

Attorney General of Quebec *Appellant*

v.

Canadian Owners and Pilots Association *Respondent*

and

Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario, Attorney General of New Brunswick, Attorney General of British Columbia, Pierre Lortie, judge of the Court of Québec, Commission de protection du territoire agricole du Québec, Administrative Tribunal of Québec (Territory and Environment Division), City of Shawinigan, William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier, Bruce Shoor and Greater Toronto Airports Authority *Intervenors*

INDEXED AS: QUEBEC (ATTORNEY GENERAL) v. CANADIAN OWNERS AND PILOTS ASSOCIATION
2010 SCC 39

File No.: 32604.

2009: October 14; 2010: October 15.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Division of powers — Interjurisdictional immunity — Federal power over aeronautics — Provincial legislation prohibiting land use in designated agricultural region for any purpose other than agriculture without prior authorization — Aerodrome built on agricultural land without authorization — Whether legislation intra vires province — If so, whether legislation constitutionally inapplicable to the extent it prohibits aerodromes in agricultural zones — An Act respecting

Procureur général du Québec *Appellant*

c.

Canadian Owners and Pilots Association *Intimée*

et

Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, procureur général du Nouveau-Brunswick, procureur général de la Colombie-Britannique, Pierre Lortie, juge de la Cour du Québec, Commission de protection du territoire agricole du Québec, Tribunal administratif du Québec (Section du territoire et de l'environnement), Ville de Shawinigan, William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier, Bruce Shoor et Autorité aéroportuaire du Grand Toronto *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. CANADIAN OWNERS AND PILOTS ASSOCIATION
2010 CSC 39

N° du greffe : 32604.

2009 : 14 octobre; 2010 : 15 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Exclusivité des compétences — Compétence fédérale en matière d'aéronautique — Loi provinciale interdisant l'utilisation non autorisée, dans une région agricole désignée, d'un lot à une fin autre que l'agriculture — Aérodrome construit sur une terre agricole sans autorisation préalable — La loi provinciale est-elle valide? — Si oui, est-elle constitutionnellement inapplicable dans la mesure où elle interdit les aérodromes dans les régions

the preservation of agricultural land and agricultural activities, R.S.Q., c. P-41.1, s. 26 — Constitution Act, 1867, ss. 91, 92(13), (16), 95.

Constitutional law — Division of powers — Federal paramountcy — Federal power over aeronautics — Provincial legislation prohibiting land use in designated agricultural region for any purpose other than agriculture without prior authorization — Aerodrome built on agricultural land without authorization — Whether doctrine of federal paramountcy can be invoked — An Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities, R.S.Q., c. P-41.1, s. 26 — Constitution Act, 1867, ss. 91, 92(13), (16), 95.

L and G built an aerodrome, which is registered under the federal *Aeronautics Act*, on their land zoned as agricultural in the province of Quebec. Section 26 of the *Quebec Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities* (“*ARPALAA*”) prohibits the use of lots in a designated agricultural region for any purpose other than agriculture, subject to prior authorization by the Commission de protection du territoire agricole du Québec. Since L and G did not obtain the Commission’s permission prior to constructing the aerodrome, the Commission ordered them to return their land to its original state pursuant to s. 14 *ARPALAA*. L and G challenged the Commission’s decision on the ground that aeronautics is within federal jurisdiction. The Administrative Tribunal of Québec, the Court of Québec and the Superior Court all upheld the decision, but the Court of Appeal found that inter-jurisdictional immunity precluded the Commission from ordering the dismantling of the aerodrome.

Held (LeBel and Deschamps JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.: Section 26 *ARPALAA* is valid provincial legislation. When both its purpose and effect are considered, s. 26 is, in pith and substance, legislation about land use planning and agriculture. This matter falls within provincial jurisdiction under s. 92(13) (property and civil rights), s. 92(16) (matters of a merely local or private nature), or s. 95 (agriculture) of the *Constitution Act, 1867*.

By virtue of the doctrine of interjurisdictional immunity, s. 26 *ARPALAA*, while valid, is inapplicable to the extent that it impacts the federal power over aeronautics, which is supported by the federal general power to make laws for the peace, order, and good government of Canada in s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. The

agricoles? — Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., ch. P-41.1, art. 26 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92(13), (16), 95.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Prépondérance fédérale — Compétence fédérale en matière d’aéronautique — Loi provinciale interdisant l’utilisation non autorisée, dans une région agricole désignée, d’un lot à une fin autre que l’agriculture — Aérodrome construit sur une terre agricole sans autorisation préalable — La doctrine de la prépondérance fédérale peut-elle être invoquée? — Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., ch. P-41.1, art. 26 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92(13), (16), 95.

L et G ont construit, sur une terre désignée zone agricole dans la province de Québec, un aérodrome enregistré en vertu de la *Loi sur l’aéronautique* fédérale. L’article 26 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (« *LPTAA* ») du Québec interdit l’utilisation, dans une région agricole désignée, d’un lot à une fin autre que l’agriculture sans l’autorisation préalable de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. L et G n’ayant pas obtenu son autorisation avant de construire l’aérodrome, la Commission leur a ordonné, aux termes de l’art. 14 de la *LPTAA*, de remettre leur lot dans son état antérieur. L et G ont contesté la décision de la Commission au motif que l’aéronautique est de compétence fédérale. Le Tribunal administratif du Québec, la Cour du Québec et la Cour supérieure ont confirmé la décision, mais la Cour d’appel du Québec a statué que l’exclusivité des compétences empêchait la Commission d’ordonner le démantèlement de l’aérodrome.

Arrêt (les juges LeBel et Deschamps sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell : L’article 26 de la *LPTAA* est une disposition provinciale valide. Compte tenu de son objectif et de son effet, l’art. 26 est, de par son caractère véritable, une mesure législative relative à l’aménagement du territoire et à l’agriculture. Cette matière relève de la compétence provinciale prévue au par. 92(13) (propriété et droits civils), au par. 92(16) (matières de nature purement locale ou privée), ou à l’art. 95 (agriculture) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La doctrine de l’exclusivité des compétences fait en sorte que l’art. 26 de la *LPTAA*, bien que valide, 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

federal aeronautics jurisdiction encompasses not only the regulation of the operation of aircraft and airports, but also the power to determine the location of airports and aerodromes. This power is an essential and indivisible part of aeronautics and, as such, lies within the protected core of the federal aeronautics power. Since s. 26 purports to limit where aerodromes can be located, it follows that it trenches on the core of the federal aeronautics power. However, in an era of cooperative, flexible federalism, the application of the doctrine of interjurisdictional immunity requires a significant or serious intrusion on the exercise of the federal power. The test is whether the provincial law impairs the federal exercise of the core competence. Here, in prohibiting the building of aerodromes on designated agricultural land unless prior authorization has been obtained from the Commission, s. 26 may prevent the establishment of new aerodromes or require the demolition of existing ones. The *ARPALAA* effectively removes the total area of the designated agricultural regions from the territory that Parliament may designate for aeronautical uses. This is not an insignificant amount of land, and much of it is strategically located. Although s. 26 does not sterilize Parliament's power to legislate on aeronautics — the doctrine of paramountcy would permit Parliament to legislatively override provincial zoning legislation for the purpose of establishing aerodromes —, it nevertheless seriously affects the manner in which the power can be exercised. If s. 26 applied, it would force the federal Parliament to choose between accepting that the province can forbid the placement of aerodromes on the one hand, or specifically legislating to override the provincial law on the other hand. This would seriously impair the federal power over aviation, effectively forcing the federal Parliament to adopt a different and more burdensome scheme for establishing aerodromes than it has in fact chosen to do.

The doctrine of federal paramountcy would not apply in this case. Paramountcy may flow either from the impossibility of complying with both federal and provincial laws or from the frustration of a federal purpose. Here, there is no operational conflict, since the federal legislation did not require the construction of an aerodrome and it is possible to comply with both the provincial and federal legislation by demolishing the aerodrome. There is also no evidence establishing that a federal purpose regarding the location of aerodromes is frustrated by the provincial legislation. The federal regulations provide that the Minister responsible may

du Canada prévu à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. 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. Ce pouvoir constitue un élément essentiel et indivisible de l'aéronautique et permet ainsi l'exercice d'une activité protégée relevant du cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Comme l'article 26 vise à limiter les endroits où des aérodromes peuvent être construits, il empiète sur le cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Toutefois, dans cette époque de fédéralisme coopératif souple, l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences exige un empiètement important ou grave sur l'exercice de la compétence fédérale. Le critère consiste à savoir si la loi provinciale entrave l'exercice, par le fédéral, d'une activité relevant du cœur de sa compétence. En l'espèce, en interdisant la construction d'aérodromes dans des régions agricoles désignées sans l'autorisation préalable de la Commission, l'art. 26 peut empêcher la construction d'un nouvel aérodrome ou exiger la démolition d'un aérodrome déjà construit. La *LPTAA* soustrait effectivement du territoire que le Parlement peut désigner pour les besoins de l'aéronautique la superficie totale des régions agricoles désignées. Il ne s'agit pas là d'une superficie de terrain insignifiante et la majeure partie de ce terrain est stratégiquement située. Même si l'art. 26 ne stérilise pas le pouvoir du Parlement de légiférer en matière d'aéronautique, — la doctrine de la prépondérance permettrait au Parlement d'écarter par voie législative la législation provinciale sur le zonage dans le but de construire des aérodromes — il a tout de même des conséquences graves sur la façon dont la compétence peut être exercée. S'il était applicable, l'art. 26 obligerait le Parlement à choisir entre accepter que la province puisse interdire l'aménagement d'aérodromes, ou légiférer expressément de manière à écarter la loi provinciale. Cela entraverait sérieusement l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aviation et forcerait effectivement le Parlement à adopter, pour la construction des aérodromes, un cadre différent et plus contraignant que celui qu'il a choisi d'adopter.

La doctrine de la prépondérance fédérale ne s'appliquerait pas en l'espèce. La prépondérance peut s'appliquer s'il est impossible pour une personne de se conformer à la fois à la loi fédérale et à la loi provinciale, ou si la réalisation de l'objet d'une loi fédérale est entravée. Il n'est pas question en l'espèce d'un conflit d'application puisque la loi fédérale n'a pas exigé la construction d'un aérodrome et qu'il est possible de se conformer tant à la loi provinciale qu'à la loi fédérale en démolissant l'aérodrome. Également, la preuve n'établit pas que la loi provinciale entrave un objectif fédéral relatif à l'emplacement des aérodromes. Le règlement fédéral permet au

determine that the location of each registered aerodrome is in the public interest, but they do not disclose any federal purpose with respect to the location of aerodromes.

Per LeBel J. (dissenting): The power to determine the locations of airports and aerodromes is not engaged here in a way that would be inconsistent with the doctrine of interjurisdictional immunity. The building of a landing strip at a location of a company's choosing and the administrative registration of an aerodrome cannot be considered acts or rights that fall within the core of the federal aeronautics power.

Per Deschamps J. (dissenting): Section 26 of the *ARPALAA* is constitutionally applicable to aerodromes. The evidence as a whole does not show that the application of the provincial agricultural zoning rules would have the effect of impairing activities that fall within the core of the exclusive federal aeronautics power. The area of the space on which the construction of an aerodrome is or may be authorized is sufficient in relation to the entire territory of Quebec and, what is more, there are major small-scale aviation centres outside the protected agricultural zones. Furthermore, the record contains no evidence that the Commission's practices have the effect of prohibiting the establishment of aerodromes on all agricultural land in Quebec or of impairing the operation of such facilities. Finally, there is no actual conflict with a federal rule that would render s. 26 *ARPALAA* inoperative, as the registration of the aerodrome creates no positive right with which the provincial legislation would be incompatible.

Cases Cited

By McLachlin C.J.

Applied: *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494; *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581; **distinguished:** *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; **considered:** *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; **referred to:**

ministre responsable de décider que l'emplacement de chaque aérodrome enregistré est dans l'intérêt public, mais il n'y est question d'aucun objectif fédéral en ce qui concerne l'emplacement des aérodromes.

Le juge LeBel (dissident) : Le pouvoir de déterminer l'endroit où seront établis les aéroports et les aérodromes n'est pas ici mis en cause d'une façon qui violerait la doctrine de la protection des compétences. L'implantation par une entreprise d'une piste d'atterrissage à un endroit choisi à son gré, ainsi que l'inscription d'un aérodrome dans un registre administratif, ne peuvent être considérés comme des actes ou des droits situés au cœur de la compétence fédérale sur l'aéronautique.

La juge Deschamps (dissidente) : L'article 26 de la *LPTAA* est constitutionnellement applicable aux aérodromes. L'ensemble du dossier ne démontre pas que l'application des normes provinciales de zonage agricole aurait pour effet d'entraver les activités qui se situent au cœur de la compétence fédérale exclusive sur l'aéronautique. La surface sur laquelle l'aménagement d'un aérodrome est ou peut être autorisé par rapport à l'ensemble du territoire du Québec est suffisante, et il existe d'ailleurs d'importants centres de petite aviation en dehors des zones agricoles protégées. Le dossier ne contient par ailleurs aucun élément de preuve démontrant que les pratiques de la Commission ont pour effet d'interdire l'établissement d'aérodromes sur l'ensemble du territoire agricole du Québec ou d'entraver les activités de telles installations. Enfin, il y a absence de tout conflit réel avec une norme fédérale qui rendrait l'art. 26 *LPTAA* inopérant, car l'enregistrement de l'aérodrome ne confère aucun droit positif avec l'exercice duquel la législation provinciale serait incompatible.

Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin

Arrêts appliqués : *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494; *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581; **distinction d'avec les arrêts :** *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; **arrêt examiné :** *Colombie-Britannique (Procureur*

Quebec (Attorney General) v. Lacombe, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *St-Louis v. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322; *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33; *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corp. Ltd.*, [1930] S.C.R. 531; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437; *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Greater Toronto Airports Authority v. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641, leave to appeal refused, [2001] 1 S.C.R. ix; *Comox Strathcona (Regional District) v. Hansen*, 2005 BCSC 220, [2005] 7 W.W.R. 249; *Venchiarutti v. Longhurst* (1989), 69 O.R. (2d) 19, aff'd (1992), 8 O.R. (3d) 422; *Re The Queen in Right of British Columbia and Van Gool* (1987), 36 D.L.R. (4th) 481; *Lacombe v. Sacré-Cœur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121.

By Deschamps J. (dissenting)

Quebec (Attorney General) v. Lacombe, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities, R.S.Q., c. P-41.1, ss. 1.1, 3, 14, 22, 26, 80, 90, Schedule A.
Aeronautics Act, R.S.C. 1985, c. A-2, s. 4.9(e).
Canadian Aviation Regulations, SOR/96-433, ss. 301.03(1), 301.05 to 301.09, 302.01(1).
Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19.

général) c. Lafarge Canada Inc., 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; **arrêts mentionnés** : *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322; *Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden*, [1899] A.C. 580; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33; *Consolidated Distilleries Ltd. c. Consolidated Exporters Corp. Ltd.*, [1930] R.C.S. 531; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *John Deere Plow Co. c. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. c. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Manitoba c. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437; *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641, autorisation d'appel refusée, [2001] 1 R.C.S. ix; *Comox Strathcona (Regional District) c. Hansen*, 2005 BCSC 220, [2005] 7 W.W.R. 249; *Venchiarutti c. Longhurst* (1989), 69 O.R. (2d) 19, conf. par (1992), 8 O.R. (3d) 422; *Re The Queen in Right of British Columbia and Van Gool* (1987), 36 D.L.R. (4th) 481; *Lacombe c. Sacré-Cœur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Commission du Salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121.

Citée par la juge Deschamps (dissidente)

Québec (Procureur général) c. Lacombe, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453.

Lois et règlements cités

Code municipal du Québec, L.R.Q., ch. C-27.1.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92, 95.
Loi sur l'aéronautique, L.R.C. 1985, ch. A-2, art. 4.9(e).
Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., ch. P-41.1, art. 1.1, 3, 14, 22, 26, 80, 90, annexe A.
Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19.

Constitution Act, 1867, ss. 91, 92, 95.
Municipal Code of Québec, R.S.Q., c. C-27.1.

Authors Cited

Abel, Albert S. “The Neglected Logic of 91 and 92” (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.
Mundell, D. W. “Tests for Validity of Legislation under the British North America Act: A Reply to Professor Laskin” (1955), 33 *Can. Bar Rev.* 915.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Brossard, Thibault and Vézina JJ.A.), 2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26, [2008] Q.J. No. 1597 (QL), 2008 CarswellQue 14277, reversing a decision of the Superior Court, 2006 QCCS 3377, [2006] J.Q. n° 5998 (QL), 2006 CarswellQue 5622, upholding a decision of the Court of Québec, 2002 CanLII 41590, [2002] J.Q. n° 4771 (QL). Appeal dismissed, LeBel and Deschamps JJ. dissenting.

Alain Gingras and Sébastien Rochette, for the appellant.

Pierre J. Beauchamp, Dan Cornell and Emma Beauchamp, for the respondent.

Ginette Gobeil, for the intervener the Attorney General of Canada.

Hart M. Schwartz and Josh Hunter, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Gaétan Migneault, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

R. Richard M. Butler and Jean M. Walters, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Louise Mousseau and Lisette Joly, for the intervener Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Annie Pagé, for the intervener the City of Shawinigan.

Pierre Bordeleau, for the interveners William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier and Bruce Shoor.

Règlement de l’aviation canadien, DORS/96-433, art. 301.03(1), 301.05 à 301.09, 302.01(1).

Doctrine citée

Abel, Albert S. « The Neglected Logic of 91 and 92 » (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.
Mundell, D. W. « Tests for Validity of Legislation under the British North America Act : A Reply to Professor Laskin » (1955), 33 *R. du B. can.* 915.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Brossard, Thibault et Vézina), 2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26, [2008] J.Q. n° 1597 (QL), 2008 CarswellQue 1383, qui a infirmé une décision de la Cour supérieure, 2006 QCCS 3377, [2006] J.Q. n° 5998 (QL), 2006 CarswellQue 5622, qui a confirmé une décision de la Cour du Québec, 2002 CanLII 41590, [2002] J.Q. n° 4771 (QL). Pourvoi rejeté, les juges LeBel et Deschamps sont dissidents.

Alain Gingras et Sébastien Rochette, pour l’appelant.

Pierre J. Beauchamp, Dan Cornell et Emma Beauchamp, pour l’intimée.

Ginette Gobeil, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Hart M. Schwartz et Josh Hunter, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Gaétan Migneault, pour l’intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

R. Richard M. Butler et Jean M. Walters, pour l’intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Louise Mousseau et Lisette Joly, pour l’intervenante la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Annie Pagé, pour l’intervenante la Ville de Shawinigan.

Pierre Bordeleau, pour les intervenants William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier et Bruce Shoor.

Mahmud Jamal, for the intervener the Greater Toronto Airports Authority.

No one appeared for the interveners Pierre Lortie, judge of the Court of Québec, and the Administrative Tribunal of Québec (Territory and Environment Division).

The judgment of McLachlin C.J. and Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell J.J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

I. Introduction

[1] Air transportation is an indispensable part of modern life. Yet as our dependence on aircraft has grown, the demands of aviation have increasingly collided with other interests. Aircraft must take off and land. For this they need soil or water. The soil or water they use is not available for other purposes. The question posed in this and the companion appeal, *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453, is which level of government has the final say on where airfields and aerodromes may be located.

[2] The federal government has jurisdiction over matters relating to air travel under its general power “to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada”: s. 91 of the *Constitution Act, 1867*, also known as the “POGG” power. In these appeals, the province of Quebec argues that notwithstanding this settled proposition, provincial legislation governing the placement of airfields and aerodromes should prevail. In essence, this dispute pits the local interest in land use planning against the national interest in a unified system of aeronautical navigation.

[3] The case concerns an aerodrome that was built by two private citizens on land zoned as agricultural and was registered under the federal

Mahmud Jamal, pour l’intervenante l’Autorité aéroportuaire du Grand Toronto.

Personne n’a comparu pour les intervenants Pierre Lortie, juge de la Cour du Québec, et le Tribunal administratif du Québec (Section du territoire et de l’environnement).

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell rendu par

LA JUGE EN CHEF —

I. Introduction

[1] Le transport aérien est un élément indispensable de la vie moderne. Alors même que notre dépendance à l’égard de l’avion s’est accrue, les demandes émanant du domaine de l’aviation entrent pourtant de plus en plus en conflit avec d’autres intérêts. Les avions doivent décoller et atterrir. Ils ont donc besoin de terres ou d’eau. Tout terrain ou plan d’eau utilisé pour l’aviation ne peut être utilisé à d’autres fins. La question en l’espèce et dans le pourvoi connexe, *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, est de savoir quel ordre de gouvernement a le dernier mot sur l’emplacement des terrains d’aviation et des aérodromes.

[2] Le gouvernement fédéral a compétence sur les questions de transport aérien en vertu de sa compétence générale de « faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada » : art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans les présents pourvois, la province de Québec soutient que, malgré ce principe reconnu, la législation provinciale devrait l’emporter en ce qui concerne les décisions relatives à l’emplacement des terrains d’aviation et des aérodromes. Essentiellement, le litige en l’instance oppose des intérêts locaux liés à l’aménagement des terres et l’intérêt national visant le maintien d’un système unifié de navigation aéronautique.

[3] Le pourvoi concerne un aérodrome construit par deux citoyens sur une terre désignée zone agricole et enregistré en vertu de la *Loi sur*

Aeronautics Act, R.S.C. 1985, c. A-2. The Province says this violates its law and the aerodrome must be removed. The Canadian Owners and Pilots Association (“COPA”) and the Attorney General of Canada argue that the Province should not be able to shut down the aerodrome, for a variety of reasons. First, they say that the provincial legislation, insofar as it affects the location of aerodromes, is *ultra vires*, and hence invalid. Second, they say that the location of aeronautical facilities lies at the protected core of the federal aeronautics power, which the doctrine of interjurisdictional immunity protects from any adverse provincial effect. Third, they say that, in any event, if the provincial legislation were valid and applicable, it would be inoperative under the doctrine of federal paramountcy.

[4] Like the Quebec Court of Appeal, I conclude that the provincial legislation limiting non-agricultural land uses in designated agricultural regions is valid. However, I find that the provincial law impairs the protected core of the federal jurisdiction over aeronautics, and is inapplicable to the extent that it prohibits aerodromes in agricultural zones. My conclusion renders it unnecessary to consider federal paramountcy, but in any event, I find that this doctrine has no application on the facts of this case. Consequently, I would dismiss the appeal on the basis of interjurisdictional immunity.

II. Background

[5] Bernard Laferrière and Sylvie Gervais owned a wooded lot near the city of Shawinigan. In 1998, they cleared part of their lot and built a grass airstrip. They also constructed a hangar adjacent to the airstrip for the storage, assembly and maintenance of aircraft. However, Laferrière and Gervais’s new aerodrome was situated in a designated agricultural region. On July 13, 1999, the Commission de protection du territoire agricole du Québec (“Commission”) ordered them to return their land to its original state. In response, Laferrière and

l’aéronautique, L.R.C. 1985, ch. A-2. Selon la province, cela viole sa législation et l’aérodrome doit être démoli. La Canadian Owners and Pilots Association (« COPA ») et le procureur général du Canada soutiennent que la province ne devrait pas pouvoir fermer l’aérodrome, et ce, pour diverses raisons. Premièrement, ils disent que la loi provinciale, dans la mesure où elle touche l’emplacement des aérodromes, est *ultra vires* et, par conséquent, invalide. Deuxièmement, selon eux, le choix de l’emplacement des installations aéronautiques touche au cœur de la compétence fédérale en matière d’aéronautique, ce que la doctrine de l’exclusivité des compétences protège de tout effet provincial préjudiciable. Troisièmement, ils ajoutent que, de toute façon, si la loi provinciale était valide et applicable, elle serait inopérante suivant la doctrine de la prépondérance fédérale.

[4] Comme la Cour d’appel du Québec, je conclus que la loi provinciale restreignant l’utilisation des lots à des fins autres que l’agriculture dans des régions agricoles désignées est valide. Toutefois, j’estime que la loi provinciale entrave l’exercice d’une activité protégée relevant du cœur de la compétence fédérale en matière d’aéronautique et qu’elle est inapplicable dans la mesure où elle interdit les aérodromes dans les zones agricoles. Il est donc inutile de tenir compte de la doctrine de la prépondérance fédérale, mais de toute façon, je suis d’avis que cette doctrine ne s’applique pas aux faits de l’espèce. En conséquence, je suis d’avis de rejeter le pourvoi sur le fondement de la doctrine de l’exclusivité des compétences.

II. Contexte

[5] Bernard Laferrière et Sylvie Gervais étaient propriétaires d’un lot boisé situé à proximité de la ville de Shawinigan. En 1998, ils ont défriché une partie de leur lot et aménagé une piste d’atterrissage gazonnée. Ils ont également construit un hangar adjacent à la piste d’atterrissage pour y effectuer le remisage, l’assemblage et l’entretien d’avions. Toutefois, le nouvel aérodrome de M. Laferrière et de M^{me} Gervais était situé dans une région agricole désignée. Le 13 juillet 1999, la Commission de protection du territoire agricole du Québec

Gervais challenged the Commission's jurisdiction to prevent them from operating an aerodrome.

[6] The Administrative Tribunal of Québec upheld the ruling of the Commission. In reaching this decision, the Tribunal applied *St-Louis v. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.), holding that there was no actionable conflict between the Commission's enabling statute and any federal aviation legislation. The Court of Québec and the Quebec Superior Court both also upheld the decision of the Commission on similar grounds: 2002 CanLII 41590 (C.Q.) and 2006 QCCS 3377 (CanLII). Additionally, the Superior Court found that Laferrière and Gervais were estopped from challenging the decision of the Commission because they knew in advance that they were purchasing land in a designated agricultural region. The Quebec Court of Appeal allowed the appeal, overturned *St-Louis*, and found that inter-jurisdictional immunity precluded the Commission from ordering Laferrière and Gervais to dismantle their aerodrome: 2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26.

[7] Tragically, Laferrière was killed on April 27, 2009, when a small airplane of his own design crashed in Madison County, New York. Following Laferrière's untimely death, COPA replaced Laferrière and Gervais as the respondent in this appeal. COPA is a national organization dedicated to the protection and promotion of personal aviation.

