La common law considère depuis toujours que le rôle de ces doctrines consiste à établir un juste équilibre entre deux objectifs importants, à savoir le caractère définitif des décisions et l'équité, envisagée plus globalement. Le caractère définitif des décisions est un aspect de l'équité, mais il ne recoupe pas entièrement cette notion ni ne supprime toutes les autres considérations. Quant à l'al. 27(1)f), il confère en termes très larges au Tribunal un pouvoir discrétionnaire souple propre à lui permettre de réaliser cet équilibre dans la multitude de contextes où d'autres tribunaux administratifs ont pu se prononcer sur une question relevant des droits de la personne. Selon moi, la common law et en particulier l'al. 27(1)f) du *Code* tendent tous deux à la réalisation de ce nécessaire équilibre entre le caractère définitif des décisions et l'équité, et ce, par l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Tribunal. C'est la recherche de cet équilibre qui est au cœur tant des doctrines relatives au caractère définitif des décisions que de l'intention que poursuit le législateur en édictant l'al. 27(1)f). Avec respect pour l'opinion qu'exprime ma collègue, je suis d'avis qu'en donnant une portée étroite au pouvoir discrétionnaire prévu à l'al. 27(1)f), on ne tient pas compte de cette intention claire du législateur.

[59] Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de renvoyer au Tribunal, pour qu'il la réexamine à la lumière des principes qui suivent, la requête pour rejet des plaintes présentée par la Workers' Compensation Board (la « Commission ») aux termes de l'al. 27(1)f).

II. Analysis

A. *Common Law Finality Doctrines*

[60] The leading authorities from this Court on the application of finality doctrines in the administrative law context are *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460, and *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77. Both emphasized the importance of balance and discretion in applying these finality doctrines.

[61] In *Danyluk*, the question was whether Ms. Danyluk's court action for damages for wrongful dismissal was barred by issue estoppel arising from an adverse decision of an employment standards officer. Writing for a unanimous Court, Binnie J. noted that while finality is a compelling consideration, issue estoppel is a public policy doctrine designed to advance the interests of justice (para. 19). He noted that the common law finality doctrines of cause of action estoppel, issue estoppel, and collateral attack have been extended to the decisions of administrative officers. Importantly, however, he added that in the administrative law context, "the more specific objective [of applying these doctrines] is to balance fairness to the parties with the protection of the administrative decision-making process" (para. 21). Thus, even when the traditional elements of the finality doctrines are present, the court must go on to exercise a discretion as to whether or not to allow the claim to proceed. He noted that this discretion existed even when the estoppel was alleged to arise from a court decision, but added that such discretion "is necessarily broader in relation to the prior decisions of administrative tribunals because of the enormous range and diversity of the structures, mandates and procedures of administrative decision makers": para. 62 (emphasis added); see also D. J. Lange, *The Doctrine of Res Judicata in Canada* (3rd ed. 2010), at pp. 227-29. Binnie J. quoted Finch J.A. (as he then was) to the effect that "[t]he doctrine of issue estoppel is designed as an implement of justice, and a protection against injustice. It inevitably

II. Analyse

A. *Les doctrines de la common law relatives au caractère définitif des décisions*

[60] Les décisions clés de notre Cour sur l'application de ces doctrines dans le contexte du droit administratif sont les arrêts *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460, et *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77. Dans les deux cas, on a souligné l'importance de l'équilibre et du pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit d'appliquer les doctrines susmentionnées.

[61] Dans *Danyluk*, la Cour devait établir si l'action en dommages-intérêts intentée par M^{me} Danyluk pour congédiement injustifié était irrecevable du fait de la préclusion découlant de la décision négative déjà rendue par une agente des normes d'emploi. Rédigeant l'opinion unanime de la Cour, le juge Binnie a indiqué que, bien que le caractère définitif des décisions constitue une considération impérieuse, la préclusion découlant d'une question déjà tranchée est une doctrine d'intérêt public qui tend à favoriser les intérêts de la justice (par. 19). Il a souligné que l'application des doctrines de la common law relatives au caractère définitif des décisions — la préclusion fondée sur la cause d'action, la préclusion découlant d'une question déjà tranchée et la règle interdisant les contestations indirectes — a été étendue aux décideurs administratifs. Fait important, il a ajouté que, en contexte de droit administratif, « l'objectif spécifique poursuivi [par l'application de ces doctrines] consiste à assurer l'équilibre entre le respect de l'équité envers les parties et la protection du processus décisionnel administratif » (par. 21). Ainsi, même lorsque les éléments traditionnels de ces doctrines sont présents, les tribunaux judiciaires doivent exercer leur pouvoir discrétionnaire pour décider s'il y a lieu de permettre ou non l'instruction de la demande. Il a fait remarquer que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire était possible même lorsque la préclusion pourrait découler d'une décision judiciaire, ajoutant cependant que ce pouvoir « est nécessairement plus étendu à l'égard des décisions des tribunaux administratifs,

calls upon the exercise of a judicial discretion to achieve fairness according to the circumstances of each case": *British Columbia (Minister of Forests) v. Bugbusters Pest Management Inc.* (1998), 50 B.C.L.R. (3d) 1 (C.A.), at para. 32, cited in *Danyluk*, at para. 63. Binnie J. then held that it is "an error of principle not to address the factors for and against the exercise of the discretion The objective is to ensure that the operation of issue estoppel promotes the orderly administration of justice but not at the cost of real injustice" (paras. 66-67).

[62] To assist decision-makers in achieving the appropriate balance, the Court set out a detailed (although non-exhaustive) list of factors for a court to consider when exercising its discretion: the wording of the statute from which the power to issue the administrative order derives; the purpose of the legislation; the availability of an appeal; the safeguards available to the parties in the administrative procedure; the expertise of the administrative decision-maker; the circumstances giving rise to the prior administrative proceedings; and the potential injustice (*Danyluk*, at paras. 68-80). I note in passing that this list reflects a much broader conception of the discretion at common law than my colleague Abella J. envisions under s. 27(1)(f). The three factors to be considered set out at para. 37 of her reasons are limited to whether the previous decision-maker had concurrent authority to decide the matter, whether the issue was essentially the same and whether in the earlier proceeding the parties (or their privies) had an

étant donné la diversité considérable des structures, missions et procédures des décideurs administratifs » : par. 62 (je souligne); voir aussi D. J. Lange, *The Doctrine of Res Judicata in Canada* (3^e éd. 2010), p. 227-229. Le juge Binnie a aussi cité le juge Finch (plus tard Juge en chef de la Colombie-Britannique), selon lequel [TRADUCTION] « [I]a doctrine de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée se veut un moyen de rendre justice et de protéger contre l'injustice. Elle implique inévitablement l'exercice par la cour de son pouvoir discrétionnaire pour assurer le respect de l'équité selon les circonstances propres à chaque espèce » : *British Columbia (Minister of Forests) c. Bugbusters Pest Management Inc.* (1998), 50 B.C.L.R. (3d) 1 (C.A.), par. 32, cité au par. 63 de *Danyluk*. Le juge Binnie a ensuite statué qu'on commettait « une erreur de principe en omettant de soupeser les facteurs favorables et défavorables à l'exercice du pouvoir discrétionnaire [. . .] L'objectif est de faire en sorte que l'application de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée favorise l'administration ordonnée de la justice, mais pas au prix d'une injustice concrète » (par. 66-67).

[62] Pour aider les décideurs à réaliser l'équilibre recherché, la Cour a dressé une liste détaillée (mais non exhaustive) de facteurs à prendre en compte dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire : le libellé du texte de loi accordant le pouvoir de rendre l'ordonnance administrative, l'objet de la loi, l'existence d'un droit d'appel, les garanties offertes aux parties dans le cadre de l'instance administrative, l'expertise du décideur administratif, les circonstances ayant donné naissance à l'instance administrative initiale et le risque d'injustice (*Danyluk*, par. 68-80). Je fais incidemment remarquer que cette liste témoigne d'une interprétation du pouvoir discrétionnaire reconnu en common law beaucoup plus large que celle qu'envisage ma collègue la juge Abella à l'égard du pouvoir conféré par l'al. 27(1)(f). Les trois facteurs qu'elle énumère au par. 37 de ses motifs se limitent aux questions de savoir si le décideur antérieur avait une compétence concurrente pour trancher la question, si la question était essentiellement la même et si l'instance

opportunity to know the case and have a chance to meet it.

[63] Nothing would be served by my reviewing the *Danyluk* factors in detail. It is particularly noteworthy, however, that in that case, the Court refused to apply issue estoppel even though Ms. Danyluk, represented by counsel, had not pursued an administrative review of the employment standards officer's decision and that her claim of substantial injustice turned largely on the facts that she had received neither notice of the employer's allegation nor an opportunity to respond (para. 80). Also of importance was that the legislation did not view the employment standards proceedings as an exclusive forum for complaints of this nature (para. 69). To characterize *Danyluk* as simply emphasizing the importance of finality in litigation is an incomplete account of the Court's approach in that case.

[64] I turn next to *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*. It concerned the role of the abuse of process doctrine when an arbitrator reviewing an employee's dismissal decided to make his own assessment of the facts relating to the conduct giving rise to a criminal conviction and on which the dismissal was based. Front and centre in Arbour J.'s analysis (on behalf of a unanimous Court on this point) was the importance of maintaining a "judicial balance between finality, fairness, efficiency and authority of judicial decisions" (para. 15). Referring to *Danyluk*, she acknowledged that there are many circumstances in which barring relitigation would create unfairness and held that "[t]he discretionary factors that apply to prevent the doctrine of issue estoppel from operating in an unjust or unfair way are equally available to prevent the doctrine of abuse of process from achieving a similar undesirable result" (para. 53). She thus emphasized the importance of maintaining a balance between fairness and finality and the need for a flexible discretion to ensure that this is done.

antérieure a offert la possibilité aux plaignants (ou à leurs ayants droit) de connaître les éléments invoqués contre eux et de les réfuter.

[63] Il serait inutile d'examiner en détail les facteurs énumérés dans *Danyluk*. Il importe cependant de signaler que dans cette affaire, la Cour a refusé d'appliquer la préclusion même si M^{me} Danyluk, qui était représentée par avocat, n'avait pas demandé une révision administrative de la décision rendue par l'agente des normes d'emploi, et que l'injustice importante qu'elle alléguait était largement attribuable aux faits qu'elle n'avait pas été informée des allégations de l'employeur et n'avait pas eu la possibilité d'y répondre (par. 80). Autre élément important, selon la loi, l'agent des normes d'emploi ne constituait pas un forum exclusif pour les plaintes de cette nature (par. 69). On ne rend pas entièrement compte du raisonnement de la Cour dans *Danyluk* si l'on considère que cet arrêt souligne simplement l'importance du caractère définitif des décisions rendues dans les litiges.

[64] Quand à l'arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, il portait sur le rôle de la doctrine de l'abus de procédure, dans un contexte d'arbitrage de grief en matière de congédiement où l'arbitre avait décidé de procéder à sa propre appréciation des faits ayant mené à la déclaration de culpabilité au criminel à l'origine du congédiement. La juge Arbour (qui exposait l'opinion unanime de la Cour sur ce point) a articulé son analyse autour de l'importance de réaliser un « équilibre entre l'irrévocabilité, l'équité, l'efficacité et l'autorité des décisions judiciaires » (par. 15). Mentionnant l'arrêt *Danyluk*, elle a reconnu que, dans de nombreuses circonstances, empêcher la réouverture d'un litige serait source d'inéquité, et elle a affirmé que « [l]es facteurs discrétionnaires qui visent à empêcher que la préclusion découlant d'une question déjà tranchée ne produise des effets injustes, jouent également en matière d'abus de procédure pour éviter de pareils résultats indésirables » (par. 53). Elle a ainsi souligné l'importance de maintenir un juste équilibre entre l'équité et le caractère définitif de la décision, de même que la nécessité d'un exercice souple du pouvoir discrétionnaire en vue d'assurer le maintien de cet équilibre.

[65] I conclude that the Court's jurisprudence recognizes that, in the administrative law context, common law finality doctrines must be applied flexibly to maintain the necessary balance between finality and fairness. This is done through the exercise of discretion, taking into account a wide variety of factors which are sensitive to the particular administrative law context in which the case arises and to the demands of substantial justice in the particular circumstances of each case. Finality and requiring parties to use the most appropriate mechanisms for review are of course important considerations. But they are *not* the *only*, or even the most important considerations.

[66] The need for this "necessarily broader" discretion (to use Binnie J.'s words at para. 62 of *Danyluk*) in applying the finality doctrines in the administrative law setting is well illustrated by the intricate and changing procedural context in which the complainant workers found themselves in this case. I will use the facts of Mr. Figliola's case as an example.

[67] As a result of a workplace injury, Mr. Figliola received a 3.5% functional disability award from the Workers' Compensation Board, consisting of 1% for lumbar spine and 2.5% for chronic pain, determined under the Board's Policy No. 39.01. He appealed the Board's decision to the Review Division which is an internal appeal body. He raised four issues. He complained that his injury had not been properly assessed under the policy and in addition that the policy was patently unreasonable, violated s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and was contrary to the *Human Rights Code*.

[68] Subject to Board practices and procedures, the Review Officer may conduct a review as the officer considers appropriate: *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492 ("Act"), s. 96.4(2). As I understand the record, the review in this case was a paper review on the basis of written submissions on behalf of Mr. Figliola. His employer

[65] En conclusion, la jurisprudence de notre Cour reconnaît qu'en contexte de droit administratif, il convient d'appliquer avec souplesse les doctrines de la common law relatives au caractère définitif des décisions afin de maintenir le nécessaire équilibre entre le caractère définitif et l'équité des décisions. À cette fin, l'exercice du pouvoir discrétionnaire nécessite la prise en compte d'un large éventail de facteurs pertinents aux particularités du contexte administratif en cause et aux exigences à satisfaire pour que justice soit rendue dans les circonstances de chaque cas. Le caractère définitif de la décision et l'obligation faite aux parties de recourir aux mécanismes de révision les plus appropriés sont certes des facteurs importants, mais ils ne sont *ni les seuls*, ni même les plus importants.

[66] Le contexte procédural complexe et changeant en cause en l'espèce illustre bien la nécessité du recours à ce pouvoir discrétionnaire « nécessairement plus étendu » (les termes qu'emploie le juge Binnie au par. 62 de *Danyluk*) lorsqu'il s'agit d'appliquer les doctrines relatives au caractère définitif des décisions en contexte de droit administratif. Le cas de M. Figliola me servira d'exemple.

[67] Victime d'un accident du travail, M. Figliola s'est vu attribuer par la Commission une indemnité d'invalidité fonctionnelle de 3,5 %, soit 1 % pour douleur lombaire et 2,5 % pour douleur chronique, en application de la politique 39.01 de la Commission. Il a porté la décision en appel devant la Review Division (la « Section de révision ») — un organe de révision interne — invoquant quatre points. Il a allégué que sa lésion n'avait pas été évaluée comme il se doit sous le régime de la politique et que la politique était manifestement déraisonnable, violait l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et contrevenait au *Human Rights Code*.

[68] Sous réserve des règles de pratique et de procédure de la Commission, un agent de révision peut procéder à la révision de la décision de la manière qu'il estime indiquée : *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 492 (la « Loi »), par. 96.4(2). Je crois comprendre qu'en l'espèce, il a mené une révision sur dossier, sur la base d'observations écrites

did not participate and there was no oral hearing. Although the Review Officer was undoubtedly the only appropriate forum in which to review the application of the Board's policy to the facts of Mr. Figliola's case, the role of the Review Officer with respect to his other complaints is much less clear.

[69] With respect to Mr. Figliola's claims that the policy was patently unreasonable, the Review Officer found that he had no authority at all. He noted that he was bound by s. 99 of the Act to apply a Board policy that applied to the case. While the appeals tribunal to which appeals lie from the Review Division had authority to consider the validity of a policy (s. 251 of the Act), even it had no authority "to make binding determinations as to the validity of policy. Rather, it is required to refer to the Board of Directors its determinations and is bound by the decision of the Board of Directors as to whether the policy should be maintained or changed" (A.R., vol. I, at p. 6). The Review Officer reasoned that "[i]t would be odd if [the appeals tribunal] was required to go through such a process but the Review Division had even greater authority of considering and deciding whether a policy was valid" (*ibid.*). He therefore concluded that the Review Division had no general jurisdiction to find a policy of the Board invalid on the basis that it was patently unreasonable.

[70] As for Mr. Figliola's *Charter* claims, the Review Officer similarly found that he had no jurisdiction to consider them at all. As he put it,

[a]mendments to the *Act* resulting from the *Administrative Tribunals Act* (the "ATA") took effect on December 3, 2004. Those amendments stated that [the appeals tribunal] has no jurisdiction over constitutional questions Although this change did not specifically refer to the Review Division, the Review Division considers that the change indicates a statutory intent that it does not have jurisdiction over constitutional questions, including *Charter* questions. [A.R., vol. I, at p. 7]

soumises au nom de M. Figliola. L'employeur n'a pas participé à la révision et il n'y a pas eu d'audience. Bien que l'agent de révision constituait sans aucun doute le seul forum approprié permettant l'examen de l'application de la politique de la Commission au cas de M. Figliola, le rôle de l'agent de révision à l'égard des autres moyens invoqués par l'intéressé est beaucoup moins clair.

[69] L'agent de révision a considéré qu'il n'avait nullement compétence pour examiner la prétention de M. Figliola que la politique était manifestement déraisonnable. Il a signalé qu'aux termes de l'art. 99 de la Loi, il était tenu d'appliquer une politique de la Commission. Alors que le tribunal d'appel des décisions de la Section de révision avait compétence pour examiner la validité d'une politique (art. 251 de la Loi), même lui n'avait pas compétence pour [TRADUCTION] « rendre des décisions exécutoires sur la validité d'une politique. Il doit plutôt déférer la question au conseil d'administration de la Commission, et il est lié par la décision de ce dernier quant au maintien ou à la modification de la politique » (d.a., vol. I, p. 6). Suivant le raisonnement de l'agent de révision, [TRADUCTION] « [i]l serait étrange que le [tribunal d'appel] soit tenu de procéder ainsi mais que la Section de révision jouisse du pouvoir plus étendu d'examiner et de trancher la question de la validité d'une politique » (*ibid.*). Il a donc conclu que la Section de révision ne dispose pas de la compétence générale de déclarer une politique de la Commission invalide en raison de son caractère manifestement déraisonnable.

[70] L'agent de révision a pareillement jugé qu'il n'avait pas compétence pour connaître de la prétention de M. Figliola fondée sur la *Charte*. Ainsi qu'il l'a exposé,

[TRADUCTION] [I]es modifications apportées à la Loi par l'*Administrative Tribunals Act* (l'« ATA ») sont entrées en vigueur le 3 décembre 2004. Selon ces modifications, le [tribunal d'appel] n'a pas compétence en matière constitutionnelle [. . .] Bien que la Section de révision n'y soit pas expressément mentionnée, elle voit dans ce changement l'indication de l'intention du législateur de ne pas lui donner compétence en matière constitutionnelle, y compris à l'égard des questions relatives à la *Charte*. [d.a., vol. I, p. 7]

[71] Turning finally to Mr. Figliola's claims under the *Human Rights Code*, the Review Officer relied on *Tranchemontagne v. Ontario (Director, Disability Support Program)*, 2006 SCC 14, [2006] 1 S.C.R. 513, for his conclusion that he had authority to decline to apply the policy if it conflicted with the *Code*, given the provision in s. 4 of the *Code* that it prevails in the event of conflict with any other enactment. If I am reading the Review Officer's decision correctly, I understand him to reason that his statutory obligation to apply Board policies (s. 99 of the Act) conflicts with the *Code's* prohibitions against discrimination. However, because the *Code* prevails in the event of conflict, the Review Officer can determine whether the policy is consistent with the *Code*. Assuming, without deciding, that this is the correct view and therefore that the Review Officer can assess the policy's compliance with the *Code*, there remains the question of what remedy the Review Officer can fashion if he or she concludes that the policy is not compliant. According to the Board's submissions, the process that was followed at the relevant time (although it was not formalized until later) was this: if the Review Officer found the *Code* challenge had merit, he or she would not apply the policy to the particular case. The policy itself would be referred to the Board "for inclusion in the Policy and Research Division's work plan as a high priority project" (A.F., at para. 59).