III. The Legislative Backdrop

A. *The Provincial Scheme*

[8] The provincial statute at issue in this appeal is *An Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1 ("ARPALAA" or "Act"). Pursuant to s. 22 of the ARPALAA, the provincial government is responsible for designating certain areas as agricultural

(« Commission ») leur a ordonné de remettre leur terrain dans son état initial. Monsieur Laferrière et M^{me} Gervais ont réagi en contestant le pouvoir de la Commission de les empêcher d'exploiter un aéro-drome.

[6] Le Tribunal administratif du Québec a confirmé la décision de la Commission. Il a appliqué l'arrêt *St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.), concluant que la loi habilitante de la Commission n'était pas en conflit direct avec quelque loi fédérale que ce soit en matière d'aviation. Se fondant sur des motifs semblables, la Cour du Québec et la Cour supérieure du Québec ont elles aussi confirmé la décision de la Commission : 2002 CanLII 41590 (C.Q.) et 2006 QCCS 3377 (CanLII). De plus, la Cour supérieure a conclu que M. Laferrière et M^{me} Gervais étaient préclus de contester la décision de la Commission car ils savaient déjà qu'ils achetaient un terrain situé dans une région agricole désignée. La Cour d'appel du Québec a accueilli l'appel, infirmé l'arrêt *St-Louis* et conclu que la doctrine de l'exclusivité des compétences empêchait la Commission d'ordonner à M. Laferrière et M^{me} Gervais de démanteler leur aéro-drome : 2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26.

[7] Monsieur Laferrière a perdu la vie de façon tragique le 27 avril 2009 dans le comté de Madison, dans l'État de New York, lors de l'écrasement d'un petit avion qu'il avait lui-même conçu. À la suite du décès prématuré de M. Laferrière, la COPA a remplacé M. Laferrière et M^{me} Gervais en tant qu'intimée dans le présent pourvoi. La COPA est une organisation nationale vouée à la promotion et à la sécurité de l'aviation privée.

III. Le contexte législatif

A. *Le régime provincial*

[8] La loi en cause dans le présent pourvoi est la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., ch. P-41.1 (« LPTAA » ou « Loi »). Aux termes de l'art. 22 de la LPTAA, le gouvernement provincial a la charge de désigner certaines régions comme des régions agricoles. (Soixante-

regions. (Sixty-three thousand square kilometres, or four percent of the province of Quebec, has been assigned to 17 protected agricultural zones. Schedule A of the *ARPALAA* designates the lot owned by Gervais as land that falls within a designated agricultural region.) Section 3 of the *ARPALAA* establishes the Commission to “secure the preservation of the agricultural land of Québec”. The Commission administers the use of lots within these designated agricultural regions.

[9] Section 26 of the *ARPALAA* prohibits the use of lots in a designated agricultural region for any purpose other than agriculture, subject to prior Commission authorization to the contrary. In case of contravention, s. 14 empowers the Commission to order that the lots be restored to their former condition. The penal provision in s. 90 authorizes significant fines for violations of s. 26.

[10] Laferrière and Gervais did not obtain the permission of the Commission prior to constructing an aerodrome on their land, and hence failed to comply with the requirements of the Act.

B. *The Federal Scheme*

[11] Parliament exercises its power over aeronautics in the following way. The *Aeronautics Act*, through various provisions, seeks to regulate aeronautics throughout Canada. High levels of regulation are maintained with respect to airports and commercial aviation.

[12] For private aviation, which is the focus of this appeal, Parliament has adopted a different approach. Except in the built-up areas of cities and towns, people are permitted to construct private aerodromes without applying for permission. Owners and operators have the option of registering their aerodromes with the Minister of Transport. Though privately operated, these registered aerodromes must maintain federal standards and are available to anyone who needs to land. As such, they function as part of a nationwide aviation system.

trois mille kilomètres carrés, ou quatre pour cent de la province de Québec, ont ainsi été divisés en 17 zones agricoles protégées. L'annexe A de la *LPTAA* décrit le lot appartenant à M^{me} Gervais comme un terrain situé dans une région agricole désignée.) La Commission est constituée aux termes de l'art. 3 de la *LPTAA* et a pour fonction d'« assurer la protection du territoire agricole » du Québec. La Commission gère l'utilisation des lots dans ces régions agricoles désignées.

[9] Selon l'article 26 de la *LPTAA*, il est interdit d'utiliser, dans une région agricole désignée, un lot à une fin autre que l'agriculture sans l'autorisation préalable de la Commission. En cas de contravention, l'art. 14 confère à la Commission le pouvoir d'ordonner la remise du lot visé dans son état antérieur. La disposition pénale énoncée à l'art. 90 autorise l'imposition d'amendes sévères à toute personne qui contrevient à l'art. 26.

[10] Monsieur Laferrière et M^{me} Gervais n'ont pas obtenu l'autorisation de la Commission avant de construire un aérodrome sur leur terrain et, par conséquent, n'ont pas respecté les exigences de cette loi.

B. *Le régime fédéral*

[11] Le Parlement exerce de la façon suivante son pouvoir en matière d'aéronautique. Les diverses dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* visent à réglementer l'aéronautique partout au Canada. Les aéroports et l'aviation commerciale sont fortement réglementés.

[12] En ce qui concerne l'aviation privée, qui est au cœur du présent pourvoi, le Parlement a adopté une approche différente. Sauf dans les zones bâties des villes ou des villages, les gens peuvent construire des aérodromes privés sans demander la permission. Les propriétaires et les exploitants peuvent choisir d'enregistrer leurs aérodromes auprès du ministre des Transports. Bien qu'ils soient privés, ces aérodromes enregistrés doivent respecter les normes fédérales et être accessibles à toute personne qui doit atterrir. Ils font donc partie d'un système national de l'aviation.

[13] Laferrière and Gervais had registered their aerodrome under the federal *Aeronautics Act*.

IV. Issues

[14] The issues are:

1. The validity of the provincial legislation;
2. The applicability of the provincial legislation under the doctrine of interjurisdictional immunity;
3. The operability of the legislation under the doctrine of federal paramountcy.

V. Analysis

A. *Validity of the Provincial Legislation*

[15] The Attorney General of Canada and COPA argue that the provincial law is invalid because it affects where aerodromes can be constructed. Such effects, they say, lie outside provincial powers, making the law *ultra vires*. The zoning law is not challenged in its entirety; only the application of s. 26 to prohibit aerodromes is impugned. Where only one part of a law is challenged, the focus is on the subject of the impugned provisions themselves: *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, at para. 56. The issue is therefore whether s. 26 of the Act is valid.

[16] The first step in determining if the law is *ultra vires* is to determine its “matter”. The matter of a law is in essence “an abstract of the statute’s content”: A. S. Abel, “The Neglected Logic of 91 and 92” (1969), 19 *U.T.L.J.* 487, at p. 490. Having determined the matter of a statute, the next step is to determine whether the matter comes within the powers of the body that enacted the impugned legislation: *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at p. 450; *Kitkatla*, at para. 52. If the law is found to be invalid, it may be saved under the ancillary powers doctrine (also known as the ancillary doctrine: see *Global Securities Corp. v.*

[13] Monsieur Laferrière et M^{me} Gervais avaient enregistré leur aéroport en vertu de la *Loi sur l’aéronautique*.

IV. Questions en litige

[14] Les questions suivantes sont en litige :

1. la validité de la loi provinciale;
2. l’applicabilité de la loi provinciale suivant la doctrine de l’exclusivité des compétences;
3. le caractère opérant de la loi suivant la doctrine de la prépondérance fédérale.

V. Analyse

A. *Validité de la loi provinciale*

[15] Le procureur général du Canada et la COPA soutiennent que la loi provinciale est invalide parce qu’elle touche la détermination des endroits où des aéroports peuvent être construits. Selon eux, de tels effets ne cadrent pas avec la compétence provinciale, rendant la loi *ultra vires*. La loi de zonage n’est pas contestée dans son ensemble; seule l’application de l’art. 26 visant l’interdiction des aéroports l’est. Lorsqu’une seule partie d’une loi est contestée, l’analyse porte sur l’objet des dispositions contestées elles-mêmes : *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 56. La question est donc de savoir si l’art. 26 de la Loi est valide.

[16] Pour déterminer si la loi est *ultra vires*, il faut d’abord déterminer sa « matière ». La matière d’une loi est essentiellement [TRADUCTION] « un résumé du contenu de la loi » : A. S. Abel, « The Neglected Logic of 91 and 92 » (1969), 19 *U.T.L.J.* 487, p. 490. Une fois cernée la matière d’une loi, il faut déterminer si cette matière est du ressort de l’organisme qui a adopté la loi contestée : *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 450; *Kitkatla*, par. 52. Si la loi est jugée invalide, elle peut être sauvegardée par la doctrine des pouvoirs accessoires (appelée aussi le principe de la compétence accessoire : voir *Global Securities Corp. c.*

British Columbia (Securities Commission), 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494, at para. 45), if it is sufficiently integrated within an otherwise valid legislative scheme: see *Lacombe*.

(1) Identifying the Matter of the Impugned Legislation

[17] The matter of a law is identified by determining its dominant characteristic: *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933, at p. 998. This is commonly known as a pith and substance analysis, in reference to the judgment of Lord Watson in *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580 (P.C.), at p. 587. In essence, this analysis requires the court to ask “[w]hat in fact does the law do and why?”: D. W. Mundell, “Tests for Validity of Legislation under the British North America Act: A Reply to Professor Laskin” (1955), 33 *Can. Bar Rev.* 915, at p. 928.

[18] As LeBel J. explained in *Kitkatla*, at para. 53, there are two aspects to the characterization of a law: “A pith and substance analysis looks at both (1) the purpose of the legislation as well as (2) its effect.” The purpose of a law may be determined by examining intrinsic evidence, like purposive clauses and the general structure of the Act, as well as extrinsic evidence, such as Hansard or other accounts of the legislative process: *Kitkatla*, at para. 53. The effect of a law is found in both the legal effect of the text and the practical effects that flow from the application of the statute: *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pp. 482-83. Merely incidental effects will not generally affect the pith and substance analysis: *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33 (P.C.), at p. 44; *Global Securities*, at para. 23.

[19] The *purpose* of the ARPALAA is to “secure a lasting territorial basis for the practice of agriculture . . . in the agricultural zones established by the regime” (s. 1.1). Section 26 supports this purpose by prohibiting non-agricultural uses of lots in these zones, whether or not the lots are actually used for

Colombie-Britannique (Securities Commission), 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 45) si elle est suffisamment intégrée dans un régime législatif par ailleurs valide : voir *Lacombe*.

(1) Détermination de la matière de la loi contestée

[17] C’est l’identification de la caractéristique dominante d’une loi qui permet d’en cerner la matière : *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933, p. 998. Cette étape est communément appelée l’analyse du caractère véritable, suivant le jugement de lord Watson dans *Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden*, [1899] A.C. 580 (C.P.), p. 587. Dans le cadre de cette analyse, la cour doit essentiellement se demander [TRADUCTION] « [c]e que la loi accomplit en réalité, et pourquoi » : D. W. Mundell, « Tests for Validity of Legislation under the British North America Act : A Reply to Professor Laskin » (1955), 33 *R. du B. can.* 915, p. 928.

[18] Comme le juge LeBel l’a expliqué dans *Kitkatla*, au par. 53, la caractérisation d’une loi comporte deux aspects : « L’analyse du caractère véritable porte à la fois (1) sur l’objet de la législation et (2) sur ses effets. » La détermination de l’objet de la législation peut être réalisée par l’examen tant de la preuve intrinsèque, telles les dispositions énonçant les objectifs généraux et la structure générale de la loi, que de la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou d’autres comptes rendus du processus législatif : *Kitkatla*, par. 53. L’effet d’une loi se retrouve tant dans les répercussions juridiques de son texte que dans les effets pratiques découlant de son application : *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482-483. De simples effets accessoires n’auront généralement pas d’incidence sur l’analyse du caractère véritable : *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33 (C.P.), p. 44; *Global Securities*, par. 23.

[19] La LPTAA a pour *objectif* d’« assurer la pérennité d’une base territoriale pour la pratique de l’agriculture [. . .] dans les zones agricoles dont il [le régime] prévoit l’établissement » (art. 1.1). L’article 26 appuie cet objectif en interdisant les utilisations autres que l’agriculture dans ces zones, peu importe

agriculture, unless exceptional uses receive prior approval from the Commission.

[20] The *effect* of s. 26 mirrors this purpose: it is to prohibit non-agricultural uses of lots in designated agricultural regions, absent prior approval by the Commission. Section 26 may incidentally affect aeronautics. However, its main impact is to preserve agricultural lots and regulate land use within agricultural regions, through the Commission.

[21] Considering both purpose and effect, s. 26 is, in pith and substance, legislation about land use planning and agriculture. That is its matter.

(2) Assigning the Matter to a Head of Legislative Power

[22] Having characterized the pith and substance of s. 26 of the *ARPALAA*, the next step is to ask whether the impugned provision, thus characterized, relates to a provincial head of power. Land use planning and agriculture may fall within provincial jurisdiction under s. 92(13) (property and civil rights), s. 92(16) (matters of a merely local or private nature), or s. 95 (agriculture) of the *Constitution Act, 1867*. It follows that s. 26 is valid provincial law.