[72] As noted earlier, the Review Officer's decisions are appealable to the Workers' Compensation Appeal Tribunal ("WCAT"), with certain exclusions not relevant here. Mr. Figliola pursued such an appeal and it was set down for an oral hearing. The WCAT, it should be noted, has extensive authority to review the matter, including hearing evidence; it is not simply an appeal in the usual sense (ss. 245 to 250 of the Act). However, the *Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45 ("ATA"), was amended effective October 18, 2007, removing the WCAT's jurisdiction to apply the *Code: Attorney General Statutes Amendment Act, 2007*, S.B.C. 2007, c. 14, s. 3. Thus in midstream, Mr. Figliola lost the right to a thorough, evidence-based review

[71] Enfin, pour ce qui est des prétentions de M. Figliola relevant du *Human Rights Code*, l'agent de révision, s'appuyant sur l'arrêt *Tranchemontagne c. Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)*, 2006 CSC 14, [2006] 1 R.C.S. 513, a conclu que, compte tenu de l'art. 4 du *Code* portant que ses dispositions ont préséance en cas de conflit avec celles de toute autre loi, il était habilité à refuser d'appliquer la politique si elle entraînait en conflit avec le *Code*. Si j'interprète correctement la décision de l'agent de révision, il a estimé que l'obligation légale qui lui est faite d'appliquer les politiques de la Commission (art. 99 de la Loi) entre en conflit avec les dispositions du *Code* interdisant la discrimination. Toutefois, vu la préséance du *Code* en cas de conflit, l'agent de révision peut se prononcer sur la conformité de la politique au *Code*. En supposant, sans en décider, que ce raisonnement soit juste et que l'agent de révision peut donc évaluer la conformité de la politique au *Code*, il reste quand même à déterminer la réparation qu'il peut accorder s'il conclut que la politique n'est pas conforme au *Code*. La Commission plaide que le processus appliqué pendant la période en cause (bien qu'il n'ait été officialisé que plus tard) était le suivant : l'agent de révision qui estimait fondé le motif de contestation relevant du *Code* n'appliquait pas la politique. La politique elle-même était déferée à la Commission [TRADUCTION] « qui devait lui accorder une priorité élevée dans le plan de travail de la Policy and Research Division » (m.a., par. 59).

[72] Ainsi que je l'ai déjà indiqué, les décisions des agents de révision sont susceptibles d'appel devant le Workers' Compensation Appeal Tribunal (« WCAT »), sous réserve de certaines exclusions non pertinentes en l'espèce. M. Figliola s'est adressé à ce tribunal et une date d'audience a été fixée. Il convient de signaler que le WCAT jouit d'un pouvoir de révision étendu lui permettant notamment de recevoir des éléments de preuve; il n'entend pas un appel au sens usuel de ce terme (art. 245 à 250 de la Loi). Par suite de modifications apportées à l'*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, ch. 45 (« ATA ») et entrées en vigueur le 18 octobre 2007, toutefois, le WCAT n'a plus compétence pour appliquer le *Code* : *Attorney General Statutes*

of the merits of the Review Officer's decision on the human rights issue.

[73] The question of what this amendment did to the Review Officer's authority to address the *Code* issues is not before us. However, the amendment taking away the WCAT's jurisdiction would appear to engage the same reasoning that led the Review Officer to conclude that he had no jurisdiction with respect to the attacks on the Board's policy as being patently unreasonable and contrary to the *Charter*. As noted earlier, the Review Officer reasoned that as the WCAT did not have this jurisdiction, it followed that the Review Division did not have that jurisdiction either. Thus it seems (although I need not decide the point) that the *ATA* amendments taking away the WCAT's *Code* jurisdiction not only took away a right of review on the merits, but also had the effect of taking away the Review Officer's authority to test Board policies against the *Code* which he exercised in this case. I recognize that the Board takes the opposite view, maintaining that even though *Code* jurisdiction was removed from the WCAT, a review officer may still review Board policies for consistency with the *Code*. It is not my task to resolve this issue here. One thing is certain, however. The amendments were intended to reverse the effects of the Court's decision in *Tranchemontagne* in relation to the human rights jurisdiction of the WCAT (British Columbia, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, 3rd Sess., 38th Parl., May 16, 2007, at pp. 8088-93).

[74] I simply wish to note the rather complex, changing and at times uncertain process available in the workers' compensation system to address the human rights issue in this case. To my mind, this underlines the wisdom of applying finality doctrines

Amendment Act, 2007, S.B.C. 2007, ch. 14, art. 3. Ainsi, M. Figliola a perdu, à mi-parcours, le droit de soumettre à un examen approfondi reposant sur des éléments de preuve le bien-fondé de la décision de l'agent de révision relative à la question des droits de la personne.

[73] La question de l'effet de ces modifications législatives sur la compétence des agents de révision en matière d'examen des dispositions du *Code* ne nous a pas été soumise. Il semble toutefois que le retrait de la compétence du WCAT en cette matière permette de tenir le même raisonnement que celui qui a amené l'agent de révision à se déclarer sans compétence pour connaître de la prétention suivant laquelle la politique de la Commission est manifestement déraisonnable ou qu'elle est contraire à la *Charte*. Comme je l'ai indiqué, l'agent de révision a considéré que, puisque le WCAT ne possède pas cette compétence, la Section de révision ne peut elle non plus l'exercer. Il semble donc (bien que je n'aie pas à me prononcer sur ce point) que les modifications apportées à l'*ATA* qui ont aboli la compétence du WCAT relative au *Code* ont non seulement supprimé le droit à une révision du bien-fondé des décisions mais ont également enlevé aux agents de révision le pouvoir d'examiner la conformité au *Code* des politiques de la Commission, pouvoir que l'agent avait exercé en l'espèce. Je reconnais que la Commission soutient le contraire, affirmant que malgré le retrait de la compétence du WCAT relative au *Code*, les agents de révision peuvent encore déterminer si les politiques de la Commission sont conformes au *Code*. Il ne m'appartient pas ici de trancher cette question. Une chose est certaine toutefois. Les modifications visaient à annuler l'effet de la décision de notre Cour dans *Tranchemontagne* relativement à la compétence du WCAT en matière de droits de la personne (Colombie-Britannique, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, 3^e sess., 38^e lég., 16 mai 2007, p. 8088-8093).

[74] Je tiens simplement à montrer le caractère passablement complexe, changeant et, parfois, incertain du mécanisme prévu par le régime d'indemnisation des accidents du travail pour trancher dans le présent cas la question des droits de

with considerable flexibility in the administrative law setting. The decision that is relied on by the Board in this case as being a final determination is in fact an internal review decision given after a paper review in which the employer did not participate. Whether the Review Officer had authority to consider the question is at least debatable. (Of course, Mr. Figliola's position before the Review Officer was that he did have authority.) The remedy available in the proceedings was a decision not to apply the policy and refer it to the Board for study. At the time Mr. Figliola raised the point before the Review Officer, there was a right of appeal to the WCAT which included the opportunity to call evidence. In the midst of the proceedings, that right was removed and indeed the whole authority of the WCAT to even consider *Code* issues was removed. It surely cannot be said that there was any legislative intent that the Review Officer was to have exclusive jurisdiction over the human rights questions.

[75] It seems to me that whether a Review Officer's decision in these circumstances should bar any future consideration by the Human Rights Tribunal of the underlying human rights complaint cannot properly be addressed by simply looking at the three factors identified by my colleague, viz., whether the Review Officer had concurrent jurisdiction to decide a point that was essentially the same as the one before the Human Rights Tribunal and whether there had been an opportunity to know the case to meet and a chance to meet it. There is, as *Danyluk* shows, a great deal more to it than that. The kinds of complications we see in this case are not uncommon in administrative law, although this case may present an unusually cluttered jurisdictional and procedural landscape. The point, to my way of thinking, is that these are the types of factors that call for a highly flexible approach to applying the finality doctrines, a flexibility that in my view exists both at the common law and, as I will discuss next, under s. 27(1)(f) of the *Code*.

la personne. Selon moi, cela montre qu'il n'est que sage d'appliquer avec beaucoup de souplesse, dans le contexte du droit administratif, les doctrines relatives au caractère définitif des décisions. La décision dont la Commission invoque le caractère définitif en l'espèce est en fait une décision interne de révision rendue à la suite d'un examen sur dossier auquel l'employeur n'a pas pris part. La compétence de l'agent de révision d'examiner la question était à tout le moins contestable. (M. Figliola a bien sûr soutenu devant l'agent de révision que celui-ci avait compétence.) La réparation qui pouvait être accordée au terme du processus consistait en une décision de ne pas appliquer la politique et de la soumettre à la Commission pour analyse. Quand M. Figliola a soulevé ce point devant l'agent de révision, il pouvait exercer devant le WCAT un droit d'appel comportant la possibilité de présenter des éléments de preuve. Pendant l'instance, ce droit a été aboli, et le WCAT a même perdu toute compétence relativement au *Code*. On ne peut certes pas dire que l'intention du législateur était d'investir les agents de révision d'une compétence exclusive en matière de droits de la personne.

[75] Il me semble qu'un simple examen des trois facteurs énumérés par ma collègue — la compétence concurrente de l'agent de révision de statuer sur un point qui était essentiellement le même que celui qui a été soumis au Tribunal, l'existence d'une possibilité de connaître les éléments invoqués, et une occasion de les réfuter — ne permet pas d'examiner comme il se doit la question de savoir si la décision d'un agent de révision dans ces circonstances devrait empêcher tout examen ultérieur par le Tribunal des aspects de la plainte qui relèvent des droits de la personne. Comme le montre l'arrêt *Danyluk*, beaucoup d'autres considérations entrent en ligne de compte. Bien que le contexte juridictionnel et procédural de la présente affaire paraisse anormalement confus, des complications de cette nature ne sont pas inhabituelles en droit administratif. C'est à cause de considérations de ce genre qu'il faut selon moi appliquer avec une plus grande souplesse les doctrines relatives au caractère définitif des décisions, et j'estime que tant la common law que l'al. 27(1)f) du *Code*, comme je l'explique ci-après, autorisent cette souplesse.

B. *Statutory Interpretation*

[76] My colleague is of the view that s. 27(1)(f) confers a “limited” discretion, the exercise of which is to be guided uniquely “by the goals of the fairness of finality in decision-making and the avoidance of the relitigation of issues” (para. 36). Putting aside for the moment whether the discretion is “limited” or “broad”, I have difficulty with my colleague’s treatment of the relevant factors which she identifies.

[77] I repeat the three factors identified as those to be considered: whether the previous adjudicator had concurrent authority to decide the matter, whether the issue decided was essentially the same, and whether the previous process provided an opportunity to the parties or their privies to know the case to be met and have a chance to meet it (Abella J.’s reasons, at para. 37). However, at para. 49 of my colleague’s reasons, the question of whether the Review Division’s process met the “necessary procedural requirements” is dismissed as “a classic judicial review question and not one within the mandate of a concurrent decision-maker”. Thus if I understand correctly, the Tribunal is to consider whether the earlier process was fair but cannot consider at all whether the earlier process met the “necessary procedural requirements”. I would have thought that the “necessary procedural requirements” would include the obligation to act fairly. But if that is so, I do not understand how procedural fairness can be at the same time a question beyond the concurrent decision-maker’s mandate (para. 49) and a proper factor for the Tribunal to consider in exercising its discretion under s. 27(1)(f) (para. 37).

[78] It would also seem to me that whether the adjudicator had authority to decide the matter is generally the sort of issue that is raised on judicial review, but it figures here as a factor to be considered in exercising the Tribunal’s discretion (para. 37). In my respectful view, relevant factors cannot

B. *Interprétation législative*

[76] Selon ma collègue, l’al. 27(1)(f) confère un pouvoir discrétionnaire « restreint » dont l’exercice doit être guidé uniquement « [par] les objets de la disposition, qui sont d’assurer l’équité du caractère définitif du processus décisionnel et d’éviter la remise en cause de questions déjà tranchées » (par. 36). Écartant provisoirement la question du caractère « restreint » ou « large » de ce pouvoir, j’ai de la difficulté à accepter l’analyse que fait ma collègue des facteurs applicables qu’elle a relevés.

[77] Je répète les trois facteurs à examiner que relève ma collègue : si le décideur antérieur avait compétence concurrente pour trancher la question, si la question tranchée était essentiellement la même, et si le processus antérieur a offert la possibilité aux parties ou à leurs ayants droit de connaître les éléments invoqués contre eux et de les réfuter (motifs de la juge Abella, par. 37). Toutefois, ma collègue écarte, au par. 49 de ses motifs, la question de savoir si le processus suivi devant la Section de révision satisfait aux « exigences procédurales », estimant qu’il s’agit là d’une « question de contrôle judiciaire classique et non d’une question que se pose un décideur dans l’exercice d’une compétence concurrente ». Donc, si je comprends bien, le Tribunal doit vérifier l’équité du processus antérieur, mais il ne peut d’aucune façon déterminer si ce processus satisfait aux « exigences procédurales ». Je serais enclin à penser que l’obligation d’agir équitablement est incluse dans les « exigences procédurales ». Mais, si tel est le cas, je ne m’explique pas comment l’équité procédurale peut à la fois excéder la compétence concurrente du décideur (par. 49) et constituer un facteur que le Tribunal doit considérer dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à l’al. 27(1)(f) (par. 37).

[78] Il me semble aussi que la compétence d’un décideur de trancher un point est généralement une question qui se pose lors d’un contrôle judiciaire, mais elle fait ici partie des facteurs à prendre en compte dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire du Tribunal (par. 37). À mon avis, on ne peut

simply be dismissed as “classic judicial review question[s]” and therefore “not one within the mandate of a concurrent decision-maker” (para. 49). This was not the approach in *Danyluk*. Rather, all relevant factors need to be considered and weighed in exercising the discretion.

[79] Be that as may be, it remains that my colleague’s conception of s. 27(1)(f) is that it confers a more limited discretion to apply the finality doctrines than has been recognized at common law with respect to decisions of administrative decision-makers. With respect, and for the following reasons, I cannot accept this interpretation of the provision.

[80] We must interpret the words of the provision “in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at para. 26, quoting E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21.

[81] I turn first to the grammatical and ordinary sense of the words. It is difficult for me to imagine broader language to describe a discretionary power than to say the Tribunal may dismiss a complaint if the substance of it has been appropriately dealt with elsewhere. To my way of thinking, the grammatical and ordinary meaning of the words support an expansive view of the discretion, not a narrow one. I agree with my colleague that this provision reflects the principles of the finality doctrines rather than codifies their technical tenets (para. 46). However, as I discussed earlier, the “principles” of those doctrines, especially as they have developed in administrative law, include a search for balance between finality and fairness and a large measure of discretion to allow that balance to be struck in the wide variety of decision-making contexts in which they may have to be applied. The provision’s focus on the “substance” of the complaint and the use of the broad words “appropriately dealt

simplement écarter un facteur pertinent parce qu’il s’agit d’une « question de contrôle judiciaire classique » qui, par conséquent, n’est pas de celles « que se pose un décideur dans l’exercice d’une compétence concurrente » (par. 49). Telle n’était pas la démarche retenue dans *Danyluk*. Il faut plutôt, dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire, prendre en compte et apprécier tous les facteurs pertinents.

[79] Quoi qu’il en soit, il reste que, tel que ma collègue le conçoit, l’al. 27(1)(f) confère, en matière d’application des doctrines relatives au caractère définitif des décisions, un pouvoir discrétionnaire plus restreint que celui qui a été reconnu en common law à l’égard des décisions administratives. Avec égards, et pour les motifs exposés ci-dessous, je ne puis souscrire à cette interprétation.

[80] Il faut interpréter les termes de cette disposition [TRADUCTION] « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21.

[81] Considérons d’abord le sens ordinaire et grammatical des termes. Il m’est difficile d’envisager l’octroi d’un pouvoir discrétionnaire en des termes plus larges si l’on dit que le tribunal peut rejeter une plainte s’il a été statué de façon appropriée sur le fond de la plainte dans une autre instance. Selon moi, le sens ordinaire et grammatical de ces termes permet de donner une large portée au pouvoir discrétionnaire, non une portée restreinte. Je considère tout comme ma collègue que la disposition est l’expression des principes fondant les doctrines relatives au caractère définitif des décisions plutôt qu’une codification de leurs éléments techniques (par. 46). Toutefois, comme je l’ai déjà indiqué, ces « principes », tels qu’ils ont évolué en droit administratif en particulier, comportent la recherche d’un juste équilibre entre, d’une part, le caractère définitif et l’équité, et, d’autre part, un pouvoir discrétionnaire d’une ampleur propre à réaliser cet équilibre dans la multitude des contextes

with” seem to me clear indications that the breadth of the common law discretion is expanded, not restricted.

[82] I turn next to look at the provision in the context of the rest of the section in which it is found. It is suggested that s. 27(1)(f) should be read narrowly because the character of the other six categories of discretion conferred by s. 27(1) relates to clear circumstances in which dismissal would be appropriate. The premise of this view is that all of the other parts of s. 27(1) clearly call for a narrow discretion. Respectfully, I do not accept this premise. It is the case, of course, that some of the other grounds of discretionary dismissal set out in s. 27(1) do indeed arise in circumstances in which it would be demonstrably undesirable to proceed with the complaint: *Abella J.’s* reasons, at paras. 39-41. For example, it is hard to see how the Tribunal has discretion, in any meaningful sense of the word, to refuse to dismiss a complaint not within its jurisdiction (s. 27(1)(a)), or which discloses no contravention of the *Code* (s. 27(1)(b)). However, not all of the categories set out in s. 27(1) are of this character: see, e.g., *Becker v. Cariboo Chevrolet Oldsmobile Pontiac Buick GMC Ltd.*, 2006 BCSC 43, 42 Admin. L.R. (4th) 266, at paras. 38-42. In my view, the nature of the discretion in the various paragraphs of s. 27(1) is influenced by the content of each paragraph rather than the use of “may” in the section’s opening words.

[83] Section 27(1)(d) confers discretion to dismiss where the proceeding would not benefit the person, group or class alleged to have been discriminated against or would not further the purposes of the *Code*. Exercising this discretion requires the Tribunal to consider fundamental questions about the role of human rights legislation and human rights adjudication. The discretion with respect to these matters is thus wide-ranging, grounded in policy and in the Tribunal’s specialized human

décisionnels où ils sont appelés à s’appliquer. La disposition met l’accent sur le [TRADUCTION] « fond » de la plainte, et l’emploi des termes larges « a été statué de façon appropriée » indique clairement, selon moi, qu’elle élargit plutôt qu’elle ne restreint la portée du pouvoir discrétionnaire prévu par la common law.

[82] Examinons ensuite la disposition dans le contexte du reste de l’article. Ma collègue considère qu’il faut interpréter l’al. 27(1)f de façon restrictive parce que les six autres catégories de pouvoirs discrétionnaires conférés au par. 27(1) ont trait, de par leur nature, à des circonstances où le rejet de la plainte est clairement approprié. Ce raisonnement repose sur la prémisse que tous les autres alinéas du par. 27(1) confèrent clairement un pouvoir discrétionnaire restreint. Je ne puis accepter cette prémisse. Certes, certains des autres motifs de rejet discrétionnaire énumérés au par. 27(1) s’appliquent effectivement dans des circonstances où il ne serait nettement pas souhaitable de donner suite à la plainte : motifs de la juge *Abella*, par. 39-41. On voit difficilement, par exemple, comment le Tribunal pourrait jouir du pouvoir discrétionnaire réel de refuser de rejeter une plainte qui ne relèverait pas de sa compétence (al. 27(1)a), ou qui ne révélerait aucune contravention au *Code* (al. 27(1)b)). Ce ne sont pas toutes les catégories mentionnées au par. 27(1) qui sont de cette nature, cependant : voir, p. ex., *Becker c. Cariboo Chevrolet Oldsmobile Pontiac Buick GMC Ltd.*, 2006 BCSC 43, 42 Admin. L.R. (4th) 266, par. 38-42. Selon moi, c’est plutôt le contenu des différents alinéas du par. 27(1) et non le mot [TRADUCTION] « peut », employé dans les premiers mots de cet article, qui influe sur la nature du pouvoir discrétionnaire.

[83] L’alinéa 27(1)d investit le Tribunal du pouvoir discrétionnaire de rejeter une plainte qui n’apporterait rien à la personne, au groupe ou à la catégorie censés avoir été victimes de discrimination, ou qui ne servirait pas les fins du *Code*. L’exercice de ce pouvoir oblige le Tribunal à faire l’examen de questions fondamentales concernant le rôle de la législation relative aux droits de la personne et des instances décisionnelles chargées de l’appliquer. Il s’agit donc là d’un pouvoir discrétionnaire large

rights mandate (*Becker*, at para. 42). It does not share the character of some of the other more straightforward provisions in s. 27(1), but is similar in breadth to the discretion set out in s. 27(1)(f). In s. 27(1)(f), the breadth of the discretion is apparent from the very general language relating to the “substance” of the complaint and whether it has been dealt with “appropriately”. I see nothing in the structure of or the context provided by s. 27(1) read as a whole that suggests a narrow interpretation of the discretion to dismiss where the “substance” of a complaint has been “appropriately” dealt with.

[84] A further element of the statutory context is the provision’s legislative history. That history confirms that it was the legislature’s intent to confer a broad discretion to dismiss or not to dismiss where there had been an earlier proceeding. It is significant that the *Human Rights Code* previously set out in s. 25(3) mandatory factors to take into account in the exercise of this discretion in *deferring* a complaint. The now repealed s. 27(2) provided that those same factors had to be considered when *dismissing* a complaint. These factors included the subject matter and nature of the other proceeding and the adequacy of the remedies available in the other proceeding in the circumstances. However, the legislature removed these specified factors (*Human Rights Code Amendment Act, 2002*, S.B.C. 2002, c. 62, ss. 11 and 12). This is consistent with an intention to confer a more open-ended discretion. That intention is explicit in the *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*. Indeed, in response to the question as to why the mandatory factors were removed, the Honourable Geoff Plant, then-Attorney General of British Columbia and responsible minister for this legislation, said the following:

fondé sur des considérations de politique générale et sur la mission spécialisée du Tribunal en matière de droits de la personne (*Becker*, par. 42). Le pouvoir n’est pas de la même nature que celui conféré par certaines des autres dispositions plus simples du par. 27(1), mais son étendue est comparable à celle du pouvoir discrétionnaire prévu à l’al. 27(1)(f). Dans ce dernier alinéa, la portée du pouvoir discrétionnaire se dégage des termes très généraux employés, concernant le [TRADUCTION] « fond » de la plainte et la question de savoir s’il a été statué sur ce fond « de façon appropriée ». Je ne relève dans la structure ou le contexte du par. 27(1) pris dans son ensemble aucune indication qu’il faille interpréter restrictivement le pouvoir discrétionnaire de rejet lorsqu’il a été statué « de façon appropriée » sur le « fond » d’une plainte.

[84] L’historique législatif d’une disposition fait également partie de son contexte. Cet historique confirme que, pour ce qui est du rejet d’une plainte ayant fait l’objet d’une instance antérieure, le législateur a voulu conférer un pouvoir discrétionnaire étendu. Il est significatif que le *Human Rights Code* ait déjà énuméré, au par. 25(3), des facteurs qui devaient être pris en compte dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire d’*ajourner* ou non l’examen d’une plainte. Le par. 27(2), maintenant abrogé, exigeait l’examen de ces mêmes facteurs lorsqu’il s’agissait de *rejeter* une plainte. Ces facteurs comprenaient l’objet et la nature de l’autre instance ainsi que le caractère suffisant des mesures de réparation offertes dans l’autre instance dans les circonstances. Toutefois, le législateur a aboli ces facteurs (*Human Rights Code Amendment Act, 2002*, S.B.C. 2002, ch. 62, art. 11 et 12), ce qui manifeste une intention de conférer un pouvoir discrétionnaire moins limitatif. Cette intention est explicitement formulée dans le *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)* de l’assemblée législative. Interrogé au sujet des raisons de la suppression des facteurs obligatoires, l’honorable Geoff Plant, qui était procureur général de la Colombie-Britannique et ministre responsable de l’application de cette loi à l’époque, a répondu ce qui suit :

The fundamental issue in any attempt to seek the exercise of this power is whether there is another proceeding capable of appropriately dealing with the substance of the complaint. Our view is that that test is sufficient to ensure that the power is exercised in a case-by-case way in accordance with the principles and purposes of the code. It may well be that the panel members will consider the facts and factors that are now referred to in subsection (3), but we did not think it was necessary to tie the hands of a panel or a tribunal member with those specific criteria.

... [What the amendment] does is express the principle or the test pretty broadly and pretty generally. [Emphasis added.]

(*Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 9, 3rd Sess., 37th Parl., October 28, 2002, at p. 4094)

[85] The intent was clearly to broaden, not to narrow, the range of factors which a tribunal could consider. I would also add, with respect, that the comments of the Minister of Government Services at second reading of the *Human Rights Amendment Act, 1995*, S.B.C. 1995, c. 42, cited by Abella J., at para. 43, have nothing to do with the scope of discretion under s. 27(1)(f) or its predecessor provisions.

[86] A further aspect of the legislative context is the legal framework in which the legislation is to operate. I have developed earlier my understanding of the common law approach to the discretionary application of finality doctrines in the administrative law context. Read against that background, my view is that the provision may most realistically be viewed as further loosening the strictures of the common law doctrines.

[87] It is also part of the pre-existing legal framework that under earlier legislation (*Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 27), the Commissioner of Investigation and Mediation had developed a policy about how to decide whether to proceed with a complaint that had been the subject

[TRADUCTION] La question essentielle qui se pose chaque fois que l'on envisage l'exercice de ce pouvoir est celle de l'existence d'un autre mécanisme permettant de statuer de façon appropriée sur le fond de la plainte. Selon nous, il s'agit là d'un test suffisant pour faire en sorte que le pouvoir soit exercé dans chaque cas conformément aux principes et aux objectifs du *Code*. Il est fort possible que les membres du Tribunal prennent en compte les faits et les facteurs qui sont à présent mentionnés au paragraphe (3), mais nous n'avons pas jugé nécessaire que ces critères particuliers lient les membres du Tribunal.

... [Ce qu'accomplit la modification], c'est exprimer le principe ou le test de façon assez large et générale. [Je souligne.]

(*Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 9, 3^e sess., 37^e lég., 28 octobre 2002, p. 4094)

[85] Le législateur voulait manifestement élargir l'éventail des facteurs qu'un tribunal doit prendre en compte, et non le rétrécir. J'ajouterais que les observations qu'a faites le ministre des Services gouvernementaux en deuxième lecture de la *Human Rights Amendment Act, 1995*, S.B.C. 1995, ch. 42, que cite la juge Abella au par. 43, n'ont aucun rapport avec la portée du pouvoir discrétionnaire exercé aux termes de l'al. 27(1)f) ou des dispositions qui l'ont précédé.

[86] Le cadre législatif dans lequel s'inscrit cette Loi constitue un autre aspect de son contexte législatif. J'ai déjà exposé mon interprétation des principes de la common law régissant l'application discrétionnaire des doctrines relatives au caractère définitif des décisions en droit administratif. Dans ce contexte, j'estime qu'il est plus réaliste de voir dans la disposition en cause un assouplissement des restrictions posées par la common law.

[87] Le cadre juridique préexistant comportait aussi une politique élaborée par le commissaire aux enquêtes et à la médiation sous le régime de la loi antérieure (*Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 210, art. 27) pour guider la prise de décision au sujet des suites à donner à une plainte ayant fait

of other proceedings. That policy called for consideration of factors such as these:

(1) the administrative fairness of the other proceeding; (2) the expertise of the decision-makers and investigators; (3) whether the case involves important human rights issues which invoke the public interest enunciated by the Code; (4) which forum is more appropriate for discussion of the issues; (5) whether the other proceeding protects the complainant against the discriminatory practice; and (6) whether there is a conflict between the goals and intent of the Code and the other proceedings, and practical issues including the time which each procedure would take and the consequences in terms of emotional strain, personal relations and long term outcome of processes.

(D. K. Lovett and A. R. Westmacott, "Human Rights Review: A Background Paper" (2001) (online), at p. 100, fn. 128)

[88] The use of the broad language employed in s. 27(1)(f), introduced into the pre-existing practice, does not support the view that the discretion was narrowly conceived; it supports the opposite inference.

[89] A final contextual element relates to the similarly worded power to defer a complaint pending its resolution in another forum under s. 25(2) of the Code. That provision reads as follows:

25. . . .

- (2) If at any time after a complaint is filed a member or panel determines that another proceeding is capable of appropriately dealing with the substance of a complaint, the member or panel may defer further consideration of the complaint until the outcome of the other proceeding.

[90] The power to defer a complaint is not based on the finality doctrines because when deferral is being considered there has been no other final decision. Nonetheless, the legislature chose to use essentially the same language to confer discretion to defer as it did to confer the discretion to dismiss. The repetition of this language in s. 27(1)(f)

l'objet d'une autre instance. Cette politique demandait l'examen de facteurs tels les suivants :

[TRADUCTION] (1) l'équité administrative de l'autre instance, (2) l'expertise des décideurs et enquêteurs, (3) la possibilité que l'instance comporte l'examen d'importantes questions de droits de la personne relevant des considérations d'intérêt public énoncées au Code, (4) le forum le plus approprié pour l'examen de ces questions, (5) la protection que l'autre instance offre au plaignant contre la pratique discriminatoire, et (6) l'existence d'un conflit entre les buts et objets du Code et l'autre instance, et des considérations pratiques incluant la durée probable de chaque instance, leurs conséquences en termes de tension psychologique et de relations personnelles et le résultat à long terme des processus.

(D. K. Lovett et A. R. Westmacott, « Human Rights Review : A Background Paper » (2001) (en ligne), p. 100, note 128)

[88] La formulation générale employée à l'al. 27(1)(f), introduite dans la pratique préexistante, ne renforce pas le point de vue selon lequel on voulait donner une portée étroite au pouvoir discrétionnaire; elle permet de déduire le contraire.

[89] Le pouvoir d'ajourner l'examen d'une plainte jusqu'à ce qu'elle soit tranchée dans un autre forum, conféré en termes similaires au par. 25(2) du Code, fournit un dernier élément contextuel. Voici le texte de cette disposition :

[TRADUCTION]

25. . . .

- (2) Un membre ou une formation qui est d'avis qu'une autre instance permet de statuer de façon appropriée sur le fond de la plainte peut à tout moment après le dépôt de celle-ci en ajourner l'examen jusqu'à l'issue de l'autre instance.

[90] Le pouvoir discrétionnaire d'ajourner l'examen d'une plainte ne repose pas sur les doctrines relatives au caractère définitif des décisions parce qu'au moment de l'examen de l'ajournement, aucune autre décision définitive n'a encore été rendue. Néanmoins, le législateur a choisi de conférer le pouvoir dans les termes mêmes qu'il a

suggests to me that a broad and flexible discretion was intended.

[91] Looking at the text, context and purpose of the provision, I conclude that the discretion conferred under s. 27(1)(f) was conceived of as a broad discretion.

C. *Exercising the Discretion*

[92] As I see it, s. 27(1)(f) broadens the common law approach to the finality doctrines in two main ways. By asking whether the substance of the complaint has been addressed elsewhere, the focus must be on the substance of the complaint — its “essential character” to borrow a phrase from *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, at para. 52; and *Villella v. Vancouver (City)*, 2005 BCHRT 405, [2005] B.C.H.R.T.D. No. 405 (QL), at para. 21. The focus is not on the technical requirements of the common law finality doctrines, such as identity of parties, mutuality, identity of claims and so forth. The section compels attention to the substance of the matter, not to technical details of pleading or form. If the Tribunal concludes that the substance of the complaint has not in fact been dealt with previously, then its inquiry under s. 27(1)(f) is completed and there is no basis to dismiss the complaint. Where the substance of the matter has been addressed previously, the important interests in finality and adherence to proper review mechanisms are in play. It then becomes necessary for the Tribunal to exercise its discretion, recognizing that those interests must be given significant weight.

[93] Faced with a complaint, the substance of which has been addressed elsewhere, the Tribunal must decide whether there is something in the circumstances of the particular case to make it inappropriate to apply the general principle that the earlier resolution of the matter should be final. Other than by providing that the previous dealing with the substance of the complaint has been appropriate, the statute is silent on the factors that may properly be considered by the Tribunal in exercising its

employés pour conférer le pouvoir discrétionnaire de rejeter une plainte. Ce recours à la même formulation à l'al. 27(1)f) indique à mon avis que le législateur souhaitait accorder un pouvoir discrétionnaire large et souple.

[91] Compte tenu du texte, du contexte et de l'objectif de l'al. 27(1)f), je suis d'avis que le pouvoir discrétionnaire qu'il confère se voulait large.

C. *L'exercice du pouvoir discrétionnaire*

[92] À mon sens, l'al. 27(1)f) élargit de deux façons la portée des doctrines de la common law relatives au caractère définitif des décisions. Puisqu'il faut déterminer si le fond de la plainte a été examiné dans une autre instance, l'accent doit porter sur le fond de la plainte — son « essence », pour reprendre le terme employé dans *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, par. 52; et *Villella c. Vancouver (City)*, 2005 BCHRT 405, [2005] B.C.H.R.T.D. No. 405 (QL), par. 21. Il ne porte pas sur les exigences techniques de ces doctrines, telles l'identité des parties, la réciprocité, l'identité des demandes, etc. Cette disposition fait porter l'attention sur le fond de l'affaire, non sur les aspects procéduraux ou formels. Si le Tribunal conclut qu'il n'a pas dans les faits été statué sur le fond de la plainte, l'examen prévu à l'al. 27(1)f) est terminé, et le rejet de la plainte n'est pas fondé. Si la plainte a déjà été examinée au fond, les intérêts importants que revêtent le caractère définitif de la décision et le recours aux mécanismes de révision applicables entrent en jeu, et le Tribunal doit alors exercer son pouvoir discrétionnaire en reconnaissant qu'il y a lieu d'attribuer à ces intérêts un poids appréciable.

[93] Si le fond de la plainte a fait l'objet d'un examen dans une autre instance, le Tribunal doit établir si un élément des circonstances de l'affaire fait en sorte qu'il ne conviendrait pas d'appliquer le principe général du caractère définitif de la décision antérieure. La Loi ne mentionne aucun facteur que le Tribunal doit prendre en compte dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de rejeter ou non la plainte, hormis le caractère approprié de son examen antérieur au fond. Ce pouvoir discrétionnaire est

discretion to dismiss or not to dismiss. This exercise of discretion is "necessarily case specific and depends on the entirety of the circumstances": *Schweneke v. Ontario* (2000), 47 O.R. (3d) 97 (C.A.), at paras. 38 and 43, cited with approval in *Danyluk*, at para. 63. *Danyluk*, however, provides a useful starting point for assembling a non-exhaustive group of relevant considerations.

[94] The mandate of the previous decision-maker and of the Tribunal should generally be considered. Is there a discernable legislative intent that the other decision-maker was intended to be an exclusive forum or, on the contrary, that the opposite appears to have been contemplated? The purposes of the legislative schemes should also generally be taken into account. For example, if the focus and purpose of the earlier administrative proceeding was entirely different from proceedings before the Human Rights Tribunal, there may be reason to question the appropriateness of giving conclusive weight to the outcome of those earlier proceedings. The existence of review mechanisms for the earlier decision is also a relevant consideration. Failure to pursue appropriate means of review will generally count against permitting the substance of the complaint to be relitigated in another forum. However, as *Danyluk* shows, this is not always a decisive consideration (paras. 74 and 80). The Tribunal may also consider the safeguards available to the parties in the earlier administrative proceedings. Such factors as the availability of evidence and the opportunity of the party to fully present his or her case should be taken into account. A further relevant consideration is the expertise of the earlier administrative decision-maker. As Binnie J. noted in *Danyluk*, the rule against collateral attack has long taken this factor into account. While not conclusive, the fact that the earlier decision is "based on considerations which are foreign to an administrative appeal tribunal's expertise or *raison d'être*" may suggest that it did not appropriately deal with the matter: para. 77, citing *R. v. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 706, at para. 50. The circumstances giving rise to the prior administrative proceedings may also be a relevant consideration. In *Danyluk*, for example, the fact that the employee had undertaken the earlier administrative proceedings at a

[TRADUCTION] « nécessairement exercé au cas par cas et son application dépend de l'ensemble des circonstances » : *Schweneke c. Ontario* (2000), 47 O.R. (3d) 97 (C.A.), par. 38 et 43, cité et approuvé dans *Danyluk*, au par. 63. Toutefois, l'arrêt *Danyluk* expose un point de départ utile pour l'établissement d'un ensemble non exhaustif de facteurs pertinents.

[94] Il faut généralement considérer la mission du décideur antérieur et celle du tribunal. Peut-on discerner une intention du législateur de conférer une compétence exclusive à l'autre décideur ou plutôt l'intention opposée? Il convient habituellement aussi de prendre en compte les objectifs des deux régimes établis par la loi. Par exemple, si l'orientation et l'objet de l'instance administrative antérieure diffèrent complètement de ceux d'une instance devant le Tribunal, il y a peut-être lieu de se demander s'il convient d'attribuer un caractère concluant au résultat de l'instance antérieure. L'existence de mécanismes de révision de la décision antérieure constitue aussi un facteur pertinent. L'omission de se prévaloir des voies de révision appropriées militera généralement contre la remise en cause du fond d'une plainte devant un autre forum. Comme l'illustre l'arrêt *Danyluk*, toutefois, il ne s'agit pas toujours là d'un facteur déterminant (par. 74 et 80). Le Tribunal peut également examiner les garanties offertes aux parties dans l'instance administrative antérieure. Des critères comme la disponibilité d'éléments de preuve et la possibilité pour l'intéressé de faire valoir tous ses moyens devraient être pris en compte. L'expertise du décideur administratif antérieur est aussi un facteur pertinent. Comme le juge Binnie l'a indiqué dans *Danyluk*, ce facteur intervient depuis longtemps dans l'application de la règle prohibant les contestations indirectes. Le fait que la décision antérieure « repose sur des considérations étrangères à l'expertise ou à la raison d'être d'une instance administrative d'appel », bien qu'il ne soit pas déterminant, peut indiquer qu'il n'a pas été statué de façon appropriée sur la question : par. 77, citant *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 706, par. 50. Les circonstances ayant mené à l'instance antérieure peuvent aussi constituer un facteur pertinent. Dans *Danyluk*, par exemple, le fait que l'employée ait entrepris le

time of “personal vulnerability” was taken into account (para. 78).

[95] The most important consideration, however, is the last one noted by Binnie J. in *Danyluk*, at para. 80: whether giving the earlier proceeding final and binding effect will work an injustice. If there is substantial injustice, or a serious risk of it, poor procedural choices by the complainant should generally not be fatal to an appropriate consideration of his or her complaint on its merits.