[23] This is so even though s. 26 has an incidental effect on agriculture, notwithstanding concurrent federal jurisdiction over agriculture under s. 95 of the *Constitution Act, 1867*: see *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corp. Ltd.*, [1930] S.C.R. 531, per Anglin C.J.; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198, per Pigeon J. For the purpose of the *vires* analysis, it matters only that s. 26 of the *ARPALAA*, in pith and substance, comes within the powers of the province.

[24] I conclude that s. 26 of the Act is valid provincial legislation.

que l'agriculture y soit pratiquée ou non, à moins que la Commission n'approuve préalablement des utilisations dérogatoires.

[20] L'*effet* de l'art. 26 reflète cet objectif : interdire que les lots des régions agricoles désignées soient utilisés à une fin autre que l'agriculture, sans l'autorisation préalable de la Commission. L'article 26 peut accessoirement toucher l'aéronautique. Toutefois, il a pour incidence principale de préserver les lots agricoles et de réglementer, par l'entremise de la Commission, l'utilisation du territoire dans les régions agricoles.

[21] Compte tenu de son objectif et de son effet, l'art. 26 est, de par son caractère véritable, une mesure législative relative à l'aménagement du territoire et à l'agriculture. Voilà sa matière.

(2) Rattachement de la matière à un chef de compétence législative

[22] Une fois établi le caractère véritable de l'art. 26 de la *LPTAA*, l'étape suivante consiste à se demander si la disposition contestée, suivant sa qualification, se rattache à un chef de compétence législative provinciale. L'aménagement du territoire et l'agriculture peuvent relever de la compétence provinciale prévue au par. 92(13) (propriété et droits civils), au par. 92(16) (matières de nature purement locale ou privée), ou à l'art. 95 (agriculture) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'ensuit que l'art. 26 est une disposition provinciale valide.

[23] Il en est ainsi quoique l'art. 26 ait un effet accessoire sur l'agriculture, et malgré une compétence fédérale concurrente sur l'agriculture en vertu de l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : voir *Consolidated Distilleries Ltd. c. Consolidated Exporters Corp. Ltd.*, [1930] R.C.S. 531, le juge en chef Anglin; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198, le juge Pigeon. Pour les besoins de l'analyse de la légalité, il importe seulement que l'art. 26 de la *LPTAA*, de par son caractère véritable, relève de la compétence de la province.

[24] Je conclus que l'art. 26 de la Loi est une disposition provinciale valide.

B. *Interjurisdictional Immunity*

[25] The next question is whether s. 26 of the Act, having been found valid, *applies* in a situation where it impacts on the federal power over aeronautics. The Attorney General of Canada and COPA argue that it does not. They rely on the doctrine of interjurisdictional immunity, which they submit protects core federal competences from impairment by provincial legislation.

[26] Interjurisdictional immunity was initially developed in the context of federal undertakings (*Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (P.C.)) and federally incorporated companies (see *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.); *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (P.C.); *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260 (P.C.)). However, the doctrine was then applied more widely, and was understood to protect a certain minimum content of every federal head of power: *Bell Canada v. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749, at p. 839; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 18, *per* Dickson C.J.; *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437. Following *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, the prevailing view is that the application of interjurisdictional immunity is generally limited to the cores of every legislative head of power already identified in the jurisprudence (paras. 43 and 77).

[27] The first step is to determine whether the provincial law — s. 26 of the Act — *trenches on the protected “core” of a federal competence*. If it does, the second step is to determine whether the provincial law’s effect on the exercise of the protected federal power is *sufficiently serious* to invoke the doctrine of interjurisdictional immunity.

B. *L’exclusivité des compétences*

[25] La question suivante est de savoir si l’art. 26 de la Loi, jugé valide, *s’applique* dans une situation où il a une incidence sur la compétence fédérale en matière d’aéronautique. Le procureur général du Canada et la COPA affirment qu’il ne s’applique pas. Ils se fondent sur la doctrine de l’exclusivité des compétences, affirmant qu’elle protège, contre l’empiétement des lois provinciales, l’exercice d’activités relevant du cœur d’une compétence fédérale.

[26] La doctrine de l’exclusivité des compétences a initialement été élaborée dans le contexte des entreprises fédérales (*Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.)) et des sociétés à charte fédérale (voir *John Deere Plow Co. c. Wharton*, [1915] A.C. 330 (C.P.); *Great West Saddlery Co. c. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (C.P.); *Attorney-General for Manitoba c. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260 (C.P.)). Toutefois, cette doctrine était alors appliquée de façon plus générale et elle était censée assurer la protection d’un certain contenu minimum de chacun des chefs de compétence fédérale : *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 839; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 18, le juge en chef Dickson; *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437. Selon l’opinion qui prévaut depuis l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, l’application de l’exclusivité des compétences est généralement restreinte au contenu essentiel, ou au cœur, de chaque chef de compétence législative que reconnaît déjà la jurisprudence (par. 43 et 77).

[27] La première étape consiste à déterminer si la loi provinciale — l’art. 26 de la Loi — *empiète sur le « cœur » d’une compétence fédérale*. Si c’est le cas, la deuxième étape consiste à déterminer si cette loi provinciale a, sur l’exercice de la compétence fédérale protégée, un effet *suffisamment grave* pour entraîner l’application de la doctrine de la compétence exclusive.

- (1) Does Section 26 of the Provincial Act Trench on the Protected Core of a Federal Competence?

[28] The jurisprudence establishes that Parliament has power over aeronautics. Because commercial aviation was not foreseen in 1867, aviation is not articulated as a head of power under s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. However, it has been held to be a matter of national importance and hence supported under the federal POGG power.

[29] The matter was settled in 1951 in *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292. In five separate opinions, the Supreme Court of Canada unanimously held that Parliament has exclusive jurisdiction to regulate the field of aviation, confirming earlier dicta that aerial navigation is a matter of national interest and importance: *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54 (P.C.).

[30] *Johannesson* established that Parliament not only has power over aeronautics, but has *exclusive* jurisdiction to determine *the location of aerodromes*. As Estey J. explained, “the aerodrome, as the place of taking off and landing, [is] an essential part of aeronautics and aerial navigation” (p. 319).

[31] This proposition was most recently affirmed in *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581, at para. 72, *per* Iacobucci J.: the federal aeronautics jurisdiction “encompasses not only the regulation of the operation of aircraft, but also the regulation of the operation of airports”. Elaborating, Iacobucci J. held that this aspect of federal jurisdiction extends to the location and design of airports. See also *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, at pp. 770-71.

- (1) L'article 26 de la loi provinciale empiète-t-il sur l'exercice d'une activité protégée relevant du cœur d'une compétence fédérale?

[28] Selon la jurisprudence, le Parlement a compétence en matière d'aéronautique. Comme l'aviation commerciale n'avait pas été prévue en 1867, l'aviation n'est pas énoncée comme un chef de compétence prévu à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, elle a été reconnue comme une question d'importance nationale et, par conséquent, elle relève du pouvoir fédéral de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

[29] La question a été réglée en 1951 dans l'arrêt *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292. Dans cinq opinions distinctes, la Cour suprême du Canada a conclu à l'unanimité que le Parlement avait la compétence exclusive de réglementer le domaine de l'aviation, confirmant l'opinion incidente formulée antérieurement selon laquelle la navigation aérienne était une question d'importance et d'intérêt national : *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54 (C.P.).

[30] L'arrêt *Johannesson* a établi que le Parlement n'a pas seulement compétence en matière d'aéronautique, mais qu'il a la compétence *exclusive* pour déterminer *l'emplacement des aérodromes*. Comme l'a expliqué le juge Estey, [TRADUCTION] « l'aérodrome, lieu de décollage et d'atterrissage, [est] un maillon essentiel de l'aéronautique et de la navigation aérienne » (p. 319).

[31] Cet énoncé a tout récemment été confirmé dans *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581, par. 72, le juge Iacobucci : la compétence fédérale en matière d'aéronautique « comprend non seulement la réglementation de l'exploitation d'un aéronef, mais également la réglementation de l'exploitation des aéroports ». Élaborant davantage, le juge Iacobucci a statué que cet aspect de la compétence fédérale s'étend à l'emplacement et à la conception des aéroports. Voir également *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 770-771.

[32] The Attorney General of British Columbia, intervener, conceded that airports come under the POGG power because of their national dimension, but argued that local aerodromes are excluded from POGG because they are not themselves matters of national importance. In support, he noted that the *Aeronautics Act* distinguishes between aerodromes and airports, and argued that most interprovincial and international flights pass through airports, rather than aerodromes.

[33] This argument cannot prevail. As Kellock J. noted in *Johannesson*, the local aspects of aviation come under federal jurisdiction because the subject matter of aerial navigation is “non-severable”. Using the term “airport” interchangeably with “aerodrome”, he held that “just as it is impossible to separate intra-provincial flying from inter-provincial flying, the location and regulation of airports cannot be identified with either or separated from aerial navigation as a whole” (p. 314). This view reflects the reality that Canada’s airports and aerodromes constitute a network of landing places that together facilitate air transportation and ensure safety.

[34] It is thus clear that the federal jurisdiction over aeronautics encompasses the power to determine the location of aerodromes. The next question is whether this power lies at the protected core of the federal power.

[35] The test is whether the subject comes within the essential jurisdiction — the “basic, minimum and unassailable content” — of the legislative power in question: *Bell Canada*, at p. 839; *Canadian Western Bank*, at para. 50. The core of a federal power is the authority that is absolutely necessary to enable Parliament “to achieve the purpose for which exclusive legislative jurisdiction was conferred”: *Canadian Western Bank*, at para. 77.

[32] Le procureur général de la Colombie-Britannique, en tant qu’intervenant, a reconnu que les aéroports sont assujettis au pouvoir de faire des lois concernant la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada en raison de leur dimension nationale, mais il a plaidé que ce n’est pas le cas des aéroports locaux puisqu’ils ne sont pas eux-mêmes d’importance nationale. À l’appui, il a souligné que la *Loi sur l’aéronautique* établit une distinction entre les aéroports et les aéroports, et il a fait valoir que la plupart des vols interprovinciaux et internationaux transitent par des aéroports plutôt que par des aéroports.

[33] Cet argument ne saurait être retenu. Comme le juge Kellock l’a signalé dans *Johannesson*, les aspects locaux de l’aviation relèvent de la compétence fédérale parce que la matière visée par la navigation aérienne est « indivisible ». Utilisant de façon interchangeable les mots « aéroport » et « aéroport », il a conclu que [TRADUCTION] « tout comme il est impossible d’établir une distinction entre les vols intraprovinciaux et interprovinciaux, l’emplacement et la réglementation des aéroports ne peuvent être associés ni à l’un ni à l’autre, ou dissociés de la navigation aérienne prise comme un tout » (p. 314). Ce point de vue reflète le fait que les aéroports et les aéroports canadiens forment un réseau de lieux d’atterrissage qui, ensemble, facilitent le transport aérien et assurent la sécurité.

[34] Il est donc clair que la compétence fédérale en matière d’aéronautique englobe le pouvoir de déterminer l’emplacement des aéroports. La question suivante est de savoir si ce pouvoir se trouve protégé au cœur d’un pouvoir fédéral.

[35] Le critère consiste à savoir si l’objet de la disposition relève de la compétence essentielle — le « contenu minimum élémentaire et irréductible » — du pouvoir législatif en cause : *Bell Canada*, p. 839; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 50. Le cœur d’un pouvoir fédéral réside dans l’autorité qui est absolument nécessaire pour permettre au Parlement « de réaliser l’objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 77.

[36] In *Canadian Western Bank*, Binnie and LeBel JJ. explained that the jurisprudence will frequently serve as a useful guide to identify the core of a federal head of power, and they concluded that interjurisdictional immunity should “in general be reserved for situations already covered by precedent” (para. 77).

[37] Here precedent is available and resolves the issue. This Court has repeatedly and consistently held that the location of aerodromes lies within the core of the federal aeronautics power. In *Johannesson*, which concerned a municipal by-law that prevented the plaintiff from constructing an aerodrome on the outskirts of Winnipeg, the Court held that the location of aerodromes is an essential and indivisible part of aeronautics. As noted above, Estey J. held that aerodromes are “an essential part of aeronautics and aerial navigation” (p. 319). The location of aerodromes attracts the doctrine of interjurisdictional immunity because it is essential to the federal power, and hence falls within its core: see *Canadian Western Bank*, at para. 54; *Construction Montcalm*, at pp. 770-71; *Air Canada*, at para. 72; *Greater Toronto Airports Authority v. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641 (Ont. C.A.); *Comox Strathcona (Regional District) v. Hansen*, 2005 BCSC 220, [2005] 7 W.W.R. 249; *Venchiarutti v. Longhurst* (1989), 69 O.R. (2d) 19 (H.C.J.), aff’d (1992), 8 O.R. (3d) 422 (C.A.).

[38] Again in *Construction Montcalm* this Court held that while some provincial laws will be applicable to airports because they do not impair an essential part of a federal competence, the *location* of an airport comes within Parliament’s core of exclusive federal jurisdiction: “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” (p. 770 (emphasis added)).

[36] Dans *Banque canadienne de l’Ouest*, les juges Binnie et LeBel ont expliqué que la jurisprudence servira souvent de guide utile pour cerner le cœur d’un chef de compétence fédérale, et ils ont conclu que la doctrine de l’exclusivité des compétences devrait « en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence » (par. 77).