[96] The Tribunal’s approach to the s. 27(1)(f) discretion is in line with the *Danyluk* factors. For example, in *Villella*, the Tribunal discussed a number of the factors which it should consider. It emphasized that the question was not whether, in its view, the earlier proceeding was correctly decided or whether the process was the same as the Tribunal’s process. The Tribunal recognized that it is the clear legislative intent of s. 25 that proceedings before the Tribunal are not the sole means through which human rights issues can be appropriately addressed. However, the Tribunal also noted that s. 27(1)(f) obliged it to examine the substance of the matter and not to simply “rubber stamp” the previous decision (para. 19). This requires looking at such factors as the issues raised in the earlier proceedings; whether those proceedings were fair; whether the complainant had been adequately represented; whether the applicable human rights principles had been canvassed; whether an appropriate remedy had been available; and whether the complainant chose the forum for the earlier proceedings. This flexible and global assessment seems to me to be exactly the sort of approach called for by s. 27(1)(f).

D. Application

[97] At the end of the day, I agree with Abella J.’s conclusion that the Tribunal’s decision not to dismiss the complaint under s. 27(1)(f) was patently unreasonable within the meaning of s. 59 of the

recours administratif antérieur à un moment qui faisait d’elle une « personne vulnérable » a été pris en compte (par. 78).

[95] Le facteur le plus important, toutefois, est celui que le juge Binnie mentionne en dernier lieu dans *Danyluk*, au par. 80 : l’injustice pouvant résulter de l’attribution d’une portée définitive et exécutoire à l’instance antérieure. En cas d’injustice substantielle ou de risque sérieux d’une telle injustice, les choix procéduraux malavisés du plaignant ne devraient généralement pas sonner le glas d’un examen au fond approprié de sa plainte.

[96] La façon dont le Tribunal a abordé l’exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l’al. 27(1)(f) est conforme aux facteurs énumérés dans *Danyluk*. Par exemple, dans *Villella*, il a examiné un certain nombre de facteurs à prendre en compte. Il a souligné que la question n’était pas de savoir si, à son avis, la décision antérieure était bien fondée ou si la procédure appliquée était la même que celle devant le Tribunal. Il a reconnu que selon l’intention législative claire à la base de l’art. 25, le recours devant le Tribunal n’est pas le seul moyen permettant qu’il soit statué de façon appropriée sur une question de droits de la personne. Il a également indiqué, toutefois, que l’al. 27(1)(f) l’oblige à examiner le fond de la plainte et non à simplement entériner [TRADUCTION] « les yeux fermés » la décision antérieure (par. 19). Il lui faut, en conséquence, tenir compte d’éléments comme les questions soulevées dans l’instance antérieure et les questions de savoir si cette instance s’est déroulée de façon équitable, si le plaignant était bien représenté, si les principes applicables en matière de droits de la personne ont été examinés, si une réparation appropriée pouvait être accordée et si le choix du forum antérieur relevait du plaignant. Cette évaluation globale et souple me paraît être exactement la démarche que requiert l’al. 27(1)(f).

D. Application

[97] En dernière analyse, je souscris à la conclusion de la juge Abella qu’en refusant de rejeter la plainte en application de l’al. 27(1)(f), le Tribunal a rendu une décision manifestement déraisonnable

ATA. For the purposes of that section, a discretionary decision is patently unreasonable if, among other things, it “is based entirely or predominantly on irrelevant factors” (s. 59(4)(c)), or “fails to take statutory requirements into account” (s. 59(4)(d)). While in my view, the Tribunal was entitled to take into account the alleged procedural limitations of the proceedings before the Review Officer, it committed a reversible error by basing its decision on the alleged lack of independence of the Review Officer and by ignoring the potential availability of judicial review to remedy any procedural defects. More fundamentally, it failed to consider whether the “substance” of the complaint had been addressed and thereby failed to take this threshold statutory requirement into account. It also, in my view, failed to have regard to the fundamental fairness or otherwise of the earlier proceeding. All of this led the Tribunal to give no weight at all to the interests of finality and to largely focus instead on irrelevant considerations of whether the strict elements of issue estoppel were present.

[98] However, I do not agree with my colleague’s proposed disposition of the appeal. In her reasons, Abella J. would allow the appeal, set aside the Tribunal’s decision and dismiss the complaints. In my opinion, the appeal should be allowed and, in accordance with what I understand to be the general rule in British Columbia, the Workers’ Compensation Board’s application to dismiss the complaints under s. 27(1)(f) should be remitted to the Tribunal for reconsideration. As the Court of Appeal held in *Workers’ Compensation Appeal Tribunal (B.C.) v. Hill*, 2011 BCCA 49, 299 B.C.A.C. 129, at para. 51, “the general rule is that where a party succeeds on judicial review, the appropriate disposition is to order a rehearing or reconsideration before the administrative decision-maker, unless exceptional circumstances indicate the court should make the decision the legislation has assigned to the administrative body” (see also *Allman v. Amacon Property Management Services*

au sens de l’art. 59 de l’ATA. Suivant cet article, est manifestement déraisonnable une décision procédant d’un pouvoir discrétionnaire exercé [TRADUCTION] « entièrement ou principalement sur le fondement de facteurs non pertinents » (al. 59(4)c) ou « sans tenir compte d’exigences prévues par la loi » (al. 59(4)d). Or, bien que j’estime que le Tribunal pouvait tenir compte des allégations relatives aux limites procédurales du recours devant l’agent de révision, il a selon moi commis une erreur justifiant l’annulation de sa décision en fondant cette dernière sur le prétendu manque d’indépendance de l’agent de révision et en faisant abstraction de la possibilité de recourir au contrôle judiciaire pour corriger tout vice procédural. Plus fondamentalement encore, il n’a pas examiné s’il avait été statué sur le « fond » de la plainte, omettant ainsi de prendre en considération une condition imposée par la Loi. Je suis également d’avis qu’il n’a pas pris en compte l’équité, fondamentale ou autre, de l’instance antérieure. Tout cela a fait en sorte que le Tribunal n’a accordé aucun poids aux intérêts en jeu en matière de caractère définitif de la décision, et qu’il a largement fondé son analyse, plutôt, sur des facteurs non pertinents rattachés à l’existence des stricts éléments constitutifs de la préclusion fondée sur une question déjà tranchée.

[98] Toutefois, je ne puis souscrire à la solution que propose ma collègue dans ce pourvoi. Dans ses motifs, la juge Abella se dit d’avis d’accueillir le pourvoi, d’annuler la décision du Tribunal et de rejeter les plaintes. Selon moi, il y a lieu d’accueillir le pourvoi et, comme le veut à mon avis la règle générale en Colombie-Britannique, de renvoyer au Tribunal, pour qu’il la réexamine, la demande de rejet des plaintes présentée par la Commission aux termes de l’al. 27(1)f). Comme l’a affirmé la Cour d’appel dans *Workers’ Compensation Appeal Tribunal (B.C.) c. Hill*, 2011 BCCA 49, 299 B.C.A.C. 129, par. 51, [TRADUCTION] « suivant la règle générale, lorsqu’une partie a gain de cause à l’issue d’un contrôle judiciaire, il convient d’ordonner une nouvelle audition ou un nouvel examen devant le décideur administratif, à moins que des circonstances exceptionnelles justifient la cour de rendre la décision qui, selon la loi, appartient à l’organisme administratif » (voir également *Allman c.*

Inc., 2007 BCCA 302, 243 B.C.A.C. 52). This case does not present exceptional circumstances justifying diverging from this general rule.

[99] I would therefore allow the appeal without costs and remit the Workers' Compensation Board's application under s. 27(1)(f) to the Tribunal for reconsideration.

Appeal allowed.

Solicitor for the appellant: Workers' Compensation Board, Richmond.

Solicitor for the respondents Guiseppe Figliola, Kimberley Sallis and Barry Dearden: Community Legal Assistance Society, Vancouver.

Solicitor for the respondent the British Columbia Human Rights Tribunal: British Columbia Human Rights Tribunal, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.

Solicitors for the intervener the Coalition of BC Businesses: Heenan Blaikie, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Canadian Human Rights Commission: Canadian Human Rights Commission, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Alberta Human Rights Commission: Alberta Human Rights Commission, Calgary.

Solicitors for the intervener the Vancouver Area Human Rights Coalition Society: Bull, Housser & Tupper, Vancouver.

Amacon Property Management Services Inc., 2007 BCCA 302, 243 B.C.A.C. 52). En l'espèce, aucune circonstance exceptionnelle ne justifie que l'on écarte cette règle générale.

[99] Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi sans dépens et de renvoyer au Tribunal, pour qu'il la réexamine, la demande de la Commission présentée aux termes de l'al. 27(1)f).

Pourvoi accueilli.

Procureur de l'appelante : Workers' Compensation Board, Richmond.

Procureur des intimés Guiseppe Figliola, Kimberley Sallis et Barry Dearden : Community Legal Assistance Society, Vancouver.

Procureur de l'intimé British Columbia Human Rights Tribunal : British Columbia Human Rights Tribunal, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Procureurs de l'intervenante Coalition of BC Businesses : Heenan Blaikie, Vancouver.

Procureur de l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne : Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa.

Procureur de l'intervenante Alberta Human Rights Commission : Alberta Human Rights Commission, Calgary.

Procureurs de l'intervenante Vancouver Area Human Rights Coalition Society : Bull, Housser & Tupper, Vancouver.

BP0116

COMMISSION DE PROTECTION DU
TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC
No : 380321

COMMISSION DE
PROTECTION DU
TERRITOIRE AGRICOLE
DU QUÉBEC

Demanderesse

c.

9247-9104 QUÉBEC INC.

Défenderesse

CAHIER D'AUTORITÉS II
DE LA DÉFENDERESSE
TABLE DES MATIÈRES

ORIGINAL

Me Pierre J. Beauchamp
Pateras & lezzoni
AVOCATS – ADVOCATES
BUREAU 2314
500 PLACE D'ARMES
MONTRÉAL, QUÉ. H2Y 2W2
TÉL. : (514) 284-0860
FAX : (514) 843-7990

N/DOSSIER : 7190-D

Cote n° : 112
Dossier n° : 380321
Date : 23 nov. 2016
Par : Municipalité AS?

CANADA

COMM TOIRE
AGRICOLE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

NO : 380321

9247-9104 QUÉBEC INC.

et

AÉROCLUB NEUVILLE

et

GNP IMMOBILIER INC.

Personnes visées par le préavis

et

VILLE DE NEUVILLE

Mis-en cause

**NOTES ET AUTORITÉS DE LA VILLE DE NEUVILLE MIS-EN-CAUSE AU SOUTIEN DE SES
OBSERVATIONS**
(art. 14.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*)
(RLRQ, ch. P-41.1)

1. **L'EMPHYTÉOSE EST UN LOTISSEMENT AU SENS DE L'ARTICLE 28 DE LA LOI SUR
LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES**

➤ ***Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1**

1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par :

[...]

3° « aliénation » : tout acte translatif ou déclaratif de propriété, y compris, la vente avec faculté de rachat et l'emphytéose, le bail à rente, la déclaration

d'apport en société, le partage, la cession d'un droit de propriété superficière, le transfert d'un droit visé à l'article 8 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1), le transfert d'une concession forestière en vertu de la Loi sur les terres et forêts (chapitre T-9) sauf :

- a) la transmission pour cause de décès;
- b) la vente forcée au sens du Code civil, y compris la vente pour taxes et le retrait, et toute cession résultant de la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24);
- c) l'exercice d'une prise en paiement dans la mesure où le créancier devient propriétaire de tout le lot ou de tous les lots faisant l'objet de l'hypothèque;

10° « lotissement » : le morcellement d'un lot au moyen d'un acte d'aliénation de ce lot;

28. Sauf dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l'article 80, une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, effectuer un lotissement dans une région agricole désignée.

Toutefois, une personne peut, sans l'autorisation de la commission, aliéner une partie résiduelle d'un lot si elle ne se conserve pas un droit d'aliénation sur une autre partie résiduelle du même lot qui est contiguë ou qui serait par ailleurs contiguë si elle n'était séparée de la première partie résiduelle 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 du chapitre VII.

[Nos soulignements]

onglet 1

- ***Congrégation des sœurs de N.-D.-du-Bon-Conseil, dossier n° 360394, 15 février 2010 (CPTAQ)***

[13] Or, en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, l'emphytéose constitue une aliénation au sens de la définition de ce mot contenue au 3^e paragraphe, du premier alinéa de l'article 1 de la Loi. Dans le cas présent, la cession du droit emphytéotique projetée constitue un lotissement au moyen d'un acte d'aliénation prohibé à l'article 28 de la Loi.

2.

LA DOCTRINE DE DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES EST INAPPLICABLE EN L'ESPÈCE

onglet 2

- ***Gestion Antoine Proulx inc., dossier n° 407576, 8 avril 2015 (CPTAQ)***

[1] La demanderesse s'adresse à la Commission afin d'obtenir de celle-ci qu'elle autorise l'aliénation et l'utilisation à des fins autres que l'agriculture d'une superficie

approximative de 10,27 hectares, correspondant au lot 5 131 067 du cadastre du Québec, circonscription foncière de Verchères.

[2] Cette demande vise à permettre la finalisation d'installations aéroportuaires, soit l'aménagement d'une seconde voie de circulation d'aéronefs (taxiway), d'une rue à vocation mixte (automobiles et avions) avec services d'aqueduc et d'égout, le lotissement et la vente de 66 terrains destinés à la construction de hangars pour avions ou pour services aéroportuaires connexes (ateliers de réparation et autres).

[...]

[43] Dans son orientation préliminaire du 11 février 2015, sur la base des faits ci-haut exposés et de leur analyse en fonction des dispositions applicables de la Loi, la Commission indiquait son intention de :

- Rejeter parce que non nécessaire la partie de la demande visant l'utilisation à des fins spécifiques de finalisation et d'installations aéroportuaires autres d'une superficie approximative de 10,27 hectares correspondant au lot 1 131 067 du cadastre du Québec, circonscription foncière de Verchères, soit pour l'aménagement d'une seconde voie de circulation d'aéronefs (taxiway) et d'une rue à vocation mixte (automobiles et avions) avec services d'aqueduc et d'égout ainsi que pour la construction de hangars pour aéronefs ou pour les services requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tel un atelier d'entretien d'aéronefs.
- Autoriser le volet de la demande visant l'aliénation de ce même lot afin de permettre la finalisation des installations aéroportuaires ainsi que la vente de terrains destinés à la construction de hangars pour aéronefs ou pour les services requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tel un atelier d'entretien d'aéronefs.
- Refuser les autres utilisations non agricoles demandées visant ce même lot, soit les services aéroportuaires connexes, sauf ceux requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs.

[44] Elle justifiait la décision à venir dans les termes suivants :

« D'entrée de jeu, la Commission tient à préciser que la décision à venir tient compte de l'arrêt prononcé en 2010 par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire Canadian Owners and Pilots Association (COPA), qui établit que la compétence fédérale en matière d'aéronautique comprend non seulement la réglementation de l'exploitation des aéronefs et des aéroports, mais également le pouvoir de déterminer l'emplacement des aéroports et des aérodromes. Selon la Cour Suprême du Canada, la détermination de l'emplacement des aérodromes se trouve au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique et l'article 26 de la Loi, qui interdit l'utilisation dans une zone agricole désignée d'un lot à une fin autre que l'agriculture sans l'autorisation préalable de la Commission, entrave l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Ainsi, la Cour Suprême du Canada a statué que l'article 26 de la Loi est inapplicable

dans la mesure où il a une incidence sur la compétence en matière d'aéronautique reconnue au gouvernement fédéral en vertu de son pouvoir général de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Cette compétence comprend le pouvoir de déterminer l'emplacement des aérodromes, et ce, nonobstant la compétence générale de la Commission en zone agricole.

Pour saisir la portée de cet arrêt, il est utile de préciser ce qu'est un aérodrome. À cet égard, il semble approprié de retenir la définition qu'en donne la Loi sur l'aéronautique, qui se lit comme suit :

"Tout terrain, plan d'eau (gelé ou non) ou autre surface d'appui servant ou conçu, aménagé, équipé ou réservé pour servir, en tout ou en partie, aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, y compris les installations qui y sont situées ou leur sont rattachées."

De l'avis de la Commission, cette définition restreint le champ des activités connexes ou complémentaires qui sont partie intégrante d'un aérodrome. Ainsi, selon elle, les activités qui ne sont pas nécessaires aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tels une école de formation de pilotes, une usine de fabrication de pièces d'aéronefs ou un établissement de restauration, n'entrent pas dans la définition d'un aérodrome, tout comme la localisation de ces activités ne se trouve pas au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.

Pour la Commission, il est important de distinguer les activités connexes ou complémentaires qui doivent nécessairement être réalisées sur les lieux d'un aérodrome de celles qui peuvent être implantées ailleurs. Les écoles de formation de pilotes ou les usines de fabrication de pièces d'aéronefs sont de bons exemples d'activités qui n'ont pas besoin d'être localisées à proximité d'une piste. Dès lors, quand il est question de localisation d'activités connexes non nécessaires aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, la Commission estime que l'application de l'article 26 de la Loi, qui interdit l'utilisation dans une zone agricole désignée d'un lot à une fin autre que l'agriculture sans l'autorisation préalable de la Commission, n'entrave pas l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.

Pour ces raisons, la Commission considère qu'elle a compétence pour se prononcer sur le volet de la demande visant la construction et l'utilisation de hangars pour offrir des services aéroportuaires connexes autres que ceux reliés aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs. Aussi, elle prévoit refuser l'utilisation du lot 5 131 067 du cadastre du Québec, circonscription foncière de Verchères, pour offrir des services aéroportuaires autres que ceux expressément requis pour les mouvements et la mise en œuvre des aéronefs.

La Commission est en effet d'avis qu'en permettant l'implantation d'activités non essentielles à l'exploitation d'un aérodrome sur le site visé, elle faciliterait l'épuisement des espaces rendus disponibles. Ainsi, elle considère

qu'une autorisation pourrait accélérer le dépôt de nouvelles demandes d'agrandissements des installations aéroportuaires. Dès lors, la perte de sols offrant un excellent potentiel agricole (sols de classe 2) serait plus grande, sans compter que cela viendrait fragiliser encore davantage les terres situées entre l'autoroute, le chemin Trudeau, l'aérodrome et le territoire non agricole situé au nord-est. Enfin, elle craint que certaines activités connexes, telles les activités de restauration, puissent augmenter les contraintes pour les activités d'élevage et d'épandage découlant de l'application des normes en matière de distances séparatrices. Certes, l'agronome mandaté par la demanderesse soutient que l'autorisation recherchée ne viendrait pas augmenter les contraintes découlant de l'application des normes en matière de distances séparatrices, mais cette affirmation n'a pas été corroborée par les autorités municipales compétentes.

Quant au volet de la demande visant l'autorisation de vendre des terrains, la Commission estime qu'elle a pleine compétence d'en décider. De son point de vue, les articles 28 et 29 de la Loi, qui interdisent à une personne, sauf exception, de lotir dans une région agricole désignée (article 28) ou de procéder à l'aliénation d'un lot si elle conserve un droit d'aliénation sur un lot contigu ou réputé contigu (article 29) sans l'autorisation préalable de la Commission, n'entravent pas l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Il n'est en effet pas nécessaire de morceler une terre pour y aménager un aérodrome ou pour y construire des hangars pour avions. Par ailleurs, comme la subdivision d'une terre réduit généralement ses perspectives d'utilisation agricole et qu'on a déjà vu des sites anciennement utilisés comme aérodrome retournés à l'agriculture, la Commission doit exercer sa compétence sur les demandes d'aliénation de terres à des fins d'aménagement et d'exploitation d'un aérodrome.

[...]

[45] En l'absence d'éléments nouveaux soumis dans le délai imparti et allant à l'encontre de cette appréciation première, la Commission maintient, eu égard aux motifs invoqués dans son orientation préliminaire et cités ci-haut, les conclusions de son orientation préliminaire.

[Références omises]
[Nos soulignements]

onglet 3

➤ **Herring, dossier n° 405203, 10 février 2014 (CPTAQ)**

[1] La Commission est saisie d'une demande d'autorisation pour l'utilisation à des fins autres que l'agriculture de parties des lots 5 186 154 et 5 186 274, du Cadastre du Québec, sur une superficie totale de 22 000 mètres carrés.