[37] En l’espèce, il existe des précédents qui règlent la question. Notre Cour a constamment répété que la détermination de l’emplacement des aérodromes faisait partie du cœur de la compétence fédérale en matière d’aéronautique. Dans *Johannesson*, qui traitait d’un règlement municipal empêchant le demandeur de construire un aérodrome en banlieue de Winnipeg, la Cour a jugé que la détermination de l’emplacement des aérodromes constituait un élément essentiel et indivisible de l’aéronautique. Comme nous l’avons vu, le juge Estey a affirmé que les aérodromes constituent [TRADUCTION] « un maillon essentiel de l’aéronautique et de la navigation aérienne » (p. 319). La détermination de l’emplacement des aérodromes donne lieu à l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences parce qu’elle constitue un élément essentiel de la compétence fédérale et que, par conséquent, elle se trouve au cœur de cette compétence : voir *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 54; *Construction Montcalm*, p. 770-771; *Air Canada*, par. 72; *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641 (C.A. Ont.); *Comox Strathcona (Regional District) c. Hansen*, 2005 BCSC 220, [2005] 7 W.W.R. 249; *Venchiarutti c. Longhurst* (1989), 69 O.R. (2d) 19 (H.C.J.), conf. par (1992), 8 O.R. (3d) 422 (C.A.).

[38] Dans *Construction Montcalm*, notre Cour a de nouveau jugé que, bien que certaines lois provinciales s’appliqueront à des aéroports car elles n’ont pas d’effet préjudiciable sur un élément essentiel d’une compétence fédérale, la détermination de l’*emplacement* d’un aéroport se trouve au cœur d’une compétence fédérale exclusive : « La décision de construire un aéroport ou de fixer son emplacement sont indiscutablement des aspects de la construction d’un aéroport qui concernent exclusivement le fédéral » (p. 770 (je souligne)).

[39] The Province sought to undermine the strength of these precedents on the basis that lower courts have declined to follow *Johannesson* on two occasions: *Re The Queen in Right of British Columbia and Van Gool* (1987), 36 D.L.R. (4th) 481 (B.C.C.A.); *St-Louis*. This Court's decision in *OPSEU* constructively overruled *Van Gool*: see *Hansen*, at paras. 21-23. As for *St-Louis*, I agree with the Quebec Court of Appeal in the companion case of *Lacombe v. Sacré-Cœur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598, that it must be rejected because it wrongly held that incidental effects cannot trigger the doctrine of interjurisdictional immunity: see *Bell Canada*, at p. 842, *per* Beetz J.

[40] I conclude that the location of aerodromes lies at the core of the federal aeronautics power. Long-standing precedent establishes that where aircraft may take off and land is a matter protected by the doctrine of interjurisdictional immunity. Since s. 26 of the *ARPALAA* purports to limit where aerodromes can be located, it follows that it trenches on the core of the federal aeronautics power.

[41] The remaining question is whether the impact of s. 26 on the federal power is sufficiently serious to attract the doctrine of interjurisdictional immunity.

(2) Does Section 26 of the Act Unacceptably Interfere With a Federal Competency?

[42] It is not enough that s. 26 of the *ARPALAA* strike at the heart of a federal competency; it must be shown that this interference is constitutionally unacceptable. This raises the issue of how serious an interference must be to render a provincial law inapplicable.

[43] After a period of inconsistency, it is now settled that the test is whether the provincial law *impairs* the federal exercise of the core competence: *Canadian Western Bank*, *per* Binnie and LeBel JJ. This decision resolved a debate about whether the

[39] La province a cherché à ébranler la solidité de ces précédents en faisant valoir qu'à deux reprises, des cours de juridiction inférieure avaient refusé de suivre l'arrêt *Johannesson* : *Re The Queen in Right of British Columbia and Van Gool* (1987), 36 D.L.R. (4th) 481 (C.A.C.-B.); *St-Louis*. Dans l'arrêt *SEFPO*, notre Cour a infirmé par interprétation l'arrêt *Van Gool* : voir *Hansen*, par. 21-23. Par ailleurs, je suis d'accord avec la conclusion de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire connexe *Lacombe c. Sacré-Cœur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598, selon laquelle la thèse de l'arrêt *St-Louis* doit être rejetée parce qu'elle établissait à tort que des effets accessoires ne peuvent déclencher l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences : voir *Bell Canada*, p. 842, le juge Beetz.

[40] J'arrive à la conclusion que la détermination de l'emplacement des aérodromes se trouve au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. La jurisprudence a établi depuis longtemps que l'endroit où un avion peut décoller et se poser est une matière que protège la doctrine de l'exclusivité des compétences. Comme l'article 26 de la *LPTAA* a pour effet de limiter les endroits où des aérodromes peuvent être construits, il empiète sur le cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.

[41] Il reste à savoir si l'incidence de l'art. 26 sur la compétence fédérale est suffisamment grave pour entraîner l'application de la doctrine de la compétence exclusive.

(2) L'article 26 entrave-t-il de façon inacceptable l'exercice d'une compétence fédérale?

[42] Il ne suffit pas que l'art. 26 de la *LPTAA* touche au cœur même d'une compétence fédérale; il faut démontrer que cette atteinte est constitutionnellement inacceptable. Ainsi se pose la question de savoir à quel point une atteinte doit être grave pour qu'une loi provinciale soit inapplicable.

[43] Après une période d'incohérence, il est maintenant établi que le critère consiste à savoir si la loi provinciale *entrave* l'exercice, par le fédéral, d'une activité relevant du cœur de sa compétence : *Banque canadienne de l'Ouest*, les juges Binnie et

provincial law must “sterilize” the essential content of a federal power (the language used in *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309, at pp. 323-24), or whether it is sufficient that the provincial law “affect” a vital part of the management and operation of the undertaking (*Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767, at p. 774; *Bell Canada*, at pp. 859-60). See also *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 955, per Dickson C.J., Lamer J. (as he then was) and Wilson J.

[44] The impairment test established in *Canadian Western Bank* marks a midpoint between sterilization and mere effects. The move away from the “affects” test of *Bell Canada* reflects growing resistance to the broad application of interjurisdictional immunity based on modern conceptions of cooperative federalism and a perceived need to promote efficacy over formalism. As Binnie and LeBel JJ. put it in *Canadian Western Bank*, “[t]he Constitution, though a legal document, serves as a framework for life and for political action within a federal state, in which the courts have rightly observed the importance of co-operation among government actors to ensure that federalism operates flexibly” (para. 42). (See also Dickson C.J. in *OPSEU*, at p. 18.) To quote Binnie and LeBel JJ. in *Canadian Western Bank*:

A broad application [of interjurisdictional immunity] . . . appears inconsistent, as stated, with the flexible federalism that the constitutional doctrines of pith and substance, double aspect and federal paramountcy are designed to promote. . . . It is these doctrines that have proved to be most consistent with contemporary views of Canadian federalism, which recognize that overlapping powers are unavoidable. [para. 42]

[45] “Impairment” is a higher standard than “affects”. It suggests an impact that not only affects the core federal power, but does so in a way that seriously or significantly trammels the federal power. In an era of cooperative, flexible federalism, application of the doctrine of interjurisdictional

LeBel. Cet arrêt a tranché la question de savoir si la loi provinciale doit « paralyser » le cœur d’une compétence fédérale (le terme employé dans *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309, p. 323-324), ou s’il suffit qu’elle « touche » un élément vital de la gestion et de l’exploitation de l’entreprise (*Commission du Salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767, p. 774; *Bell Canada*, p. 859-860). Voir aussi *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 955, le juge en chef Dickson, le juge Lamer (plus tard Juge en chef) et la juge Wilson.

[44] Le critère de l’entrave établi dans *Banque canadienne de l’Ouest* représente un moyen terme entre la stérilisation et de simples effets. Le fait de ne pas reprendre le critère de « toucher » utilisé dans *Bell Canada* reflète une résistance grandissante à l’application générale de l’exclusivité des compétences compte tenu des notions contemporaines de fédéralisme coopératif et du besoin ressenti de favoriser l’efficacité plutôt que le formalisme. Comme les juges Binnie et LeBel l’ont expliqué dans *Banque canadienne de l’Ouest*, « [s]i elle reste un document juridique, la Constitution fournit un cadre de vie et d’action politique à l’intérieur d’un État fédéral, dans lequel les tribunaux ont légitimement observé l’importance que présente la coopération des acteurs gouvernementaux pour la souplesse du fonctionnement du fédéralisme » (par. 42). (Voir aussi l’explication du juge en chef Dickson dans *SEFPO*, p. 18.) Pour reprendre les propos des juges Binnie et LeBel dans *Banque canadienne de l’Ouest* :

Rappelons qu’une application large [de l’exclusivité des compétences] paraît également contraire au fédéralisme souple que visent à promouvoir les doctrines constitutionnelles du caractère véritable, du double aspect et de la prépondérance fédérale. [. . .] Or, ces doctrines se sont révélées les plus conformes aux conceptions modernes du fédéralisme canadien qui reconnaissent les inévitables chevauchements de compétences. [par. 42]

[45] Le terme « entrave » est plus fort que « toucher ». Il suppose une incidence qui non seulement touche le cœur de la compétence fédérale, mais le touche d’une façon qui porte à la compétence fédérale une atteinte grave ou importante. Dans cette époque de fédéralisme coopératif souple,

immunity requires a significant or serious intrusion on the exercise of the federal power. It need not paralyze it, but it must be serious.

[46] The question is whether applying s. 26 of the *ARPALAA* to prohibit aerodromes would impair the exercise of the core of a federal power, in this case Parliament's ability to decide when and where aerodromes should be built.

[47] I conclude that the s. 26 prohibition does impair the federal power to decide when and where aerodromes should be built. It prohibits the building of aerodromes in designated agricultural regions unless prior authorization has been obtained from the Commission. As the facts of this case illustrate, the effect may be to prevent the establishment of a new aerodrome or require the demolition of an existing one. This is not a minor effect on the federal power to determine where aerodromes are built.

[48] Section 26 of the *ARPALAA* significantly restricts, or impairs, Parliament's power to determine where aerodromes may be constructed. Section 26 of the *ARPALAA* does not *sterilize* Parliament's power to legislate on aeronautics; the doctrine of paramountcy would permit Parliament to legislatively override provincial zoning legislation for the purpose of establishing aerodromes. But the *ARPALAA* would nevertheless seriously affect the manner in which the power can be exercised. Instead of the current permissive regime, Parliament would be obliged to legislate for the specific location of particular aerodromes. Such a substantial restriction of Parliament's legislative freedom constitutes an impairment of the federal power. Though the focus of the inquiry must be on the power itself, it is worth noting that the practical effect of the *ARPALAA* is hardly trivial. It effectively removes 63,000 km², the total area of the designated agricultural regions, from the territory that Parliament has designated for aeronautical

l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences exige un empiètement important ou grave sur l'exercice de la compétence fédérale. Il n'est pas nécessaire que l'empiètement paralyse la compétence, mais il doit être grave.

[46] Il s'agit de savoir si le fait d'appliquer l'art. 26 de la *LPTAA* dans le but d'interdire les aérodro-mes aurait pour effet d'entraver l'exercice d'une activité relevant du cœur d'une compétence fédérale, soit, en l'espèce, la possibilité pour le Parlement de décider quand et où construire les aérodro-mes.

[47] Je conclus que l'interdiction prévue à l'art. 26 entrave effectivement l'exercice du pouvoir fédéral de décider où et quand construire les aérodro-mes. Cet article interdit la construction d'aérodro-mes dans des régions agricoles désignées sans l'autorisation préalable de la Commission. Comme le montrent les circonstances de l'espèce, cela peut avoir pour effet d'empêcher la construction d'un nouvel aérodro-mes ou d'exiger la démo-lition d'un aérodro-mes déjà construit. Il ne s'agit pas là d'un effet mineur sur le pouvoir du gouver-nement fédéral de décider où les aérodro-mes sont construits.

[48] L'article 26 de la *LPTAA* limite, ou entrave, considérablement le pouvoir du Parlement de déter-miner où des aérodro-mes peuvent être construits. Cet article de la *LPTAA* ne *stérilise* pas le pou-voir du Parlement de légiférer en matière d'aéro-nautique; la doctrine de la prépondérance permet-trait au Parlement d'écarter par voie législativ-e la législation provinciale sur le zonage dans le but de construire des aérodro-mes. Mais la *LPTAA* aurait tout de même des conséquences graves sur la façon dont la compétence peut être exercée. Au lieu du régime permissif actuel, le Parlement serait obligé de légiférer relativement à l'emplacement précis de chaque aérodro-mes. Une restriction de cette impor-tance de la liberté de faire des lois constitue une entrave à l'exercice de la compétence du Parlement. Même si l'analyse doit porter sur la compétence elle-même, il convient de signaler que l'effet prati-que de la *LPTAA* n'a rien de négligeable. Elle sous-trait effectivement 63 000 km², la superficie totale des régions agricoles désignées, du territoire que le

uses. This is not an insignificant amount of land, and much of it is strategically located.

[49] The Province advances two arguments in support of its contention that the doctrine of inter-jurisdictional immunity does not render s. 26 of the *ARPALAA* inapplicable to aerodromes.