[2] Cette demande d'autorisation vise à effectuer un remblai et y aménager un chemin d'accès en partie dans le territoire de la municipalité de Sherbrooke et en partie dans le territoire de la municipalité du canton de Hatley.

[...]

[19] Monsieur Herring, par l'entremise de son mandataire, informe la Commission qu'il utiliserait ce remblai pour aménager une piste d'atterrissage et de décollage pour son avion, qu'il utilise dit-il, pour arroser ses terres d'engrais. Nous pouvons lire à travers les lignes du rapport en annexe à la demande d'autorisation que la piste servirait aussi à d'autres usagers. Finalement, le remblai servirait aussi à la construction de bâtiments accessoires à cette piste, dont un garage et des entrepôts pour les engrais et autres produits.

[20] Si la Commission a la compétence pour statuer sur le remblai et le chemin d'accès, il n'en va pas de même pour la piste d'atterrissage et de décollage et ses accessoires qui relèvent de la juridiction fédérale en matière d'aéronautique, selon la Loi constitutionnelle de 1867. La Cour Suprême a décidé que l'article 26 de la Loi est constitutionnellement inapplicable à un aérodrome, qu'il soit privé ou public, et ceci comprenant les accessoires à cette piste, tels le garage et l'entrepôt. Il s'agit du jugement rendu par la Cour Suprême dans *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and pilots association*, 2010 CSC 39.

[21] En conséquence, la Commission ne peut se prononcer sur l'utilisation qu'il entend faire de ce remblai et demande n'en est pas faite d'ailleurs.

[22] La Commission peut toutefois rendre une décision objective, en se fondant sur les critères de l'article 62 de la Loi, aux fins de déterminer si ce remblai a un impact négatif sur le milieu agricole et sur ces activités.

[...]

[32] Sur la base des faits ci-devant exposés et du contexte global relativement à la présente demande, la Commission indiquait lors de son orientation préliminaire qu'elle s'apprêtait à autoriser cette demande.

[33] La Commission était d'avis qu'une autorisation dans ce dossier aurait très peu d'impact sur l'agriculture du secteur hormis une perte de sol difficilement récupérable pour l'agriculture étant donné sa situation géographique et sa topographie.

[34] Bien que la Commission ne pouvait se prononcer sur l'utilisation que le demandeur entend faire de ce remblai (juridiction fédérale en matière d'aéronautique), la Commission constatait qu'un usage agricole serait greffé à l'usage prévu.

[35] Ainsi, en l'absence d'éléments nouveaux soumis dans les délais impartis allant à l'encontre de cette appréciation première, la Commission, après pondération de l'ensemble des critères, considère qu'elle peut accueillir favorablement la demande et elle maintient les conclusions de son orientation préliminaire du 13 décembre 2013, ci-devant rapportées.

[Références omises]
[Nos soulignements]

➤ **9274-7948 Québec inc., dossier n° 406128, 28 octobre 2014 (CPTAQ)**

[1] La demanderesse s'adresse à la Commission afin qu'elle autorise l'aliénation en sa faveur d'une superficie approximative de 6,0 hectares, correspondant à une partie du lot 5 084 517 du cadastre du Québec, circonscription foncière de Deux-Montagnes.

[...]

[7] Le 4 février 2014, la Commission émettait son orientation préliminaire, dans laquelle elle indiquait son intention de refuser la demande. Elle motivait le refus annoncé dans les termes suivants :

De plus, selon la Commission, la présence d'un hélicoptère, d'un centre de formation de pilotes et d'un centre d'entretien d'hélicoptères fragilise la vocation agricole de la propriété en cause. Il est, de ce fait, encore plus important de préserver l'intégrité de la partie de cette propriété encore vouée à l'agriculture et ainsi éviter d'altérer davantage l'homogénéité de l'exploitation agricole concernée. »

[...]

[27] Interrogé par la Commission sur les raisons pour lesquelles GDI inc. a acheté des Serres du St-Laurent inc. (Savoura) la propriété en cause, monsieur Dubé répond que c'était pour y construire un hélicoptère et qu'il comptait rentabiliser cet investissement en louant le complexe de serres et l'entrepôt frigorifique.

[28] Il allègue que l'hélicoptère a été construit sur une partie non exploitable de la terre à des fins agricoles à cause de la présence de roches et que le bâtiment sert à l'entreposage d'hélicoptères. Il confirme cependant à la Commission qu'une école de pilotage d'hélicoptères (Hélicoptère) et qu'un centre d'entretien d'hélicoptères sont également établis dans le bâtiment. Il évalue la superficie de ce bâtiment à 40 000 pieds carrés [3 716 mètres carrés].

[29] La Commission informe monsieur Dubé qu'elle doute que les activités connexes à l'exploitation d'un hélicoptère (école de pilotage et centre d'entretien) soient de compétence fédérale, contrairement à l'exploitation d'un hélicoptère. Le cas échéant, une autorisation de la Commission serait requise pour maintenir ces activités sur le site de l'hélicoptère. Elle précise que les services juridiques de la Commission se chargeront de cet aspect du dossier, aspect qui n'a pas besoin d'être éclairci pour finaliser le traitement de la présente demande.

[...]

[60] Enfin, les bâtiments, infrastructures et activités nécessaires à l'exploitation d'un hélicoptère ne requièrent pas d'autorisation de la Commission, puisque la Cour suprême du Canada a statué, dans l'affaire Laferrrière, que la Loi est inapplicable à un aérodrome en vertu du principe de l'exclusivité des compétences. Selon la Cour Suprême, la compétence fédérale en matière d'aéronautique comprend non

seulement la réglementation relative à l'exploitation des aéronefs, des aéroports et des aérodromes, mais aussi le pouvoir de déterminer l'emplacement des aéroports et aérodromes. La Commission s'interroge toutefois si la portée de ce jugement s'étend au centre de formation de pilotes et au centre d'entretien d'hélicoptères qu'on trouve sur la propriété.

[64] Après avoir pris en considération l'ensemble des éléments au dossier et les représentations faites lors de la rencontre publique, la Commission a transmis à la demanderesse et aux autres parties intéressées, le 19 septembre 2014, un *Avis de modification de l'orientation préliminaire*, dans lequel elle annonce son intention d'autoriser l'aliénation demandée. Elle y explique et motive ce changement d'orientation dans les termes suivants :

« Dans son orientation préliminaire du 6 février 2014, la Commission a écrit : "... il ne fait pas de doute que les revenus générés par les activités de production de tomates sont suffisants pour assurer l'autonomie de la nouvelle entité foncière créée". Par contre, elle indiquait craindre que Les Serres Sagami St-Janvier inc. se trouve un jour à l'étroit sur le site de 6,0 hectares. Or, le président de la compagnie a soutenu que le complexe serricole existant pourrait difficilement être agrandi au-delà de la superficie de 1,5 hectare prévue et comprise dans le site demandé. La compagnie a plusieurs sites et aucun n'atteint la dimension de celle prévue à Mirabel. La Commission ne peut que se rendre à ces arguments. Aussi, pour éviter le démantèlement de ce complexe de serres, elle préfère donner son aval au morcellement demandé.

Par ailleurs, dans son orientation préliminaire, la Commission mentionnait que c'est la parcelle résiduelle de 16,8 hectares que GDI inc. veut conserver qui la préoccupe le plus. À cet égard, la Commission a été saisie de nouvelles informations lors de la rencontre publique et dans les jours suivants qui changent significativement le portrait de la situation.

[...]

Pour la Commission, l'arrivée de Urban Barns sur la propriété en cause assure maintenant une vocation agricole à l'entrepôt frigorifique. De plus, cette compagnie bien établie aux États-Unis semble avoir des projets de développement pour ce site. Sur la base du loyer convenu, la Commission comprend que la production issue des machines installées dans le bâtiment devrait générer des revenus substantiels. Dès lors, avec ce créneau particulier qui prend place sur la parcelle résiduelle, celle-ci peut être considérée de dimension suffisante pour y pratiquer l'agriculture au sens du paragraphe 8 du deuxième alinéa de l'article 62 de la Loi, au même titre que le complexe de serres exploité par Les Serres Sagami St-Janvier inc.

Avec leurs projets d'investissements respectifs, la Commission conçoit très bien que ces deux entreprises pensent à acquérir le site ou les bâtiments où ils produisent. Dans ce cas particulier, le morcellement recherché viendrait même faciliter le développement des possibilités d'utilisation agricole du lot visé.

De plus, considérant les activités agricoles qui ont maintenant cours sur la parcelle que la venderesse (GDI inc.) veut conserver, la Commission pense que le morcellement demandé ne viendrait pas altérer de façon significative l'homogénéité de la communauté agricole concernée. Elle ne peut d'ailleurs ignorer le fait que cette propriété est déjà grandement affectée par la présence d'un hélicoptère.

*Pour ces raisons, la Commission est maintenant d'avis qu'elle peut **autoriser** la demande sans causer de préjudices sérieux à l'agriculture.*

[...]

[Références omises]
[Nos soulignements]

onglet 5

➤ **Lequin, dossier n° 369796, 5 janvier 2011 (CPTAQ)**

[1] D'une part, la Commission est saisie d'une demande d'autorisation pour l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, soit à des fins de fabrication d'avions et de pièces d'avions et d'aménagement d'une piste d'atterrissage d'une superficie d'environ 1,3 hectares, sur une partie des lots 11 et 12, du rang 4, du cadastre du canton de Décarie, dans la circonscription foncière de Labelle.

[2] Le demandeur désire régulariser une situation dénoncée au préavis d'ordonnance émis au dossier 365672.

[3] D'autre part, la Commission est saisie d'une demande d'autorisation pour l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, soit à des fins accessoires résidentielles, d'une superficie d'environ 2 793 mètres carrés, localisée sur une partie du lot 11, du rang 4, du cadastre du canton de Décarie, dans la circonscription foncière de Labelle.

[...]

[23] Il s'agit donc, dans le cas soumis, de régulariser l'agrandissement de l'entreprise dont les activités ont débuté dans l'aire de droits acquis résidentiels avant le 20 juin 2001.

[24] Il est à noter, relativement à la portion du projet visant l'aménagement d'une piste d'atterrissage, qu'un jugement de la Cour suprême du Canada a été rendu le 15 octobre 2010, dans le dossier « Laferrière », concernant les aérodromes (dossier 252630).

[25] Ce jugement déclare la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles du Québec* inapplicable à des activités de décollage et d'atterrissage d'avions privés et à l'aménagement d'un aérodrome privé (piste d'atterrissage) et d'un garage pour y entreposer lesdits avions, en zone agricole.

[...]

[29] Au dossier 365672, la Commission a transmis un préavis d'ordonnance pour l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, soit aux fins d'un atelier de fabrication d'avions et de pièces d'avions et l'aménagement d'une piste d'atterrissage, sur une superficie excédant l'aire de droits acquis résidentiels.

[...]

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION

AUTORISE l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, soit à des fins de fabrication d'avions et de pièces d'avions et d'aménagement d'une piste d'atterrissage d'une superficie d'environ 1,3 hectares, sur une partie des lots 11 et 12, du rang 4, du cadastre du canton de Décarie, dans la circonscription foncière de Labelle.

[Références omises]
[Nos soulignements]

nglet 6

➤ **Desgagnés et Harvey, dossier n° 372911, 20 juillet 2012 (CPTAQ) :**

[1] Monsieur Guy Desgagnés s'est adressé à la Commission afin qu'elle autorise l'aliénation et le lotissement d'une partie du lot 615-1 du cadastre de la paroisse de Saint-Louis-de- l'Isle-aux-Coudres, de la circonscription foncière de Charlevoix no 2, d'une superficie approximative de 17,15 hectares, en la municipalité de L'Isle-aux-Coudres.

[2] Également, le demandeur s'est adressé à la Commission afin qu'elle autorise l'utilisation à une fin autre que l'agriculture, soit comme chemin d'accès pour un aéroport d'une partie des lots 612 et 619, du cadastre de la paroisse de Saint-Louis-de-L'Isle-aux- Coudres, de la circonscription foncière de Charlevoix no 2, d'une superficie approximative de 1 553,60 mètres carrés, en la municipalité de L'Isle-aux-Coudres.

[...]

[22] L'autorisation aujourd'hui recherchée ne vise pas d'utilisation autre qu'agricole, contrairement aux autorisations dont bénéficie le site et la superficie où se situe l'aéroport.

[23] Le mandataire soumet aussi que l'éventuel acheteur de l'aéroport pourrait faire n'importe quoi sur le site, compte tenu du jugement de la Cour suprême sur le partage des pouvoirs en matière d'aéronautique. À titre d'exemple, il pourrait transformer le site en stationnement, le bétonner y construire des hangars, etc. Le demandeur ou les membres de sa famille n'auraient plus de contrôle sur le site et cela pourrait avoir un effet sur l'homogénéité du milieu. Il soumet que l'autorisation n'est peut-être pas nécessaire en raison du jugement précité.

[24] Le mandataire fait valoir que, particulièrement dans le présent dossier, la Commission doit prendre en considération les particularités régionales. Il souligne que bien que le site soit de petite taille, la demande vise la pérennité à des fins agricoles et qu'éventuellement on voudrait y construire une écurie et des bâtiments pour des fins agricoles. Aussi paradoxale que cela puisse paraître, la demande vise à utiliser à une fin agricole, une superficie qui bénéficie d'une autorisation pour l'exploitation de l'aéroport.

[...]

[39] Comme la Commission l'écrivait à son orientation préliminaire, compte tenu des autorisations dont bénéficie le site de l'aéroport, son aliénation n'aurait pas vraiment d'impacts sur l'agriculture du secteur. D'ailleurs n'eut été le fait que l'autorisation au premier volet permettrait la formation d'une superficie de 1,97 hectare comprenant une bande d'environ 6 mètres de largeur, située à la limite est du terrain de l'aéroport, afin de relier entre elles la superficie de 9,65 hectares que possède madame Josée Desgagnés à celle que son père veut lui céder, l'aliénation du site de l'aéroport n'aurait pas été nécessaire.

[40] Par ailleurs, il est vrai que redonner sa vocation agricole au site de 1,97 hectare est intéressant en regard de la Loi. Or, le site bénéficie d'une des autorisations reliées à l'exploitation de cet aéroport. À cet égard, rappelons que la Loi, est une loi de zonage et qu'une autorisation de la Commission vient changer le zonage qui affecte le lot concerné, et ce, de manière permanente, sauf indication contraire inscrite dans la décision. Rappelons également, que la pratique de l'agriculture en zone agricole ne nécessite pas d'autorisation de la Commission, au contraire, elle est fortement encouragée.

[41] Cependant, une autorisation à la demande telle que soumise, permettrait également d'aliéner la superficie d'un chemin afin de relier la parcelle située au nord à celle située au sud, ledit chemin longerait la limite est de l'aéroport.

[42] À l'orientation préliminaire, la Commission écrivait que cette façon de relier les deux superficies créait une contiguïté artificielle. À cet égard, le Tribunal administratif du Québec (TAQ), au dossier 367333 contesté devant lui, s'est rendu à l'argumentation de la Commission, à l'effet que l'agrandissement proposé n'était pas le prolongement naturel et continu de la superficie d'origine.

[43] Bien que dans cette affaire il était question de l'agrandissement d'une superficie de droits acquis, par analogie, la Commission considère qu'il ne serait pas raisonnable de permettre la création d'une propriété foncière, formée d'une superficie de 9,65 hectares et d'une autre superficie d'environ 9 900 mètres carrés situées à 1,5 kilomètre l'une de l'autre.

[44] Il est clair que la création de propriétés ayant une telle configuration ne favorise pas la pratique des activités agricoles. La Commission estime également que cela affecterait l'homogénéité de la communauté et pourrait également générer des demandes similaires sur les lots voisins, ce qui n'est pas souhaitable.

[45] Quant au 2^e volet de la présente demande, comme elle l'annonçait à son orientation préliminaire, la Commission estime qu'il peut être autorisé, sans que cela

n'affecte l'homogénéité du milieu et la pratique des activités agricoles.

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION

REFUSE l'aliénation et le lotissement d'une partie du lot 615-1 du cadastre de la paroisse de Saint-Louis-de-l'Isle-aux-Coudres, de la circonscription foncière de Charlevoix no 2, d'une superficie approximative de 17,15 hectares, en la municipalité de L'Isle-aux-Coudres.

AUTORISE l'utilisation à une fin autre que l'agriculture, soit l'utilisation d'un chemin d'accès pour un aéroport d'une partie des lots 612 et 619, du cadastre de la paroisse de Saint-Louis-de- L'Isle-aux-Coudres, de la circonscription foncière de Charlevoix no 2, d'une superficie approximative de 1 553,60 mètres carrés, en la municipalité de L'Isle-aux-Coudres.

Onglet 7

➤ ***Burlington Airpark Inc. v. Burlington (City)*, 2014 ONCA 468**

[7] In determining whether interjurisdictional immunity applies in a particular case, it is necessary (1) to identify the pith and substance of the impugned legislation (a municipal by-law is, for constitutional purposes, the same as a provincial law), and (2) determine whether there is existing jurisprudence that supports applying interjurisdictional immunity in the circumstances (i.e., whether the matter the legislation impinges on has already been recognized as part of the “core” of a federal head of jurisdiction). If such case law does not exist, the doctrine of interjurisdictional immunity should not be considered further: see *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44 (CanLII), at paras. 48-49.

[8] If such case law exists, it becomes necessary (3) to determine whether the legislation trenches on the protected core of a federal competence, and (4) if so, whether the impugned legislation's effect on the exercise of the protected federal power is sufficiently serious to invoke the doctrine: see *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39 (CanLII), [2010] 2 S.C.R. 536, at para. 27; and *Ryan Estate*, at para. 54.

[...]

[11] On the first step of the analysis – characterizing the by-law – the application judge carefully reviewed some of the key provisions of the by-law. He concluded that “the by-law is designed to regulate the quality of fill and to prevent the use of toxic or contaminated fill in the municipality.” Later, he said that the by-law “was designed to regulate the use of landfill for the protection of the environment and for the safety, health and welfare of municipal residents.”

[12] With respect to the third step of the analysis – whether the by-law trenches on the protected core of the federal aeronautics power – the trial judge reviewed the leading case, *Construction Montcalm v. The Minimum Wage Commission*, 1978 CanLII 18 (SCC), [1979] 1 S.C.R. 754 and reasoned:

The general statements made by Justice Beetz in *Construction Montcalm* do not compel a conclusion that the Burlington by-law is an unacceptable intrusion on the core aeronautics power. First, the by-law is designed to regulate the quality of fill and to prevent the use of toxic or contaminated fill in the municipality. It is not targeted legislation as in *Lacombe*. There is little doubt that the runway construction must comply with federal specifications relating to slopes, surfaces of runways, runway shoulders and the slopes and strength of runway shoulders. However, requiring Airpark to use clean fill regulated by the municipality for the benefit of other residents in the municipality will not be permanently reflected in the structure of the finished product in the sense meant by Justice Beetz. The by-law is not an attempt by the municipality to regulate slopes or surfaces of runways, runway shoulders or the slopes and strength of runway shoulders. While regulating the quality of fill may have an impact on the manner of carrying out a decision to build airport facilities in accordance with federal specifications, such regulation will not have any direct effect upon the operational qualities or suitability of the finished product which will be used for purposes of aeronautics. As a result, the by-law does not impact or intrude on the core of the federal power which, as noted above, is the authority absolutely necessary to enable Parliament "to achieve the purpose for which exclusive legislative jurisdiction was conferred."

[16] The real issue is not faulty characterization of the by-law but rather, as the appellant itself states in its factum, "the issue is whether [the by-law] impermissibly trenches on the core of the federal aeronautic power" (para. 45). On that issue, the appellant submits that the effect of the by-law is to improperly intrude into the development of the aerodrome *qua* an aeronautical enterprise.

[17] We disagree. We explicitly endorse the application judge's reasoning in the passage set out in paragraph 12 above.

[Références omises]
[Nos soulignements]

➤ **2241960 Ontario Inc. v. Scugog (Township), 2011 ONSC 2337**

[38] On the basis of the evidence before this Court, I find that the applicant is not presently engaged in the construction of an aerodrome or a runway. Therefore, he is not engaged in an activity related to aeronautics, and his activity with respect to landfill is subject to valid provincial and Township regulation.

[39] If I am wrong, and the activity here is related to aeronautics, because of the

applicant's intention to build a runway sometime in the future, I would nevertheless conclude that the doctrine of interjurisdictional immunity does not prevent the application of the fill by-laws.

[...]

[42] In my view, the Township's fill by-law does not prohibit the use of lands for use as an airport, as in COPA. Rather, it prohibits site alteration unless certain requirements are met. For example, the old by-law prohibits the dumping of refuse. The new one has more detailed requirements for a survey showing relevant topographic and drainage patterns, description of the fill and a requirement to meet certain soil contamination standards, a description of proposed haul routes and requirements of financial security -- for example, in relation to the maintenance of roads. However, these measures are all regulatory of the fill process. They do not prevent the use of the land for an airport or the future construction of an airport on the site.

[43] The applicant also relies on the decision of the Ontario Court of Appeal in Greater Toronto Airports Authority y Mississauga (City), [2000] O.J. No. 4086 ("GTAA"), as well as dicta in Quebec (Minimum Wage Commission) v. Construction Montcalm Inc., [1979] 1 S.C.R. 754 for the proposition that a municipality cannot regulate the materials to be used in aerodromes. In the latter case, the Supreme Court stated (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 ... Similarly, the design of a future airport, its dimensions, the materials to be incorporated into the various buildings, runways and structures, and other similar specifications are, from a legislative point of view and apart from contract, matters of exclusive federal concern.

[44] In the GTAA case, the Court of Appeal held that the City of Mississauga could not apply the Building Code Act or its development charges by-law to construction of buildings at the Toronto International Airport. Similarly, the applicant argues, the Township should not be able to regulate the material going into the construction of the runway and the hangars, as that will affect the operational qualities of the airfield.

[45] I note that Laskin J.A., writing for the Court of Appeal, asked whether the provincial legislation "affects a vital or essential or integral part of a federally regulated enterprise" (at para. 41). The Supreme Court of Canada has since made it clear in Canadian Western Bank and COPA (above, at para. 48 and paras. 44-45, respectively), that the test requires serious impairment of the core competence of aeronautics.

[46] In any event, I fail to see how the Township's by-laws regulating filling and grading of land that may someday be used as a runway and an aerodrome impairs the core of the federal aeronautics power, particularly when the requirements of the by-laws seek to prevent the deposit of refuse or "putrescible material" in the fill and impose a security deposit to cover the costs that might accrue to the municipality, including possible damage to roads from the haulage activity. I note that nothing in

the evidence suggests that Earthworx has been prevented from selecting appropriate materials to Page 8 deposit on the property for a proposed airport operation.

[...]

[48] In my view, the old and the new fill by-laws merely regulate the manner in which the site alteration is to be performed. They do not seriously impair the landowner from performing any site alteration required to enable a runway to be built. Therefore, the doctrine of interjurisdictional immunity does not apply.

[Références omises]
[Nos soulignements]

LE TOUT, respectueusement soumis.

Québec, le 21 octobre 2015

Morency Société d'Avocats

MORENCY, SOCIÉTÉ D'AVOCATS, S.E.N.C.R.L.

Procureurs de la Ville de Neuville (mis en cause)

Me Martin Bouffard

N/D : 554-0018

1

1

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

IDENTIFICATION DU DOSSIER

Numéro : 360394
Lots : 17B-P, 18-P Rang 2 Nord-Est Chemin Sydenham
Cadastre : Chicoutimi, paroisse de
Superficie : 17,51 hectares
Circonscription foncière : Chicoutimi
Municipalité : Saguenay (V)

Date : Le 15 février 2010

LES MEMBRES PRÉSENTS

Ghislain Girard, commissaire
Normand Poulin, vice-président

DEMANDERESSE

Congrégation des soeurs de N.-D.-du-Bon-Conseil
Chicoutimi

DÉCISION

LA DEMANDE INITIALE

- [1] La demanderesse, Congrégation des Soeurs de Notre-Dame-du-Bon-Conseil de Chicoutimi, s'adresse à la Commission afin d'être autorisée à utiliser à des fins autres que l'agriculture, soit pour l'exploitation d'un centre de la petite enfance et d'un site agrotouristique comprenant table champêtre, hébergement à la ferme et activités pédagogiques et agrotouristiques, une partie des lots 17B et 18, rang 2 nord-est chemin Sydenham, du cadastre de la paroisse de Chicoutimi, de la circonscription foncière de Chicoutimi, d'une superficie approximative de 17,51 hectares.
- [2] Un professionnel de la Commission a effectué une visite des lieux, en compagnie de monsieur Harold Leroux, le 19 février 2009. Par la suite, monsieur Leroux a modifié la demande de manière à ce que la superficie visée, soit d'environ 9 000 mètres carrés, située en bordure du chemin Rang Saint-Martin.

LA DEMANDE MODIFIÉE

- [3] La demanderesse, Congrégation des Soeurs de Notre-Dame-du-Bon-Conseil de Chicoutimi, s'adresse à la Commission afin d'être autorisée à utiliser à des fins autres que l'agriculture, soit comme site agrotouristique comprenant table champêtre, kiosque de vente à la ferme et fermette, une partie des lots 17B et 18, rang 2 nord-est chemin Sydenham, du cadastre de la paroisse de Chicoutimi, de la circonscription foncière de Chicoutimi.

LA RECOMMANDATION DE LA MUNICIPALITÉ

- [4] La demande d'autorisation a été soumise à la municipalité de Ville de Saguenay, laquelle l'a appuyée par sa résolution VS-CM-2008-257, adoptée lors de la réunion du conseil tenue le 3 novembre 2008.
- [5] Cette résolution précise que la demande est conforme à la réglementation municipale et qu'il n'existe pas, ailleurs dans le territoire de la municipalité et hors de la zone agricole d'espaces appropriés, pour des activités agrotouristiques et un Centre de la petite enfance (CPE) comme usage secondaire à un usage agricole.

LE RAPPEL DE L'ORIENTATION PRÉLIMINAIRE

- [6] Le 17 mars 2009, la Commission émettait son orientation préliminaire au présent dossier. Elle indiquait alors que cette demande devait être autorisée.

LA RENCONTRE PUBLIQUE / LES OBSERVATIONS ADDITIONNELLES

- [7] À la demande de la Fédération de L'UPA Saguenay-Lac-Saint-Jean, une rencontre publique a été tenue à Alma le 24 août 2009, à laquelle étaient présent : messieurs Gilles Brossard et Robert Savard du syndicat de base du Saguenay-Lac-Saint-Jean, Sœur Marie-Josée Baril et monsieur Harold Gérard de la corporation des Fermes Solidar inc., Sœurs Jeannine Lapierre et Fabienne Tremblay, de la Congrégation des sœurs de Notre-Dame-du-Bon-Conseil de Chicoutimi.
- [8] Dans un premier temps, les demandeurs ont constaté que la Commission n'avait pas commis d'erreur dans la nomenclature établissant les principaux éléments entourant la demande. De plus, ils ont mentionné :

Fédération de l'UPA

- dans ce milieu il n'y a rien de non agricole de ce côté du Rang Saint-Martin;

- la zone non agricole située du côté ouest du rang Saint-Martin est une source de pression très forte sur le milieu agricole de ce secteur;
- une réponse positive à la demande serait une incitation à un étalement urbain du côté est du rang Saint-Martin;
- après une réponse positive à la demande il deviendrait difficile, sinon impossible, de contenir le développement autre qu'agricole dans ce milieu;
- malgré le fait que le projet soumis est très intéressant pour le milieu, la fédération de l'UPA demeure convaincue que le site visé n'est certainement pas le site de moindre impact pour la mise en place d'un Centre de la petite enfance.

Les demandeurs

- les demandeurs ont déposé différents documents qui précisaient tout d'abord l'historique de la propriété visé;
- un premier document expliquait l'ensemble du processus ayant permis la mise en place de la présente demande;
- un autre document détaillait la problématique ayant permis d'identifier le site visé et la nécessité d'implanter le Centre de la petite enfance à cet endroit;
- un troisième document montrait une entente à long terme entre la Congrégation des Sœurs de Notre-Dame-du-Bon-Conseil et les Fermes Solidar inc. gestionnaires du projet. En vertu de cette entente, la Congrégation des sœurs de Notre-Dame-du-Bon-Conseil s'engage à accorder aux Fermes Solidar inc. un droit d'emphytéose d'une durée de vingt (20) ans, renouvelable, portant sur une partie de la superficie visée par la présente demande d'autorisation, soit 9 000 mètres carrés.

[9] Suite à la rencontre publique, la Commission a suspendu son délibéré pour une période de 15 jours, soit jusqu'au 14 septembre 2009 afin de permettre la production de documents additionnels visant la notion « d'immeubles protégés » et « les normes de distances applicables », pour l'implantation d'un Centre de la petite enfance (CPE).

[10] En date du 14 septembre 2009, la Commission recevait des documents additionnels.

- Un premier document expliquait que le centre de la petite enfance n'était pas considéré comme un immeuble protégé nécessitant des distances séparatrices additionnelles. De plus, on précisait qu'il y avait eu des discussions additionnelles sur la possibilité de rapprocher davantage de la ferme le lieu d'implantation du

- projet et que malgré une bonne volonté il y avait des obstacles majeurs audit déplacement.
- Un deuxième document indiquait qu'un centre de la petite enfance ne nécessitait pas de norme additionnelle. Ce document précisait également qu'une modification de l'emplacement nécessiterait une nouvelle analyse des délais additionnels et pourrait retarder la concrétisation du projet pouvant aller jusqu'au retrait de places attribuées.

L'AVIS DE MODIFICATION DE L'ORIENTATION PRÉLIMINAIRE 1

- [11] Suite aux informations additionnelles obtenues lors de la rencontre publique du 24 août 2009, la Commission faisait parvenir aux parties concernées un avis de changement en date du 28 septembre 2009, modifiant sa perception relativement aux effets appréhendés d'une décision favorable. Ainsi, elle estimait alors que la demande devait être refusée.
- [12] En effet après analyse des différents documents déposés lors de la rencontre publique et reçus en date du 14 septembre 2009, la Commission constate que lors de l'énoncé de son Orientation préliminaire elle n'avait pas en sa possession l'entente intervenue entre les parties. Ainsi, elle ignorait que l'entente précisait qu'il y avait un droit d'emphytéose d'une durée de 20 ans entre les parties.
- [13] Or, en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, l'emphytéose constitue une aliénation au sens de la définition de ce mot contenue au 3^e paragraphe, du premier aliéna de l'article 1 de la Loi. Dans le cas présent, la cession du droit emphytéotique projetée constitue un lotissement au moyen d'un acte d'aliénation prohibé à l'article 28 de la Loi.

L'AVIS DE MODIFICATION DE L'ORIENTATION PRÉLIMINAIRE 2

- [14] Le 4 décembre 2009, la Commission recevait de la part de la demanderesse, une nouvelle modification à sa demande initiale.

Communication écrite du 4 décembre 2009 :

*« L'Avis de modification à l'orientation préliminaire que vous nous avez fait parvenir en date du 28 septembre dernier nous a amenés à reconsidérer quelques éléments de notre demande de projet tels : **les activités** à y développer ainsi que le droit d'**emphytéose** entre les parties.*

Nous vous demandons donc de bien vouloir reconsidérer notre demande en tenant compte des changements suivants :

*Nous ne retenons plus maintenant dans notre projet que les 3 activités suivantes lesquelles nous apparaissent comme des activités **agro-éducatives et agro-touristiques**, soient :*

*la table champêtre,
le kiosque de vente à la ferme
et la ferme*

*De plus, considérant l'éclairage que vous nous avez apporté, nous excluons le **droit d'emphytéose** comme entente entre les parties. »*

- [15] En conséquence, la Commission faisait parvenir aux parties concernées un deuxième avis de changement en date du 26 janvier 2010, indiquant qu'elle pouvait faire droit en partie à la demande modifiée.

L'ANALYSE DE LA DEMANDE

- [16] Pour rendre une décision sur cette demande, la Commission se base sur les dispositions des articles 12 et 62 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, en prenant en considération seulement les faits pertinents à ces dispositions.
- [17] Après examen des documents versés au dossier, avec sa connaissance du milieu en cause et selon les renseignements obtenus de ses services professionnels, la Commission constate ce qui suit :

LE CONTEXTE

Géographique

- [18] Le terrain visé par la demande se situe du côté est du Rang Saint-Martin, dans la municipalité de la Ville de Saguenay qui fait partie de la MRC du même nom, de la région administrative Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Agricole

- [19] Le potentiel agricole des sols du lot visé et des lots environnants, est majoritairement de classes 3 et 4, selon les données de l'Inventaire des terres du Canada.
- [20] La demande se situe dans un milieu agricole actif et homogène, où on retrouve de la grande culture et des fermes d'élevage.
- [21] La superficie visée est actuellement en culture. Elle est bornée de la manière suivante : au nord et à l'est, par un champ en culture; à l'ouest, par le chemin Rang Saint-Martin et de l'autre côté par la zone non agricole comportant un quartier résidentiel; au sud, par un petit bosquet et un cimetière.

De planification régionale et locale

- [22] La MRC (Le Fjord du Saguenay) a adopté un projet de schéma d'aménagement et de développement révisé (PSADR) le 13 janvier 1998. Cependant, un nouvel exercice de planification est en cours, suite à la création de la nouvelle Ville de Saguenay en 2002.
- [23] Le 2 août 2004, la nouvelle Ville de Saguenay adoptait un RCI (règlement de contrôle intérimaire), applicable à sa zone agricole, et ce, en vue de donner la priorité aux activités agricoles et de contrôler les usages non agricoles.

L'APPRÉCIATION DE LA DEMANDE

- [24] Après avoir pris en considération l'ensemble des éléments au dossier et tenu compte de la modification à la demande initiale, la Commission est d'avis qu'elle peut faire droit en partie à la demande modifiée.
- [25] En effet, la Commission précise dans un premier temps qu'elle n'a pas à autoriser des activités considérées comme des activités agricoles. Ainsi, la demanderesse peut réaliser une partie de ses objectifs soit le **kiosque de vente à la ferme** de même que la présence d'une **fermette** puisque ces activités sont des activités agricoles ne nécessitant pas d'autorisation de la Commission. La Commission rejettera donc cette partie de la demande, car non nécessaire.
- [26] Dans un deuxième temps, pour que la demanderesse puisse mettre en place une table champêtre, la Commission doit se prononcer sur cet aspect de la demande.
- [27] Ainsi, tant que les activités proposées demeureront des activités de table champêtre, reliée à des activités agricoles, se déroulant **sur la propriété visée**, celles-ci n'auront pas d'impact significatif sur le territoire et les activités agricoles et la Commission estime qu'elle peut faire droit à cette partie de la demande.
- [28] En effet, l'implantation de ces activités, dans le cadre de la mise en marché de produits agricoles, découlant d'activités agricoles d'une ferme bien établie, ne constituant qu'une activité d'appoint de la ferme en cause, n'imposera pas de contrainte aux activités agricoles environnantes. Ainsi, tant que la ferme sera en exploitation, que les activités de la Table champêtre seront reliées aux activités agricoles se déroulant sur la ferme et que la demanderesse respectera les conditions émises, elle pourra exploiter sa table champêtre.

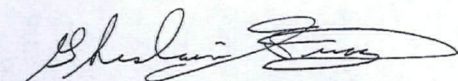
PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION

AUTORISE l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, soit une table champêtre, une partie des lots 17B et 18, rang 2 nord-est du chemin Sydenham, du cadastre de la paroisse de Chicoutimi, de la circonscription foncière de Chicoutimi.

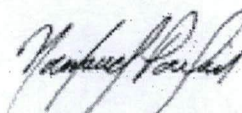
Sous peine des sanctions prévues à la Loi, l'autorisation est assujettie aux conditions suivantes :

1. les activités de restauration de la table champêtre devront cesser dans le cas où elles seraient reconnues comme immeuble protégé;
2. advenant la cessation des activités agricoles, l'autorisation deviendra nulle et de nul effet;
3. il ne pourra pas y avoir de permis de boisson relié aux activités de la table champêtre;
4. afin de s'assurer que le milieu puisse s'adapter à la présence de la table champêtre, cette autorisation est valide pour une période de 5 ans.

REJETTE quant au reste de la demande, car non nécessaire.



Ghislain Girard, commissaire
Président de la formation



Normand Poulin, vice-président

/sf

p. j. Avis de recours autres que judiciaires prévus par la loi, ainsi que les délais de recours

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

IDENTIFICATION DU DOSSIER

Numéro : 407576
Lot : 5 131 067
Cadastre : Cadastre du Québec
Superficie : 10,27 hectares
Circonscription foncière : Verchères
Municipalité : Saint-Mathieu-de-Beloeil (M)
MRC : La Vallée-du-Richelieu

Date : Le 8 avril 2015

LE MEMBRE PRÉSENT Geneviève Côté, commissaire

DEMANDERESSES Gestion Antoine Proulx inc.
Construction Guy Beaulieu inc.

DÉCISION

LA DEMANDE

- [1] La demanderesse s'adresse à la Commission afin d'obtenir de celle-ci qu'elle autorise l'aliénation et l'utilisation à des fins autres que l'agriculture d'une superficie approximative de 10,27 hectares, correspondant au lot 5 131 067 du cadastre du Québec, circonscription foncière de Verchères.
- [2] Cette demande vise à permettre la finalisation d'installations aéroportuaires, soit l'aménagement d'une seconde voie de circulation d'aéronefs (*taxiway*), d'une rue à vocation mixte (automobiles et avions) avec services d'aqueduc et d'égout, le lotissement et la vente de 66 terrains destinés à la construction de hangars pour avions ou pour services aéroportuaires connexes (ateliers de réparation et autres).

LA RECOMMANDATION DE LA MUNICIPALITÉ

[3] La Municipalité de Saint-Mathieu-de-Beloeil appuie la demande, comme l'atteste la résolution n° 14.159 adoptée le 5 mai 2014.

[4] La résolution municipale fournit notamment les précisions suivantes :

- La partie située au sud-ouest de l'aérodrome est presque entièrement vendue, développée et occupée à des fins complémentaires à l'aérodrome, soit pour des hangars d'aéronefs, du stationnement extérieur d'aéronefs et quatre écoles de pilotage, dont deux pour pilotes d'ultralégers et deux pour pilotes d'hélicoptères.
- L'aérodrome de Saint-Mathieu-de-Beloeil est le seul aérodrome municipal enregistré en vertu du *Règlement de l'Aviation Canadien*, accessible sans frais sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et qui dessert à distance acceptable les pilotes et propriétaires privés de la Rive-Sud et de l'île de Montréal.
- Cet aérodrome, qui existe depuis le milieu des années soixante, se situe dans un sous-secteur desservi par les services d'aqueduc et d'égout, bien circonscrit sur des résidus de lots entre l'autoroute Jean-Lesage (A-20) et le chemin Trudeau et directement accessible par l'autoroute.
- Le développement de la propriété des demandeurs à des fins aéroportuaires complémentaires permettrait de consolider, optimiser, rentabiliser et compléter le développement de cette infrastructure municipale.
- Comme la finalisation du développement ne peut se faire ailleurs qu'à cet endroit, c'est le site de moindre impact sur l'agriculture.
- Aucun espace approprié aux fins visées n'est disponible hors de la zone agricole.
- L'agrandissement projeté n'aura aucune conséquence négative en matière de distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs.
- Le projet est conforme à la réglementation municipale et régionale.
- Les activités connexes à l'aérodrome développées dans la zone aéroportuaire sont créatrices d'emplois et constituent un apport socio-économique appréciable pour la municipalité et la région et un élément structurant pour la communauté, notamment celle des affaires.