[50] First, the Province argues that s. 26 of the *ARPALAA* does not impair the federal power because Parliament remains free to designate particular locations where airfields should be constructed, overriding the provincial law by the doctrine of federal paramountcy. In essence, this argument asserts that the doctrine of paramountcy suffices to render the intrusion on the core federal power insignificant. With respect, I do not agree.

[51] First, the argument effectively applies a sterilization test to interjurisdictional immunity. It asserts that the doctrine does not apply because the federal power will not be sterilized, given the doctrine of paramountcy. This test is contrary to *Canadian Western Bank*.

[52] Second, it impermissibly mingles the distinct doctrines of interjurisdictional immunity and paramountcy, in a way that distorts the former. In those circumstances where interjurisdictional immunity applies, the doctrine asks whether the core of the legislative *power* has been impaired, not whether or how Parliament has, in fact, chosen to exercise that power.

[53] Third, this argument does not answer the fact that the impact of s. 26 is to impair the federal aeronautics power to designate land for the construction of airfields. If Parliament wished to override s. 26 of the *ARPALAA* by way of federal paramountcy, it would be forced to establish a

Parlement a désigné pour les besoins de l'aéronautique. Il ne s'agit pas là d'une superficie de terrain insignifiante et la majeure partie de ce terrain est stratégiquement située.

[49] La province invoque deux arguments à l'appui de sa prétention selon laquelle la doctrine de l'exclusivité des compétences ne rend pas l'art. 26 de la *LPTAA* inapplicable à l'égard des aérodromes.

[50] Comme premier argument, la province soutient que l'art. 26 de la *LPTAA* n'entrave pas l'exercice de la compétence fédérale parce que le Parlement demeure libre de désigner des endroits précis où aménager des terrains d'aviation, écartant ainsi la loi provinciale selon la doctrine de la prépondérance fédérale. Essentiellement, selon cet argument, la doctrine de la prépondérance suffit pour anéantir l'effet de l'empiétement sur le cœur de la compétence fédérale. Avec égards, je ne suis pas d'accord.

[51] Premièrement, selon l'argument, un critère fondé sur la stérilisation s'applique effectivement à l'exclusivité des compétences. La province affirme ainsi que la doctrine ne s'applique pas parce que la compétence fédérale ne sera pas stérilisée, en raison de la doctrine de la prépondérance. Ce critère est contraire à celui établi dans *Banque canadienne de l'Ouest*.

[52] Deuxièmement, cet argument confond indûment les doctrines distinctes de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance, et ce, d'une manière qui dénature la première. Dans les situations où la doctrine de l'exclusivité des compétences s'applique, cette doctrine permet de déterminer si l'exercice d'une activité relevant du cœur de la *compétence* a été entravé, et non pas si, ou comment, le Parlement a effectivement choisi d'exercer cette compétence.

[53] Troisièmement, cet argument ne réfute pas le fait que l'art. 26 a pour incidence d'entraver l'exercice de la compétence en matière d'aéronautique qui permet au fédéral de désigner des terrains destinés à devenir des terrains d'aviation. Si le Parlement voulait déroger à l'art. 26 de la *LPTAA*

legislative conflict with each of the Commission's decisions regarding aerodromes, since the doctrine of paramountcy deals with conflict in the exercise of power in the situation where there is overlapping federal and provincial legislation: *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188, at para. 11. Parliament would not be free to introduce broad, permissive legislation, should it so choose (and as it has chosen to do). Acceptance of this argument would narrow Parliament's legislative options and impede the exercise of its core jurisdiction. See *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546 (C.A.), at p. 550, *per* MacKinnon J.A. (as he then was). It might also result in rival systems of regulation, which would be a "source of uncertainty and endless disputes" (*Bell Canada*, at p. 843, *per* Beetz J.) and a "jurisdictional nightmare" (*British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86, at para. 140, *per* Bastarache J.).

[54] The Province's second argument is that interjurisdictional immunity does not apply to the case at bar because s. 26 of the *ARPALAA* raises a double aspect. The Province relies on the statement in *Lafarge Canada*, at para. 4, that interjurisdictional immunity "should not be used where, as here, the legislative subject matter (waterfront development) presents a double aspect" — one provincial, one federal.

[55] This comment should be read in the context of the reasons as a whole. Binnie and LeBel JJ. went on to consider the application of interjurisdictional immunity, despite having identified a clear double aspect (para. 43). Indeed, at para. 42 of *Lafarge Canada*, they cited with approval *Bell Canada*, at pp. 839 and 859-60, in which it was found that interjurisdictional immunity actually rendered the impugned legislation inapplicable, even though the law in question raised a double aspect.

en invoquant la prépondérance fédérale, il lui faudrait établir l'existence d'un conflit de lois avec chacune des décisions de la Commission relatives aux aéroports puisque la doctrine de la prépondérance traite des conflits dans l'exercice du pouvoir lorsque les lois fédérales et provinciales se chevauchent : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188, par. 11. Le Parlement ne serait pas libre d'adopter des mesures législatives générales et habilitantes, s'il choisissait de le faire (et c'est ce qu'il a fait). Accepter cet argument restreindrait les choix législatifs du Parlement et entraverait l'exercice de sa compétence fondamentale. Voir *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546 (C.A.), p. 550, le juge MacKinnon (plus tard Juge en chef adjoint de l'Ontario). Cela pourrait également donner lieu à des systèmes de réglementation contradictoires, ce qui serait une « source d'incertitudes et de litiges innombrables » (*Bell Canada*, p. 843, le juge Beetz) et un « cauchemar » (*Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 140, le juge Bastarache).

[54] Selon le deuxième argument de la province, la doctrine de l'exclusivité des compétences ne s'applique pas en l'espèce parce que l'art. 26 de la *LPTAA* présente un double aspect. La province fonde son argument sur l'affirmation, dans *Lafarge Canada*, au par. 4, selon laquelle « il n'y a pas lieu d'utiliser cette doctrine [de l'exclusivité des compétences] lorsque, comme en l'espèce, la matière législative (l'aménagement du front de mer) présente un double aspect » — l'un provincial et l'autre fédéral.

[55] Ce commentaire devrait être interprété dans le contexte de l'ensemble des motifs. Les juges Binnie et LeBel ont ensuite examiné l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, même s'ils avaient clairement relevé un double aspect (par. 43). Certes, au par. 42 de *Lafarge Canada*, ils ont cité et approuvé l'arrêt *Bell Canada* aux p. 839 et 859-860, dans lequel notre Cour a conclu que l'exclusivité des compétences rendait la loi contestée inapplicable, même si la loi en question présentait un double aspect.

[56] The Province's real objection appears to be that a law which presents a double aspect, and which is valid in its provincial aspect, should not have its application cut down merely because it impairs the core of a federal competence. Why, the Province asks, should a valid provincial law not apply, simply because Parliament has duplicative authority under the *Constitution Act, 1867*? If Parliament wants to prevent the impact, let it enact positive legislation creating an operative conflict and rely on the doctrine of federal paramountcy.

[57] This objection misapprehends the doctrine of interjurisdictional immunity. The interjurisdictional immunity analysis presumes the validity of a law and focuses exclusively on the law's effects on the core of a federal power: *Canadian Western Bank*, at para. 48. What matters, from the perspective of interjurisdictional immunity, is that the law has the effect of impairing the core of a federal competency. In those cases where the doctrine applies, it serves to protect the immunized core of federal power from any provincial impairment.

[58] The Province's argument that interjurisdictional immunity cannot apply to laws possessing a double aspect is, at bottom, a challenge to the very existence of the doctrine of interjurisdictional immunity. Among the reasons for rejecting a challenge to the existence of the doctrine is that the text of the *Constitution Act, 1867*, itself refers to exclusivity: *Canadian Western Bank*, at para. 34. The doctrine of interjurisdictional immunity has been criticized, but has not been removed from the federalism analysis. The more appropriate response is the one articulated in *Canadian Western Bank* and *Lafarge Canada*: the doctrine remains part of Canadian law but in a form constrained by principle and precedent. In this way, it balances the need for intergovernmental flexibility with the need for predictable results in areas of core federal authority.

[56] La véritable objection de la province semble être qu'il ne faudrait pas restreindre l'application d'une loi présentant un double aspect et qui est valide sous son aspect provincial simplement parce qu'elle a une incidence sur le cœur d'une compétence fédérale. Pourquoi, demande la province, une loi provinciale valide devrait-elle être inapplicable, simplement parce que le Parlement a une compétence qui fait double emploi en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*? Si le Parlement veut prévenir cette incidence, qu'il adopte une loi explicite créant un conflit d'application et qu'il invoque la doctrine de la prépondérance.

[57] Par cette objection, la province se méprend sur la doctrine de l'exclusivité des compétences. L'analyse de cette doctrine présuppose la validité d'une loi et porte exclusivement sur les effets de la loi sur le cœur d'une compétence fédérale : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 48. Ce qui importe, du point de vue de l'exclusivité des compétences, c'est que la loi a pour effet d'entraver l'exercice d'une activité relevant du cœur d'une compétence fédérale. Dans les cas où elle s'applique, la doctrine assure la protection, contre toute entrave provinciale, du cœur de la compétence fédérale qui bénéficie de l'exclusivité.

[58] L'argument de la province selon lequel la doctrine de l'exclusivité des compétences ne peut s'appliquer aux lois qui comportent un double aspect sert, au fond, à contester l'existence même de la doctrine. Or, la mention de la notion d'exclusivité dans le texte même de la *Loi constitutionnelle de 1867* se veut l'une des raisons pour rejeter une contestation de l'existence de cette doctrine : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 34. La doctrine de l'exclusivité des compétences a été critiquée, mais elle n'a pas été écartée de l'analyse du fédéralisme canadien. La réponse la plus appropriée est celle formulée dans *Banque canadienne de l'Ouest* et *Lafarge Canada* : la doctrine fait encore partie du droit canadien, mais elle est encadrée par des considérations de principe et des précédents. De cette façon, elle établit un équilibre entre la nécessité d'une certaine souplesse intergouvernementale et le besoin de solutions prévisibles dans les domaines relevant du cœur de la compétence fédérale.

[59] For these reasons, even if s. 26 of the *ARPALAA* raises a double aspect (a matter which I need not decide), I conclude that the Province's position must be rejected.

[60] To sum up, the doctrine of interjurisdictional immunity is applicable in this case. The location of aerodromes lies at the core of the federal competence over aeronautics. Section 26 of the Act impinges on this core in a way that impairs this federal power. If s. 26 applied, it would force the federal Parliament to choose between accepting that the province can forbid the placement of aerodromes on the one hand, or specifically legislating to override the provincial law on the other hand. This would seriously impair the federal power over aviation, effectively forcing the federal Parliament to adopt a different and more burdensome scheme for establishing aerodromes than it has in fact chosen to do.

[61] To be sure, this result limits the ability of provincial and municipal authorities to unilaterally address the challenges that aviation poses to agricultural land use regulation. However, as Binnie and LeBel JJ. noted in *Canadian Western Bank*, at para. 54, Parliament's exclusive power to decide the location of aircraft landing facilities is vital to the viability of aviation in Canada. As stated in *Lafarge Canada*: "The transportation needs of the country cannot be allowed to be hobbled by local interests. Nothing would be more futile than a ship denied the space to land or collect its cargo and condemned like the *Flying Dutchman* to forever travel the seas" (para. 64).

C. Federal Paramountcy

[62] Unlike interjurisdictional immunity, which is concerned with the *scope* of the federal power, paramountcy deals with the way in which that power is *exercised*. Paramountcy is relevant where there is conflicting federal and provincial legislation. As Major J. explained in *Rothmans*, at para. 11, "[t]he

[59] Pour ces motifs, même si l'art. 26 de la *LPTAA* présente un double aspect (un point sur lequel je n'ai pas à me prononcer), je conclus que la position de la province doit être rejetée.

[60] En résumé, la doctrine de l'exclusivité des compétences s'applique en l'espèce. La détermination de l'emplacement des aérodromes se trouve au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. L'article 26 de la *LPTAA* empiète sur ce cœur d'une façon qui entrave l'exercice de cette compétence fédérale. S'il était applicable, cet article obligerait le Parlement à choisir entre accepter que la province puisse interdire l'aménagement d'aérodromes, ou légiférer expressément de manière à écarter la loi provinciale. Cela entraverait sérieusement l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aviation et forcerait effectivement le Parlement à adopter, pour la construction des aérodromes, un cadre différent et plus contraignant que celui qu'il a choisi d'adopter.

[61] Certes, cette solution restreint la possibilité, pour les autorités provinciales et municipales, de relever unilatéralement les défis que pose l'aviation pour la réglementation relative à l'utilisation des terres agricoles. Toutefois, comme les juges Binnie et LeBel l'ont signalé dans *Banque canadienne de l'Ouest*, au par. 54, la compétence exclusive que possède le Parlement pour déterminer l'emplacement des pistes d'atterrissage est essentielle à la viabilité de l'aviation au Canada. Ainsi qu'ils l'ont affirmé dans *Lafarge Canada* : « Les intérêts locaux ne sauraient entraver les besoins du pays en matière de transport. Rien ne serait plus inutile qu'un navire auquel on refuserait l'espace nécessaire pour accoster ou prendre possession de son fret et qui serait ainsi condamné, comme le *Flying Dutchman*, à naviguer éternellement » (par. 64).