LE RAPPEL DE L'ORIENTATION PRÉLIMINAIRE

[5] Le 11 février 2015, la Commission émettait son orientation préliminaire au présent dossier. Elle indiquait qu'elle prévoyait :

- Rejeter parce que non nécessaire la partie de la demande visant l'utilisation à des fins spécifiques de finalisation des installations aéroportuaires d'une superficie approximative de 10,27 hectares correspondant au lot 5 131 067 du cadastre du Québec, circonscription foncière de Verchères, soit pour l'aménagement d'une seconde voie de circulation d'aéronefs (*taxiway*) et d'une rue à vocation mixte (automobiles et avions) avec services d'aqueduc et d'égout ainsi que pour la construction de hangars pour aéronefs ou pour les services requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tel un atelier d'entretien d'aéronefs.
- Autoriser le volet de la demande visant l'aliénation de ce même lot afin de permettre la finalisation des installations aéroportuaires ainsi que la vente de terrains destinés à la construction de hangars pour aéronefs ou pour les services requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tel un atelier d'entretien d'aéronefs.
- Refuser les autres utilisations non agricoles demandées visant ce même lot, soit les services aéroportuaires connexes, sauf ceux requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs.

[6] Tel que prévu à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹ (la Loi), à la suite de l'acheminement du *Compte rendu de la demande et orientation préliminaire*, un délai de 30 jours a été accordé à toute personne intéressée pour présenter des observations écrites ou demander la tenue d'une rencontre avec la Commission.

LA RECOMMANDATION DE L'UPA

[7] À l'intérieur du délai imparti, la Fédération de l'Union des producteurs agricoles (UPA) de la Montérégie a informé la Commission qu'elle l'appuyait dans son analyse de la demande.

L'ANALYSE DE LA DEMANDE

[8] Outre l'avis de l'UPA, la Commission n'a reçu aucune autre observation ni demande de rencontre publique depuis l'envoi de l'orientation préliminaire. Elle est donc en mesure de rendre sa décision à l'égard de cette demande.

1 RLRQ, c. P-41.1

- [9] Aussi, pour rendre cette décision, elle se base sur les dispositions des articles 12 et 62 de la Loi, en prenant en considération seulement les faits pertinents à ces dispositions.
- [10] Après examen des documents versés au dossier, avec sa connaissance du milieu en cause et selon les renseignements obtenus de ses services professionnels, la Commission constate ce qui suit.

LE CONTEXTE

Géographique

- [11] Le site convoité, situé dans la municipalité de Saint-Mathieu-de-Beloeil, s'intègre à la vaste plaine argileuse et fertile de la vallée du fleuve Saint-Laurent. Cette municipalité fait partie du territoire de la municipalité régionale de comté (MRC) de La Vallée-du-Richelieu et de celui de la CMM.
- [12] Plus spécifiquement, le terrain en cause est compris entre l'autoroute 20 et le chemin Trudeau. À sa limite sud-est, il est adjacent au territoire de la ville de Belœil.
- [13] De ce même côté de l'autoroute 20, un territoire non agricole destiné à la fonction industrielle se situe à quelque 350 mètres au nord-est du site visé.

Agricole

- [14] Le présent projet s'insère dans un milieu agricole dynamique et relativement homogène caractérisé par les grandes cultures et les cultures fourragères, où il se fait également de l'élevage de bovins laitiers.
- [15] Selon les données de l'Inventaire des terres du Canada, le potentiel agricole des sols du site visé est d'une qualité excellente pour l'agriculture, puisqu'ils sont exclusivement de classe 2. Toutefois, ces sols présentent des contraintes d'excès d'humidité qui peuvent être éliminés en améliorant le drainage. Les sols dans le milieu environnant sont principalement de qualité comparable. Dans une faible proportion, on observe dans ce secteur des poches de sols organiques et de classe 4, lesquels offrent un potentiel agricole moyen.
- [16] Selon les informations versées au dossier, près de 90 % de la superficie du site visé est en prairie. C'est un agriculteur de la région qui récolte le foin. Selon les données disponibles à la Commission, la Financière agricole du Québec (FADQ) n'assure toutefois aucune culture sur cette parcelle.

- [17] D'après l'officier municipal, il n'y a aucun établissement d'élevage à moins d'un kilomètre du site visé.

De planification régionale et locale

- [18] Dans le schéma d'aménagement et de développement révisé entré en vigueur le 2 février 2007, le site visé fait partie intégrante de la seule zone d'affectation aéroportuaire qu'on trouve sur le territoire de la MRC de La Vallée-du-Richelieu.

- [19] Selon le schéma, l'affectation aéroportuaire attribue la dominance de la fonction reliée au transport aérien, tout en reconnaissant la part importante des espaces privilégiés pour les activités reliées directement au transport aérien, tels des hangars pour aéronefs.

- [20] Les fonctions et usages compatibles à la fonction dominante sont :

- Usage commercial : restauration, vente de pièces d'équipements reliés à l'entretien ou à la réparation d'aéronefs, services d'entretien et de réparation d'aéronefs.
- Usage industriel : fabrication d'aéronefs ou de composantes majeures d'aéronefs, activité reliée à la recherche et au développement aéronautique.
- Usage agricole : tous les usages agricoles qui n'impliquent aucune immobilisation qui pourrait compromettre les dégagements minimums requis pour assurer la sécurité des manœuvres aériennes afin de permettre une utilisation transitoire des terrains ne faisant pas encore l'objet d'activités reliées au transport aérien.

LES AUTRES ÉLÉMENTS PERTINENTS

- [21] Les demandeurs sont propriétaires depuis avril 1991 du lot 5 131 067 (anciennement partie du lot 245 de la Paroisse de Saint-Mathieu-de-Beloeil, circonscription foncière de Verchères), lequel est adjacent à la piste d'atterrissage de l'aéroport de Saint-Mathieu-de-Beloeil. Cet aérodrome public, qui appartient à la municipalité de Saint-Mathieu-de-Beloeil, est exploité depuis le milieu des années 1960 par une association commerciale de membres, en l'occurrence la Corporation d'Aéroport SMB (connue jusqu'en 2005 sous le nom de Corporation de l'Aéroport de Saint-Mathieu-de-Beloeil inc.).

- [22] Comme il n'y a plus d'espace disponible du côté sud-ouest de la piste pour construire de nouveaux hangars d'avions de chaque côté de la rue de l'Aéroport et aménager des aires de stationnement, l'aéroport ne peut accueillir de nouveaux pilotes et propriétaires d'avions. Les demandeurs veulent donc développer le côté nord-est de la piste à l'image de ce qui s'est fait du côté sud-ouest.
- [23] Le projet prévoit l'aménagement d'une voie de circulation (*taxiway*), d'une rue à usages mixtes (automobiles et avions) et de 66 terrains desservis par les réseaux d'aqueduc et d'égout qui seraient vendus à des fins de construction de hangars pour aéronefs ou pour des utilisations connexes et complémentaires à l'aérodrome. La dimension des terrains a été réduite à 874 mètres carrés pour maximiser l'espace. Les demandeurs estiment que ces terrains pourraient être vendus sur une période d'environ cinq ans. La totalité de la propriété des demandeurs serait développée.
- [24] Une expertise agronomique a été déposée en soutien à la demande². Les principaux éléments de ce document sont résumés dans les paragraphes qui suivent.
- [25] L'agronome écrit que cet aérodrome est enregistré en vertu du *Règlement de l'aviation canadien* (RAC) et qu'il est utilisé principalement par des propriétaires privés d'aéronefs (avions, hélicoptères et ultralégers), qui peuvent y atterrir et décoller sans frais.
- [26] Il précise que le site aurait fait l'objet de remblai, selon les informations obtenues des propriétaires, et que cela expliquerait qu'il soit légèrement surélevé par rapport aux champs voisins.
- [27] L'agronome écrit également que la superficie visée par la demande est dans les faits plus petite d'environ un hectare parce que des droits superficiels ont été concédés à la Corporation municipale de Saint-Mathieu-de-Beloeil à des fins d'amélioration du drainage et de l'écoulement des eaux de l'aérodrome³. Ces droits portent sur une bande de terrain de 35 pieds [10,7 mètres] de largeur qui longe la limite sud-ouest de la propriété sur toute sa longueur.
- [28] L'agronome fait valoir que les usages projetés (hangars d'avions et services aéroportuaires connexes) ne sont pas assimilables à des immeubles protégés en lien avec l'application des normes en matière de gestion des odeurs et au zonage des productions animales. Le projet n'introduirait donc pas un nouveau point de référence pour les activités d'élevage et les activités d'entreposage et d'épandage des fumiers de ferme.

2 Daniel Labbé, agronome. *Expertise agronomique présentée à Construction Guy Beaulieu inc.*, avril 2014, 24 pages.

3 *Idem*, page 6.

- [29] L'expertise agronomique mentionne aussi que la soustraction du site visé aurait une incidence négligeable sur les exploitations agricoles, en raison de son piètre état et de sa sous-utilisation, et qu'aucune exploitation agricole ne dépend de cette superficie pour la disposition de ses fumiers. Comme le site est desservi par le réseau d'aqueduc, le projet ne prévoit aucun forage de puits, de sorte que sa réalisation n'aurait pas d'impact sur la ressource eau. De plus, l'agronome allègue que le projet n'aurait pas pour effet de déstructurer la zone agricole, parce que la demande vise l'agrandissement et la consolidation d'un usage présent dans le milieu depuis de nombreuses années et que le site est accessible directement par l'autoroute 20.
- [30] Sur la question des espaces disponibles, l'agronome souligne que la seule zone aéroportuaire qui existe dans le territoire de la MRC de La Vallée-du-Richelieu se situe de chaque côté du site de l'aérodrome de Saint-Mathieu-de-Beloeil et que les seuls terrains vacants dans cette zone sont situés au nord-est de la piste, notamment sur la propriété des demandeurs.
- [31] Le rapport indique qu'il y a dix aérodromes sur le territoire de la CMM, incluant les aéroports internationaux Pierre-Elliott-Trudeau et Mirabel ainsi que l'Aéroport Montréal Saint-Hubert Longueuil. Dans ces trois aéroports majeurs, la petite aviation n'est pas privilégiée. À l'Aéroport Montréal Saint-Hubert Longueuil, les espaces disponibles sont réservés pour les entreprises et non pas pour les avions privés. Sur les sept autres aéroports, seuls ceux de Mascouche, Les Cèdres et Saint-Mathieu-de-Beloeil s'identifient comme municipaux. Or, comme l'avenir de l'aéroport de Mascouche est incertain, puisque la Ville a déjà parlé de le fermer, la demande pour les autres aérodromes municipaux est susceptible d'augmenter. Par ailleurs, les aérodromes de Les Cèdres, Saint-Lazare et L'Île-Perrot desservent une clientèle différente en raison de leur localisation plus éloignée. Il ne reste donc que les aéroports de Saint-Mathieu-de-Beloeil et de Richelieu. Or, ces deux aérodromes sont implantés sur des sols à bon potentiel agricole et dans des milieux agricoles dynamiques et homogènes. De surcroît, l'aérodrome de Richelieu s'adresse surtout aux ultralégers.
- [32] Plus à l'est, l'aérodrome de Saint-Hyacinthe s'adresse à une clientèle locale différente. Le rapport souligne que la Commission a accordé en 2009 une autorisation visant son agrandissement sur une superficie similaire à celle en cause dans la présente demande (7,96 hectares), au dossier 359690⁴. L'autorisation accordée vise le prolongement de la piste ainsi que le lotissement et la vente de terrains destinés à la construction de hangars. Selon l'expertise agronomique, les terrains seraient déjà presque tous vendus.
- [33] En somme, l'expertise agronomique soutient qu'il n'y a pas d'espaces disponibles sur la Rive-Sud immédiate et sur l'île de Montréal pour répondre à la demande visant la construction de hangars pour avions privés.

4 *Placements Gami inc.*, n° 359690, 18 août 2009.

Décisions de la Commission concernant les lots avoisinants l'aérodrome de Saint-Mathieu-de-Beloeil

- [34] En 1992, au dossier 169618⁵, la Commission a refusé une demande concernant la propriété visée par la présente demande qui avait également pour but de compléter le développement de la zone aéroportuaire de Saint-Mathieu-de-Beloeil sur une superficie de 8,32 hectares. On mentionne dans cette décision que la moitié des activités existantes sur le site aéroportuaire sont reliées à l'entretien des appareils et l'autre moitié, au tourisme. En faisant allusion à la capacité résiduelle de l'aéroport en cause et des autres aéroports de la région (Saint-Hyacinthe et Saint-Hubert), la Commission appuie son refus notamment sur l'élément suivant :

« En ce qui concerne le premier point, on doit évidemment admettre qu'on ne peut agrandir un aéroport qu'à l'endroit où il se trouve.

Toutefois, la preuve élaborée n'a pas permis de conclure que les besoins aéroportuaires de ce coin de pays ne pouvaient être comblés à un endroit plus apte à "éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture" (paragraphe 5 de l'article 62 de la loi). »

- [35] Il est à noter que dans l'expertise déposée avec la demande sous examen, l'agronome soutient que cette décision (dossier 169618) a été rendue dans le cadre législatif très restrictif qu'imposait à cette époque l'article 69.0.8 de la Loi, lequel article a depuis été abrogé et remplacé par l'article 61.1 de la Loi.
- [36] Dans les années 80, la Commission a toutefois autorisé plusieurs demandes visant le lotissement et la création d'emplacements destinés à la construction de hangars pour avions ou pour services connexes à cet aérodrome. Dans tous les cas, la superficie visée se trouvait cependant au sud-ouest de la piste.
- [37] Ainsi, en 1989, au dossier 142503⁶, la Commission a autorisé le lotissement, l'aliénation et l'utilisation non agricole, spécifiquement pour les installations complémentaires au site aéroportuaire, d'une superficie de 2,52 hectares.
- [38] Le demandeur et Les Entreprises Beaulieu et Proulx inc. souhaitaient obtenir l'autorisation de construire des hangars destinés à l'entreposage, la réparation et l'entretien d'avions, hydravions et hélicoptères. Parmi les services offerts sur le site aéroportuaire, on compte une école de pilotage et un garage de réparations et de peinture d'avions. La Commission justifiait sa décision dans les termes suivants :

5 Guy Beaulieu, n° 169618, 5 octobre 1992.

6 Guy Beaulieu, n° 142503, 11 janvier 1989.

« Dans un tel genre de décision, la Commission doit faire le poids entre les conséquences économiques d'un refus et les répercussions négatives sur l'agriculture d'une autorisation.

Il y a manifestement soustraction de sols de très bon potentiel, même si des tas de terre y sont déposés. Cependant, si un agrandissement des installations doit être envisagé, il apparaît que les aménagements projetés seront réalisés à l'endroit le moins dommageable pour l'organisation du milieu.

La parcelle sous étude est en effet borné sur deux côtés par les superficies autorisées au dossier numéro 118783, et est limitée aux deux autres par l'autoroute et un fossé.

Les répercussions négatives sur l'agriculture sont donc passablement atténuées, et les retombées économiques positives pour la région d'une autorisation l'emportent largement sur celle-ci. »

- [39] En 1987, au dossier 118783⁷, la Commission a autorisé en partie une demande visant l'aliénation, le lotissement et l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, soit pour l'implantation d'installations complémentaires au site aéroportuaires, sur une superficie de 3,2 hectares, alors que la demande initiale visait une superficie de 7,01 hectares. La Commission expliquait son autorisation notamment dans ces termes :

« Par contre, elle [la Commission] ne peut empêcher une expansion naturelle. Le faire, ce serait aller jusqu'à un certain point, à l'encontre des critères que le législateur a lui-même établis. Bien que l'on empiète sur de belles terres, il serait économiquement déraisonnable de restreindre l'expansion d'une telle installation.

L'on ne saurait bloquer une expansion qui reviendrait à dire de déménager les installations ailleurs. Aussi, dans les circonstances, la Commission croit qu'elle se doit d'accepter une partie de la demande mais de refuser ce qui lui apparaît, pour le moment, non nécessaire. »

- [40] En 1985, au dossier 090254⁸, la Commission a autorisé le lotissement, l'aliénation et l'utilisation à des fins non agricoles d'une superficie de 3 082 mètres carrés, soit pour y construire trois entrepôts pour avions.

7 Les Entreprises Beaulieu et Proulx inc., n° 118783, décision du 11 septembre 1987 et décision en rectification du 10 novembre 1987.

8 Construction Guy Beaulieu inc., n° 090254, 5 septembre 1985.

- [41] Un peu plus tôt en 1985, au dossier 082729⁹, elle a aussi autorisé la construction d'un hangar pour avion ou comme atelier pour services d'avions sur une autre superficie de 1 951 mètres carrés.
- [42] Au début des années 1980, elle a également autorisé à deux reprises la construction d'un hangar pour avions sur un terrain de 650 mètres carrés situés au sud-ouest de la piste, aux dossiers 031315¹⁰ et 018086¹¹.

L'APPRÉCIATION DE LA DEMANDE

- [43] Dans son orientation préliminaire du 11 février 2015, sur la base des faits ci-haut exposés et de leur analyse en fonction des dispositions applicables de la Loi, la Commission indiquait son intention de :
- Rejeter parce que non nécessaire la partie de la demande visant l'utilisation à des fins spécifiques de finalisation des installations aéroportuaires autres d'une superficie approximative de 10,27 hectares correspondant au lot 5 131 067 du cadastre du Québec, circonscription foncière de Verchères, soit pour l'aménagement d'une seconde voie de circulation d'aéronefs (*taxiway*) et d'une rue à vocation mixte (automobiles et avions) avec services d'aqueduc et d'égout ainsi que pour la construction de hangars pour aéronefs ou pour les services requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tel un atelier d'entretien d'aéronefs.
 - Autoriser le volet de la demande visant l'aliénation de ce même lot afin de permettre la finalisation des installations aéroportuaires ainsi que la vente de terrains destinés à la construction de hangars pour aéronefs ou pour les services requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tel un atelier d'entretien d'aéronefs.
 - Refuser les autres utilisations non agricoles demandées visant ce même lot, soit les services aéroportuaires connexes, sauf ceux requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs.

9 *Antoine Proulx*, n°082729, décision du 28 juin 1985 et décision en rectification du 19 février 1988.

10 *Jacques Sauvé*, n° 031315, 9 avril 1981.

11 *Pierre G. Dorion*, n° 018086, 5 juin 1980.

[44] Elle justifiait la décision à venir dans les termes suivants :

« D'entrée de jeu, la Commission tient à préciser que la décision à venir tient compte de l'arrêt prononcé en 2010 par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire Canadian Owners and Pilots Association (COPA)¹², qui établit que la compétence fédérale en matière d'aéronautique comprend non seulement la réglementation de l'exploitation des aéronefs et des aéroports, mais également le pouvoir de déterminer l'emplacement des aéroports et des aérodromes. Selon la Cour Suprême du Canada, la détermination de l'emplacement des aérodromes se trouve au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique et l'article 26 de la Loi, qui interdit l'utilisation dans une zone agricole désignée d'un lot à une fin autre que l'agriculture sans l'autorisation préalable de la Commission, entrave l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Ainsi, la Cour Suprême du Canada a statué que l'article 26 de la Loi est inapplicable dans la mesure où il a une incidence sur la compétence en matière d'aéronautique reconnue au gouvernement fédéral en vertu de son pouvoir général de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Cette compétence comprend le pouvoir de déterminer l'emplacement des aérodromes, et ce, nonobstant la compétence générale de la Commission en zone agricole.

Pour saisir la portée de cet arrêt, il est utile de préciser ce qu'est un aérodrome. À cet égard, il semble approprié de retenir la définition qu'en donne la Loi sur l'aéronautique, qui se lit comme suit :

"Tout terrain, plan d'eau (gelé ou non) ou autre surface d'appui servant ou conçu, aménagé, équipé ou réservé pour servir, en tout ou en partie, aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, y compris les installations qui y sont situées ou leur sont rattachées."

De l'avis de la Commission, cette définition restreint le champ des activités connexes ou complémentaires qui sont partie intégrante d'un aérodrome. Ainsi, selon elle, les activités qui ne sont pas nécessaires aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tels une école de formation de pilotes, une usine de fabrication de pièces d'aéronefs ou un établissement de restauration, n'entrent pas dans la définition d'un aérodrome, tout comme la localisation de ces activités ne se trouve pas au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.

Pour la Commission, il est important de distinguer les activités connexes ou complémentaires qui doivent nécessairement être réalisées sur les lieux d'un aérodrome de celles qui peuvent être implantées ailleurs. Les écoles de formation de pilotes ou les usines de fabrication de pièces d'aéronefs sont de bons exemples d'activités qui n'ont pas besoin d'être localisées à proximité d'une piste. Dès lors, quand il est question de localisation d'activités connexes non nécessaires aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, la Commission estime que l'application de l'article 26 de la Loi, qui interdit l'utilisation dans une zone agricole désignée d'un lot à une fin autre que l'agriculture sans l'autorisation préalable de la Commission, n'entrave pas l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.

Pour ces raisons, la Commission considère qu'elle a compétence pour se prononcer sur le volet de la demande visant la construction et l'utilisation de hangars pour offrir des services aéroportuaires connexes autres que ceux reliés aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs. Aussi, elle prévoit refuser l'utilisation du lot 5 131 067 du cadastre du Québec, circonscription foncière de Verchères, pour offrir des services aéroportuaires autres que ceux expressément requis pour les mouvements et la mise en œuvre des aéronefs.

La Commission est en effet d'avis qu'en permettant l'implantation d'activités non essentielles à l'exploitation d'un aérodrome sur le site visé, elle faciliterait l'épuisement des espaces rendus disponibles. Ainsi, elle considère qu'une autorisation pourrait accélérer le dépôt de nouvelles demandes d'agrandissements des installations aéroportuaires. Dès lors, la perte de sols offrant un excellent potentiel agricole (sols de classe 2) serait plus grande, sans compter que cela viendrait fragiliser encore davantage les terres situées entre l'autoroute, le chemin Trudeau, l'aérodrome et le territoire non agricole situé au nord-est. Enfin, elle craint que certaines activités connexes, telles les activités de restauration, puissent augmenter les contraintes pour les activités d'élevage et d'épandage découlant de l'application des normes en matière de distances séparatrices. Certes, l'agronome mandaté par la demanderesse soutient que l'autorisation recherchée ne viendrait pas augmenter les contraintes découlant de l'application des normes en matière de distances séparatrices, mais cette affirmation n'a pas été corroborée par les autorités municipales compétentes.

Quant au volet de la demande visant l'autorisation de vendre des terrains, la Commission estime qu'elle a pleine compétence d'en décider. De son point de vue, les articles 28 et 29 de la Loi, qui interdisent à une personne, sauf exception, de lotir dans une région agricole désignée (article 28) ou de procéder à l'aliénation d'un lot si elle conserve un droit d'aliénation sur un lot contigu ou réputé contigu (article 29) sans l'autorisation préalable de la Commission, n'entravent pas l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Il n'est en effet pas nécessaire de morceler une terre pour y aménager un aéroport ou pour y construire des hangars pour avions. Par ailleurs, comme la subdivision d'une terre réduit généralement ses perspectives d'utilisation agricole et qu'on a déjà vu des sites anciennement utilisés comme aéroport retournés à l'agriculture, la Commission doit exercer sa compétence sur les demandes d'aliénation de terres à des fins d'aménagement et d'exploitation d'un aéroport. À titre d'exemple, mentionnons l'affaire Berthier Saint-Louis, où la Cour d'appel du Québec a confirmé que le droit acquis généré par un aéroport était éteint en vertu de l'article 102 de la Loi (sauf pour le hangar et son chemin d'accès) parce que la superficie visée avait été laissée sous couverture végétale pendant plus d'une année.¹³

Dans ce cas-ci, la Commission doit cependant admettre que les infrastructures et bâtiments prévus sur la superficie de 10,27 hectares visée par la demande (voie de circulation pour aéronefs (taxiway), rue à vocation mixte (automobiles et avions) avec services d'aqueduc et d'égout et 66 hangars) sont de nature à compromettre significativement la vocation agricole de la terre en cause. De plus, les demandeurs prévoient utiliser la totalité de leur propriété à des fins de parachèvement des installations aéroportuaires. Dans ce contexte précis, et particulièrement parce qu'il est question d'un agrandissement d'un aéroport implanté dans ce secteur de la zone agricole avant l'entrée en vigueur de la Loi, la Commission ne pense pas que la subdivision du lot visé et la vente de terrains à des fins de construction de hangars réduisent davantage la probabilité que ce lot puisse un jour servir à nouveau à l'agriculture. Peu importe le mode de tenure des installations aéroportuaires qu'on y trouvera, la superficie visée sera pratiquement perdue pour l'agriculture.

Il est également important de mentionner que cette appréciation tient compte des autorisations accordées par la Commission sur des superficies situées au sud-ouest de la piste à des fins de lotissement et de construction de hangars devant servir à abriter des avions ou des ateliers de services d'avions.

Cela nous amène à préciser que la Commission aurait refusé le volet de la demande portant sur l'aliénation de la superficie visée s'il avait été question d'implantation d'un nouvel aérodrome. Or, la demande vise l'agrandissement d'un aérodrome existant.

Enfin, il peut être utile de préciser que la création d'une propriété superficière constitue une aliénation au sens de la Loi. Aussi, si une telle propriété a été créée après le 20 juin 1997, date à laquelle la cession d'un droit de propriété superficière est devenue une aliénation au sens de la Loi, sa création aurait nécessité une autorisation de la Commission. Le cas échéant, si la décision à venir confirme l'autorisation annoncée dans la présente orientation préliminaire, elle viendra régulariser la création de cette propriété superficière.

¹² *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536

¹³ *Berthier St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, C.A.*, n° 500-09-001033-877, 5 février 1990. »

- [45] En l'absence d'éléments nouveaux soumis dans le délai imparti et allant à l'encontre de cette appréciation première, la Commission maintient, eu égard aux motifs invoqués dans son orientation préliminaire et cités ci-haut, les conclusions de son orientation préliminaire.

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION

REJETTE, parce que non nécessaire, le volet de la demande visant l'utilisation à des fins autres que l'agriculture d'une superficie approximative de 10,27 hectares correspondant au lot 5 131 067 du cadastre du Québec, circonscription foncière de Verchères, soit à des fins spécifiques de finalisation des installations aéroportuaires, plus précisément pour l'aménagement d'une seconde voie de circulation d'aéronefs (taxiway) et d'une rue à vocation mixte (automobiles et avions) avec services d'aqueduc et d'égout ainsi que pour la construction de hangars pour aéronefs ou pour les services requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tel un atelier d'entretien d'aéronefs.

AUTORISE le volet de la demande visant l'aliénation de ce même lot afin de permettre la finalisation des installations aéroportuaires ainsi que la vente de terrains destinés à la construction de hangars pour aéronefs ou pour les services requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs, tel un atelier d'entretien d'aéronefs.

REFUSE quant au reste, soit les autres utilisations non agricoles demandées visant ce même lot, en l'occurrence les services aéroportuaires connexes autres que ceux requis aux mouvements et à la mise en œuvre des aéronefs.

Geneviève Côté, commissaire

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

IDENTIFICATION DU DOSSIER

Numéro : 405203
Lot : 5 186 154-P
Cadastre : Cadastre du Québec
Superficie : 2,07 hectares
Circonscription foncière : Sherbrooke
Municipalité : Hatley (CT)
MRC : Memphrémagog

Numéro : 405204
Lot : 5 186 274-P
Cadastre : Cadastre du Québec
Superficie : 0,13 hectare
Circonscription foncière : Sherbrooke
Municipalité : Sherbrooke (V)
MRC : Sherbrooke

Date : Le 10 février 2014

LE MEMBRE PRÉSENT Yves Baril, vice-président

DEMANDEUR Monsieur Brian Herring

DÉCISION

LA DEMANDE

- [1] La Commission est saisie d'une demande d'autorisation pour l'utilisation à des fins autres que l'agriculture de parties des lots 5 186 154 et 5 186 274, du Cadastre du Québec, sur une superficie totale de 22 000 mètres carrés.
- [2] Cette demande d'autorisation vise à effectuer un remblai et y aménager un chemin d'accès en partie dans le territoire de la municipalité de Sherbrooke et en partie dans le territoire de la municipalité du canton de Hatley.

- [3] Une partie de la superficie visée par la demande a fait l'objet d'un préavis d'ordonnance selon l'article 14.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹ (la Loi) au dossier 376214 de la Commission.

LA RECOMMANDATION DE LA MUNICIPALITÉ

- [4] Par sa résolution n° 13-04-08-07 adoptée le 8 avril 2013, la Municipalité de Hatley appuie cette demande.
- [5] Dans une autre résolution n° C.M. 2013-9275-00 adoptée le 21 mai 2013, la Ville de Sherbrooke appuie cette demande en indiquant sa conformité au règlement d'urbanisme applicable.

LE RAPPEL DE L'ORIENTATION PRÉLIMINAIRE

- [6] Le 13 décembre 2013, la Commission émettait son orientation préliminaire au présent dossier. Elle indiquait alors que cette demande devrait être autorisée.

LA RECOMMANDATION DE L'UPA

- [7] Dans une lettre datée du 19 décembre 2013, la Fédération de l'UPA-Estrie, après son analyse de la demande en fonction des critères de l'article 62 de la Loi, recommande à la Commission d'autoriser cette demande et se dit d'accord avec les conclusions de l'orientation préliminaire de cette dernière.

LA RENCONTRE PUBLIQUE / LES OBSERVATIONS ADDITIONNELLES

- [8] Depuis l'envoi de l'orientation préliminaire, aucune rencontre publique n'a été sollicitée et aucune observation additionnelle n'a été produite exception faite de la recommandation de l'UPA, ci-dessus mentionnée.

L'ANALYSE DE LA DEMANDE

- [9] Pour rendre une décision sur cette demande, la Commission se base sur les dispositions des articles 12 et 62 de la Loi, en prenant en considération seulement les faits pertinents à ces dispositions.

1 L.R.Q., c. P-41.1

- [10] Après examen des documents versés au dossier, avec sa connaissance du milieu en cause et selon les renseignements obtenus de ses services professionnels, la Commission constate ce qui suit.

LE CONTEXTE

Géographique

- [11] La parcelle visée est située à cheval sur deux municipalités régionales de comté (MRC) et deux municipalités soit les MRC de Sherbrooke et de Memphrémagog, et sur les municipalités de Sherbrooke et de Hatley. Ces deux municipalités font partie de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Sherbrooke.

- [12] La parcelle visée est accessible par la nouvelle route 143.

Agricole

- [13] Il s'agit d'un milieu agroforestier homogène et dynamique, axé sur les cultures fourragères, fruitières, maraîchères et sur l'élevage laitier. Les espaces sous couvert forestier présentent régulièrement des érablières.
- [14] Selon l'inventaire des terres du Canada, les sols sont de qualité variable au niveau agricole. Les espaces cultivés reposent généralement sur des sols de bonne qualité, soit de classes 3 et 4. On trouve des sols de classe 7 au niveau des secteurs boisés.

De planification régionale et locale

- [15] Pour la MRC de Sherbrooke, seul un schéma de première génération est en vigueur depuis le 7 juin 1988.
- [16] Le schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR) de la MRC a été adopté le 15 avril 2013, mais n'est pas en vigueur.
- [17] Pour la MRC de Memphrémagog, le schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR) est en vigueur depuis le 22 décembre 1998. La parcelle visée est comprise dans une affectation agricole.

LES AUTRES ÉLÉMENTS PERTINENTS

- [18] La présente demande d'autorisation vise à régulariser un remblai et à l'agrandir sur une superficie totale de 19 500 mètres carrés dans la municipalité du Canton d'Hatley. La demande vise aussi à y aménager un chemin d'accès sur une superficie de 2 500 mètres carrés et dont une partie est dans la municipalité du Canton d'Hatley et une autre dans la municipalité de Sherbrooke.

- [19] Monsieur Herring, par l'entremise de son mandataire, informe la Commission qu'il utiliserait ce remblai pour aménager une piste d'atterrissage et de décollage pour son avion, qu'il utilise dit-il, pour arroser ses terres d'engrais. Nous pouvons lire à travers les lignes du rapport en annexe à la demande d'autorisation que la piste servirait aussi à d'autres usagers. Finalement, le remblai servirait aussi à la construction de bâtiments accessoires à cette piste, dont un garage et des entrepôts pour les engrais et autres produits.
- [20] Si la Commission a la compétence pour statuer sur le remblai et le chemin d'accès, il n'en va pas de même pour la piste d'atterrissage et de décollage et ses accessoires qui relèvent de la juridiction fédérale en matière d'aéronautique, selon la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Cour Suprême a décidé que l'article 26 de la Loi est constitutionnellement inapplicable à un aéroport, qu'il soit privé ou public, et ceci comprenant les accessoires à cette piste, tels le garage et l'entrepôt. Il s'agit du jugement rendu par la Cour Suprême dans *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and pilots association*, 2010 CSC 39.
- [21] En conséquence, la Commission ne peut se prononcer sur l'utilisation qu'il entend faire de ce remblai et demande n'en est pas faite d'ailleurs.
- [22] La Commission peut toutefois rendre une décision objective, en se fondant sur les critères de l'article 62 de la Loi, aux fins de déterminer si ce remblai a un impact négatif sur le milieu agricole et sur ces activités.
- [23] Selon Serge Grenier, agr. chez Sol-Éco, les matériaux de remblai sont principalement composés de roc de grosseur variable. Le remblai mesure entre 0 et 12 mètres d'épaisseur.
- [24] Dans son rapport produit en soutien à la demande, on peut y lire que Les Fermes Fairview inc. étaient la propriété de feu Charles Gordon Mallory Herring et de feu Grace Brown Paterson. Les Fermes Fairview inc. exploitaient une ferme laitière, cultivaient des terres, le boisé et possédaient un aéroport dans la municipalité de Sherbrooke, arrondissement Lennoxville. Le prolongement de l'autoroute 410 et de la reconfiguration de la route 143 ont amené l'expropriation de tous les bâtiments et de l'aéroport de Les Fermes Fairview inc. qui étaient situés au 1, rue Queen, Sherbrooke, arrondissement de Lennoxville.
- [25] Sur le site visé, Les Fermes Fairview inc. ont fait aménager un remblai en 2011 sans autorisation de la Commission afin d'offrir l'espace nécessaire à la construction d'un bâtiment agricole (hangar) et ultimement d'y aménager un nouvel aéroport. Ce hangar doit servir pour entreposer des balles rondes. Le remblai sert également de lieu pour l'opération forestière, l'entreposage de billots de bois provenant de coupes sélectives des boisés de la ferme, la coupe, le fendage et l'entreposage du bois pour la confection de bois de chauffage (cordes de bois de 16 pouces).

- [26] Ainsi, propriétaire entre autre des lots 5 186 154 et 5 186 274 depuis février 2013, monsieur Brian Herring désire prolonger le remblai afin d'y aménager l'aérodrome qui a été détruit lors de l'expropriation de la ferme.
- [27] De fait, à la suite de l'expropriation, monsieur Brian Herring a acheté une nouvelle ferme dans le canton de Hatley et un aérodrome principal (piste et bâtiment) a été aménagé sur ces terres à quelques kilomètres au sud du site visé. Cet aérodrome installé à même une prairie sans autres travaux d'amélioration permet aux avions de décoller et d'atterrir à vide, mais n'offre pas la portance suffisante pour permettre le décollage et l'atterrissage des avions une fois chargés des intrants agricoles.
- [28] Monsieur Herring désire construire un aérodrome secondaire sur le lot 5 186 154. Il érigerait également à cet endroit un espace à même le hangar pour entreposer les intrants agricoles et installerait les facilités (eau, etc.) pour permettre le remplissage de son avion afin d'effectuer les traitements agricoles. Son fils Charles, qui compte prendre la relève de la ferme, débute sa formation de pilote afin d'utiliser l'avion pour le traitement des cultures.
- [29] Monsieur Brian Herring, fils de feu Charles Gordon Mallory Herring et de feu Grace Brown Paterson, est exploitant agricole et agriculteur-pilote depuis les années 1960. Selon le témoignage de monsieur Brian Herring, au fil des ans, Les Fermes Fairview inc. ont aménagé l'aérodrome à trois endroits différents sur ses terres. Le premier aérodrome construit au milieu des années 1960 était modeste. Le dernier aérodrome aménagé à la fin des années 1970 mesurait environ 600 mètres de long et avait bénéficié de travaux de renforcement (excavation, nivellement, ajout de gravier, drainage, dynamitage) afin d'offrir la portance nécessaire au décollage et à l'atterrissage d'avions chargés d'intrants utilisés pour les cultures (pulvérisation, semis et fertilisation).
- [30] L'aérodrome était enregistré à Transport Canada sous le nom Airview bénéficiant du code CTQ4 et était inscrit à Private Jet Charter et Canadian Flight supplement.
- [31] Enfin, la Commission remarque à la lecture du rapport que le site visé se situe sur un terrain en pente de près de 25 % par endroits et que le site ne comporte pas d'érablière.

L'APPRÉCIATION DE LA DEMANDE

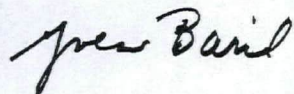
- [32] Sur la base des faits ci-devant exposés et du contexte global relativement à la présente demande, la Commission indiquait lors de son orientation préliminaire qu'elle s'apprêtait à autoriser cette demande.
- [33] La Commission était d'avis qu'une autorisation dans ce dossier aurait très peu d'impact sur l'agriculture du secteur hormis une perte de sol difficilement récupérable pour l'agriculture étant donné sa situation géographique et sa topographie.

- [34] Bien que la Commission ne pouvait se prononcer sur l'utilisation que le demandeur entend faire de ce remblai (juridiction fédérale en matière d'aéronautique), la Commission constatait qu'un usage agricole serait greffé à l'usage prévu.
- [35] Ainsi, en l'absence d'éléments nouveaux soumis dans les délais impartis allant à l'encontre de cette appréciation première, la Commission, après pondération de l'ensemble des critères, considère qu'elle peut accueillir favorablement la demande et elle maintient les conclusions de son orientation préliminaire du 13 décembre 2013, ci-devant rapportées.

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION

AUTORISE l'utilisation à des fins autres que l'agriculture de parties des lots 5 186 154 et 5 186 274, du Cadastre du Québec, sur une superficie totale de 22 000 mètres carrés aux fins d'y effectuer un remblai et y aménager un chemin d'accès en partie dans le territoire de la municipalité de Sherbrooke et en partie dans le territoire de la municipalité du canton de Hatley.

La superficie visée par la présente autorisation est illustrée approximativement sur un plan préparé par le Service de Cartographie de la Commission, dont une copie est jointe à la présente décision pour en faire partie intégrante.



Yves Baril, vice-président

p. j. Avis de recours autres que judiciaires prévus par la Loi, ainsi que les délais de recours

Objet de l'autorisation

405204
Sherbrooke (V)
Lot 5 186 274 Ptie
~ 0,13 ha


405203
Hatley (CT)
Lot 5 186 154 Ptie
~ 2,07 ha

Mètres 100 200 300

Dossier: 405203
Hatley (CT) 45055
Orthophoto: Q07-141-201 (2007-07-17)

Échelle 1:7500

Commission de protection
du territoire agricole du Québec
Impression : 2014-01-13 13:03:30

 Secteur demandé