C. La prépondérance fédérale

[62] Contrairement à la doctrine de l'exclusivité des compétences, laquelle se rapporte à la *portée* de la compétence fédérale, celle de la prépondérance fédérale se rapporte à la façon dont la compétence est *exercée*. La doctrine de la prépondérance est pertinente lorsqu'un conflit oppose une loi

doctrine of federal legislative paramountcy dictates that where there is an inconsistency between validly enacted but overlapping provincial and federal legislation, the provincial legislation is inoperative to the extent of the inconsistency.”

[63] The effect of the doctrine of interjurisdictional immunity is to negate the potential inconsistency between federal and provincial legislation by rendering the provincial legislation inapplicable to the extent it impairs the core of a federal power. Because I have concluded that interjurisdictional immunity resolves the dispute in this case, it is unnecessary to consider federal paramountcy. However, in light of the submissions of the parties, it may be useful to explore the applicability of this doctrine.

[64] Claims in paramountcy may arise from two different forms of conflict. The first is operational conflict between federal and provincial laws, where one enactment says “yes” and the other says “no”, such that “compliance with one is defiance of the other”: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191, *per* Dickson J. In *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, at p. 155, La Forest J. identified a second branch of paramountcy, in which dual compliance is possible, but the provincial law is incompatible with the purpose of federal legislation: see also *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113, at para. 72; *Lafarge Canada*, at para. 84. Federal paramountcy may thus arise from either the impossibility of dual compliance or the frustration of a federal purpose: *Rothmans*, at para. 14.

[65] We are not here concerned with an operational conflict. Federal legislation says “yes, you can build an aerodrome” while provincial legislation says “no, you cannot”. However, the federal legislation does not require the construction of an aerodrome. Thus, in Dickson J.’s formulation in *McCutcheon*, compliance with one is not defiance

fédérale à une loi provinciale. Comme le juge Major l’a expliqué dans *Rothmans*, au par. 11, « [s]elon la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale qui sont validement adoptées, mais qui se chevauchent, la loi provinciale devient inopérante dans la mesure de l’incompatibilité. »

[63] La doctrine de l’exclusivité des compétences a pour effet d’annuler l’éventuelle incompatibilité entre une loi fédérale et une loi provinciale en rendant la loi provinciale inapplicable dans la mesure où elle entrave l’exercice d’une activité relevant du cœur d’un pouvoir fédéral. Comme j’ai conclu que la doctrine de l’exclusivité des compétences permet de trancher le présent litige, il n’est pas nécessaire de tenir compte de celle de la prépondérance fédérale. Toutefois, compte tenu des arguments présentés par les parties, il peut être utile d’examiner l’applicabilité de cette doctrine.

[64] Deux formes de conflit différentes permettent d’invoquer la prépondérance. La première est le conflit d’application entre une loi fédérale et une loi provinciale, où une loi dit « oui » et l’autre dit « non », de sorte que « l’observance de l’une entraîne l’inobservance de l’autre » : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191, le juge Dickson. Dans *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, p. 155, le juge La Forest a relevé, pour le critère de la prépondérance, un deuxième volet selon lequel il est possible de se conformer aux deux textes même si la loi provinciale est incompatible avec l’objet de la loi fédérale : voir aussi *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, par. 72; *Lafarge Canada*, par. 84. La règle de la prépondérance fédérale peut donc s’appliquer s’il est impossible de se conformer aux deux textes ou si la réalisation de l’objet d’une loi fédérale est entravée : *Rothmans*, par. 14.

[65] Il n’est pas question en l’espèce d’un conflit d’application; selon la loi fédérale, « oui, vous pouvez construire un aérodrôme » mais selon la loi provinciale, « non, vous ne le pouvez pas ». Toutefois, la loi fédérale n’exige pas la construction d’un aérodrôme. Par conséquent, pour reprendre les termes employés par le juge Dickson dans *McCutcheon*,

of the other. Here, it is possible to comply with both the provincial and federal legislation by demolishing the aerodrome.

[66] The question, therefore, is whether the provincial legislation is incompatible with the *purpose* of the federal legislation. To determine whether the impugned legislation frustrates a federal purpose, it is necessary to consider the regulatory framework that governs the decision to establish an aerodrome. The party seeking to invoke the doctrine of federal paramountcy bears the burden of proof: *Lafarge Canada*, at para. 77. That party must prove that the impugned legislation frustrates the purpose of a federal enactment. To do so, it must first establish the purpose of the relevant federal statute, and then prove that the provincial legislation is incompatible with this purpose. The standard for invalidating provincial legislation on the basis of frustration of federal purpose is high; permissive federal legislation, without more, will not establish that a federal purpose is frustrated when provincial legislation restricts the scope of the federal permission: see *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241.

[67] Parliament has put in place a regulatory framework to govern the location of aerodromes. The cornerstone of this scheme is s. 4.9(e) of the *Aeronautics Act*, which authorizes the Governor in Council to make regulations regarding “activities at aerodromes and the location, inspection, certification, registration, licensing and operation of aerodromes”. Operating under this authority, the Governor in Council has introduced the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433 (“CAR”). These regulations generally permit citizens to construct aerodromes without the prior approval of the Minister. Under s. 302.01(1), an aerodrome may not be established in “the built-up area of a city or town” or for scheduled passenger service, without approval by the Minister. In all other cases, an aerodrome will be registered and appear on flight charts provided that it meets certain safety standards. In the present appeal, Laferrière and Gervais’s aerodrome was registered with the

l’observance de l’une n’entraîne pas l’observance de l’autre. En l’espèce, il est possible de se conformer tant à la loi provinciale qu’à la loi fédérale en démolissant l’aéroport.

[66] La question est donc de savoir si la loi provinciale est incompatible avec l’*objet* de la loi fédérale. Pour déterminer si la loi contestée entrave la réalisation d’un objectif fédéral, il faut examiner le cadre réglementaire qui régit la décision de construire un aéroport. Le fardeau de la preuve incombe à la personne qui invoque la doctrine de la prépondérance fédérale : *Lafarge Canada*, par. 77. Cette personne doit prouver que la loi contestée va à l’encontre de l’objet d’une loi fédérale. Pour ce faire, elle doit d’abord établir l’objet de la loi fédérale pertinente et ensuite prouver que la loi provinciale est incompatible avec cet objet. La norme d’invalidation d’une loi provinciale au motif qu’elle entrave la réalisation de l’objet fédéral est élevée; une loi fédérale permissive, sans plus, ne permettra pas d’établir l’entrave de son objet par une loi provinciale qui restreint la portée de la permissivité de la loi fédérale : voir *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241.

[67] Le Parlement a établi un cadre réglementaire permettant de régir l’emplacement des aéroports. La pierre angulaire de ce régime est l’al. 4.9e) de la *Loi sur l’aéronautique*, lequel permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements en ce qui concerne « les activités exercées aux aéroports ainsi que l’emplacement, l’inspection, l’enregistrement, l’agrément et l’exploitation des aéroports ». En application de cette loi, le gouverneur en conseil a pris le *Règlement de l’aviation canadien*, DORS/96-433 (le « RAC »). Ce règlement permet, en règle générale, aux citoyens de construire des aéroports sans l’autorisation préalable du ministre. Aux termes du par. 302.01(1), un aéroport ne peut, sans l’approbation du ministre, être situé dans « la zone bâtie d’une ville ou d’un village » ou être utilisé afin de fournir un service aérien régulier de transport de passagers. Dans tous les autres cas, un aéroport sera enregistré et apparaîtra sur les cartes de vol dans la mesure où il respecte

Minister of Transport. The effect of this scheme is to permit aerodromes to be built without prior federal approval, and then become subject to detailed federal regulations.

[68] One must also reject the argument that Parliament deliberately implemented a permissive regulatory framework for the purpose of encouraging the widespread construction of aviation facilities. The difficulty is that while Parliament has occupied the field, there is no proof that the Governor in Council deliberately adopted minimal requirements for the construction and licensing of aerodromes in order to encourage the spread of aerodromes. As discussed above, invocation of federal paramountcy on the basis of frustration of purpose, as opposed to operational conflict, requires clear proof of purpose; mere permissive federal legislation does not suffice. That proof is lacking here. Accordingly, this branch of the paramountcy argument cannot succeed.

[69] The distinction between a federal purpose sufficient to attract the doctrine of federal paramountcy on the one hand, and absence of specific purpose on the other, is illustrated by a comparison of this Court's decisions in *Spraytech* and *Mangat*. In *Spraytech*, the federal pesticide legislation was permissive, allowing the manufacture and use of the pesticides. In this sense, the federal scheme resembled the *Aeronautics Act*, which permits the construction of aerodromes wherever their construction is not expressly restricted. The impugned municipal by-law prevented the use of pesticides that would have been permitted under the federal scheme. L'Heureux-Dubé J. held that the second branch of the doctrine of federal paramountcy was not engaged:

Analogies to motor vehicles or cigarettes that have been approved federally, but the use of which can nevertheless be restricted municipally, well illustrate this

certaines exigences en matière de sécurité. Dans le présent pourvoi, l'aérodrome de M. Laferrière et de M^{me} Gervais était enregistré auprès du ministre des Transports. Ce régime vise à permettre la construction d'aérodromes sans l'approbation préalable des autorités fédérales, et ils deviennent alors assujettis aux règlements fédéraux détaillés.

[68] Il faut également rejeter l'argument selon lequel le Parlement a délibérément élaboré un cadre réglementaire permissif dans le but d'encourager la construction généralisée d'installations aéroportuaires. La difficulté réside dans le fait que, bien que le Parlement ait occupé le champ, il n'existe aucune preuve que le gouverneur en conseil a délibérément adopté des exigences minimales relativement à la construction et à l'agrément des aérodromes afin d'en encourager la dissémination. Comme je l'ai indiqué précédemment, pour invoquer la prépondérance fédérale parce que la réalisation de l'objet est entravée, plutôt qu'en raison d'un conflit d'application, il faut une preuve claire de l'objet; le simple fait qu'une loi fédérale soit permissive ne suffit pas. Cette preuve n'existe pas en l'espèce. Par conséquent, ce volet de l'argument fondé sur la prépondérance ne peut être invoqué.

[69] La distinction entre un objet fédéral suffisant pour déclencher l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale, d'une part, et l'absence d'un objet précis, d'autre part, est illustrée par une comparaison des décisions de notre Cour dans *Spraytech* et *Mangat*. Dans *Spraytech*, la législation fédérale relative aux pesticides était permissive, autorisant de ce fait la fabrication et l'utilisation des pesticides. En ce sens, le régime fédéral ressemblait à la *Loi sur l'aéronautique*, laquelle permet la construction d'aérodromes partout où leur construction n'est pas expressément restreinte. Le règlement municipal contesté interdisait l'utilisation de pesticides qui auraient été autorisés en vertu du régime fédéral. La juge L'Heureux-Dubé a conclu que le deuxième volet de la doctrine de la prépondérance fédérale ne s'appliquait pas :

L'analogie avec les véhicules automobiles et les cigarettes qui ont été approuvés au niveau fédéral mais dont l'usage peut toutefois être restreint au niveau municipal illustre

conclusion. There is, moreover, no concern in this case that application of By-law 270 displaces or frustrates “the legislative purpose of Parliament”. [para. 35]

[70] In *Mangat*, by contrast, federal legislation provided for “other counsel”, who were not members of a provincial bar, to appear before the Immigration and Refugee Board (“IRB”) for a fee. However, the provincial statute required agents appearing before the IRB to be members of a provincial bar association or else refrain from charging a fee. Though it was possible to comply with both the federal and provincial enactments (non-lawyers could appear without charging a fee), Gonthier J. concluded that the provincial law undermined the *purpose* of the federal legislation (para. 72). Parliament had specifically provided that non-lawyers could appear before the IRB. This express purpose prevailed over the Province’s conflicting legislation.

[71] The Attorney General of Canada submits that the provincial legislation frustrates a second, more specific federal purpose. It argues that registration of the aerodrome under the *Aeronautics Act* amounts to ministerial authorization to build an aerodrome in a designated agricultural region. The provincial legislation, it concludes, would interfere with the Minister’s intention that there should be an aerodrome on Laferrière and Gervais’s land.

[72] Section 301.03(1) of the CAR states that the Minister shall register an aerodrome, provided that the required information is filed, and provided that it complies with the safety regulations in ss. 301.05 to 301.09. Because the Minister is obliged to register an aerodrome under these circumstances, registration does not signify a federal intention that an aeronautics facility should be located in a given area.

[73] Admittedly, s. 302.01(1)(c) of the CAR states that the Minister may require that an aerodrome be certified as an airport if “meeting the requirements necessary for the issuance of an airport certificate would be in the public interest and would further the safe operation of the aerodrome”. However,

bien cette conclusion. Il n’y a, en outre, aucune crainte en l’espèce que l’application du règlement 270 écarte ou déjoue « l’intention du Parlement ». [par. 35]

[70] Par contre, dans *Mangat*, la loi fédérale autorisait un « autre conseiller » ou un « autre conseil », non-membre du barreau d’une province, à comparaître devant la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la « CISR ») moyennant rétribution. Toutefois, la loi provinciale exigeait que les agents qui comparaissaient devant la CISR soient membres du barreau d’une province ou s’abstiennent de demander une rétribution. Même s’il était possible de se conformer aux deux textes de loi, fédéral et provincial (les non-avocats pourraient comparaître sans demander une rétribution), le juge Gonthier a conclu que la loi provinciale allait à l’encontre de l’*objet* de la loi fédérale (par. 72). Le Parlement avait expressément prévu que les non-avocats pouvaient comparaître devant la CISR. Cette intention expresse l’emportait sur la loi provinciale incompatible.

[71] Le procureur général du Canada prétend que la loi provinciale entrave la réalisation d’un deuxième objectif fédéral plus précis. Il assimile l’enregistrement de l’aérodrome en vertu de la *Loi sur l’aéronautique* à une autorisation ministérielle de construire un aérodrome dans une région agricole désignée. Selon lui, la loi provinciale empiéterait sur l’intention du ministre qu’il y ait un aérodrome sur le terrain de M. Laferrière et de M^{me} Gervais.

[72] Selon le paragraphe 301.03(1) du RAC, le ministre enregistre l’aérodrome pourvu que les renseignements requis soient fournis et que l’aérodrome respecte les exigences des art. 301.05 à 301.09 en matière de sécurité. Comme le ministre est tenu d’enregistrer un aérodrome dans ces circonstances, l’enregistrement ne signifie pas que le législateur fédéral a voulu qu’une installation aéroportuaire se trouve dans un secteur donné.

[73] Certes, aux termes de l’al. 302.01(1)c) du RAC, le ministre peut exiger qu’un aérodrome soit certifié comme un aéroport si « le respect des exigences nécessaires à la délivrance d’un certificat d’aéroport serait dans l’intérêt public et augmenterait la sécurité quant à l’utilisation de l’aérodrome ».

s. 302.01(1)(c) cannot be read *a contrario* to suggest that the Minister has deemed the location of an aerodrome to be in the public interest simply because he has not required it to be certified as an airport.

[74] In summary, the evidence does not establish a federal purpose regarding the location of aerodromes that is frustrated by the provincial legislation. The Regulations provide that the Minister may determine that the location of each registered aerodrome is in the public interest, should he so choose. But they do not disclose any federal purpose with respect to the location of aerodromes. The frustration of a federal purpose is not established, and the doctrine of federal paramountcy cannot be invoked.

VI. Conclusion

[75] In light of the foregoing, I would dismiss the appeal on the ground of interjurisdictional immunity and award costs to the respondent. I would answer the constitutional questions as follows:

1. Is the *Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1, constitutionally inapplicable under the doctrine of interjurisdictional immunity to an aerodrome operated by the respondent?

Answer: Yes.

2. Is the *Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1, constitutionally inoperative under the doctrine of federal legislative paramountcy, having regard to the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2, and the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433?

Answer: No.

English version of the reasons delivered by

[76] LEBEL J. (dissenting) — I have read the reasons of the Chief Justice and of Deschamps J. With respect for those who hold a different view, I agree with Deschamps J., and in particular with her comments about the application of the doctrine

Toutefois, l'alinéa 302.01(1)c ne peut être interprété *a contrario* de manière à laisser entendre que le ministre a considéré que l'emplacement d'un aérodrome était dans l'intérêt public simplement parce qu'il n'a pas exigé que l'aérodrome soit certifié comme un aéroport.

[74] En résumé, la preuve n'établit pas que la loi provinciale entrave un objectif fédéral relatif à l'emplacement des aérodromes. Selon le Règlement, le ministre peut, s'il le veut, décider que l'emplacement de chaque aérodrome enregistré est dans l'intérêt public. Cependant, il n'y est question d'aucun objectif fédéral en ce qui concerne l'emplacement des aérodromes. L'entrave à la réalisation d'un objectif fédéral n'est pas établie et la doctrine de la prépondérance fédérale ne peut être invoquée.

VI. Conclusion

[75] Compte tenu de ce qui précède, je suis d'avis de rejeter le pourvoi en raison de la doctrine de l'exclusivité des compétences, et d'accorder les dépens à l'intimée. Je suis d'avis de répondre comme suit aux questions constitutionnelles :

1. La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., ch. P-41.1, est-elle constitutionnellement inapplicable, en vertu du principe de l'exclusivité des compétences, à un aérodrome exploité par l'intimée?

Réponse : Oui.

2. La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., ch. P-41.1, est-elle constitutionnellement inopérante par l'effet du principe de la prépondérance des lois fédérales, compte tenu de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, et du *Règlement de l'aviation canadien*, DORS/96-433?

Réponse : Non.

Les motifs suivants ont été rendus par

[76] LE JUGE LEBEL (dissident) — J'ai pris connaissance des motifs de la Juge en chef et de la juge Deschamps. Avec égards pour l'avis contraire, je suis d'accord avec l'opinion de Madame la juge Deschamps, notamment quant à ses observations

of interjurisdictional immunity to the private aerodrome in issue in this appeal.

[77] The building of a landing strip at a location of a company's choosing and the administrative registration of an aerodrome cannot be considered acts or rights that fall within the core of the federal aeronautics power. In Canada's federal system, land use planning is an important provincial power that can be exercised without impairing the core of that federal power. Determining the locations of airports and aerodromes is an essential component of the federal aeronautics power. However, that power is not engaged here in a way that would be inconsistent with the doctrine of interjurisdictional immunity.

[78] I would accordingly allow the appeal as proposed by Deschamps J.

English version of the reasons delivered by

[79] DESCHAMPS J. (dissenting) — This case was heard concurrently with *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453. In both appeals, the issue concerns the constitutionality of provincial zoning rules, having regard to Canada's constitutional division of powers and, more precisely, to the federal aeronautics power.

[80] A first difference between these two cases is that whereas the rules in issue in *Lacombe* related to *municipal* zoning, those in issue in the instant case relate to *agricultural* zoning. A second difference lies in the fact that in the instant case the validity of the relevant provincial provisions is not actually being challenged. All that is in issue in this appeal is whether the provisions are applicable and whether they are operative.

[81] That being said, I should mention that the *Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1

sur l'application de la doctrine de la protection des compétences à l'égard de l'implantation de l'aérodrome privé visé par le présent pourvoi.

[77] L'implantation par une entreprise d'une piste d'atterrissage à un endroit choisi à son gré, ainsi que l'inscription d'un aérodrome dans un registre administratif, ne peuvent être considérés comme des actes ou des droits situés au cœur de la compétence fédérale sur l'aéronautique. Dans l'État fédéral que constitue le Canada, en effet, l'aménagement du territoire représente une compétence provinciale importante qui peut être respectée, sans pour autant entraver le cœur de cette compétence fédérale. Un des éléments essentiels du pouvoir fédéral sur l'aéronautique est la détermination de l'endroit où seront établis les aéroports et les aérodromes. Or, ce pouvoir n'est pas ici mis en cause d'une façon qui violerait la doctrine de la protection des compétences.

[78] En conséquence, j'accueillerais le pourvoi comme le propose la juge Deschamps.

Les motifs suivants ont été rendus par

[79] LA JUGE DESCHAMPS (dissidente) — La présente affaire a été entendue en même temps que l'affaire *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453. Les deux pourvois portent sur la constitutionnalité de normes provinciales de zonage, eu égard à la répartition fédérative des compétences législatives au Canada et, plus exactement, au pouvoir du fédéral de légiférer en matière d'aéronautique.

[80] Une première différence entre ces deux dossiers est que, tandis que l'affaire *Lacombe* concerne des normes en matière de zonage *municipal*, la présente affaire porte sur des normes en matière de zonage *agricole*. Une deuxième différence réside dans le fait que, en l'espèce, la validité des dispositions provinciales en cause n'est pas contestée en réalité. Le pourvoi ne porte donc que sur l'applicabilité et l'opérabilité de ces dispositions.

[81] Cela dit, il convient de préciser que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., ch. P-41.1 (« LPTAA »), découle de l'exercice

(“ARPALAA”), is the result of a valid exercise by the Quebec legislature of its *concurrent* power over agriculture (*Constitution Act, 1867*, s. 95). But that power, one that is shared with Parliament, is not the one in respect of which the respondent, the Canadian Owners and Pilots Association (the “Association”), cites the doctrine of inter-jurisdictional immunity; as I explain in *Lacombe*, that doctrine can protect only *exclusive* powers. Rather, the Association relies on interjurisdictional immunity in respect of the exclusive federal aeronautics power. In the same vein, since the respondent Association’s argument is based on the paramountcy of rules — of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2, and the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433 — falling under that same head of power, what it is seeking is in fact a declaration of paramountcy of rules adopted pursuant to an exclusive federal power, not of a federal rule adopted pursuant to the power over agriculture under s. 95 of the *Constitution Act, 1867*. In other words, the fact that the provincial rule in issue here relates to agricultural zoning has no impact on its validity, and the fact that its validity is based on the exercise of a concurrent power gives rise to no legal distinction between the instant case and *Lacombe* for the purpose of determining whether the rule is applicable and whether it is operative.

[82] From the standpoint of federal law, the relevant legislative facts are therefore the same in this case as in *Lacombe*. However, there is no evidence in the record of this case that those on whose behalf the respondent Association is acting held an air operator certificate. Nor is there any evidence that the aerodrome might have been registered aside from a suggestion made at the hearing — which could not be verified — that it was.

[83] From the standpoint of provincial law, the legislative facts differ slightly, since the instant case concerns agricultural zoning legislation rather than a municipal zoning by-law. In Quebec, there is, in addition to the decentralized municipal zoning system, a centralized system of agricultural zoning that takes precedence over the municipal system. One purpose of this centralization is to protect agricultural land from certain policies respecting

valide, par le législateur québécois, de sa compétence *concurrente* sur l’agriculture (*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 95). Toutefois, ce n’est pas à l’égard de cette compétence appartenant également au Parlement fédéral que l’intimée, Canadian Owners and Pilots Association (l’« Association »), a invoqué la doctrine de la protection des compétences qui, comme je l’explique dans l’affaire *Lacombe*, ne saurait protéger que des compétences *exclusives*, mais plutôt à l’égard de la compétence exclusive du fédéral sur l’aéronautique. Dans le même sens, comme l’Association intimée plaide la prépondérance de normes relevant de ce pouvoir — en l’occurrence la *Loi sur l’aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, et le *Règlement de l’aviation canadien*, DORS/96-433 —, c’est bien la prépondérance des normes adoptées dans l’exercice d’une compétence fédérale exclusive qu’on veut faire confirmer, et non le caractère prépondérant de quelque norme fédérale relative à l’agriculture fondée sur l’art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En d’autres termes, le fait que la norme provinciale en cause concerne le zonage agricole n’affecte en rien sa validité, et le fait que cette validité découle de l’exercice d’une compétence concurrente n’entraîne ici, par rapport au dossier *Lacombe*, aucune différence de droit pertinente pour le contrôle de l’applicabilité et de l’opérabilité de cette norme.

[82] Sur le plan du droit fédéral, les faits législatifs et réglementaires pertinents sont donc en l’espèce les mêmes que dans l’affaire *Lacombe*. Cependant, il n’existe dans le présent dossier aucun certificat d’exploitation aérienne dont seraient titulaires ceux pour qui agit l’Association intimée. Il en va de même d’un virtuel enregistrement de l’aérodrome, exception faite de la suggestion qui a été avancée à l’audience à cet égard, mais qui n’a pu être vérifiée.

[83] Sur le plan du droit provincial, les faits législatifs diffèrent légèrement en ce qu’il est ici question de zonage agricole et non de zonage municipal. En effet, en sus du régime de zonage décentralisé que constitue le zonage municipal, il existe au Québec un régime de zonage agricole centralisé qui a prépondérance sur le premier. Celui-ci a notamment pour but de protéger les terres agricoles contre certaines politiques d’urbanisation ou de développement

urbanization or development established by municipalities governed by either the *Municipal Code of Québec*, R.S.Q., c. C-27.1, or the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19. Section 22 of the *ARPALAA* provides that “[t]he Government may, by decree, identify any part of the territory of Québec as a designated agricultural region.” Section 26 of the *ARPALAA* then provides that, “[e]xcept in the cases and circumstances determined in a regulation under section 80, no person may, in a designated agricultural region, use a lot for any purpose other than agriculture without the authorization of the [Commission de protection du territoire agricole du Québec (“the Commission”).]” Section 3 provides that the Commission is responsible for the administration of the *ARPALAA*, and s. 14(4) gives it the power to order, *inter alia*, that the lot in question be restored to its former condition.

[84] In the case at bar, the respondent Association is representing the owners of lot 51 of range 1 of the cadastre of St-Mathieu parish. In 1998, those owners began clearing trees from a portion of the lot in order to build a landing strip and aircraft hangar on it. The lot was in a designated agricultural region, and the record discloses no regulation made under s. 80 of the *ARPALAA* that permitted the owners to use the lot for a non-agricultural purpose such as this without first applying to the Commission for authorization to do so.

[85] On July 13, 1999, the Commission ordered the owners to cease the non-agricultural use and to restore the lot to its former condition. That decision was confirmed by the Administrative Tribunal of Québec on July 13, 2000. The Court of Québec granted leave to appeal from the Tribunal’s decision on May 31, 2001. On October 22, 2002, the Court of Québec dismissed the appeal from the Tribunal’s decision. On June 21, 2006, the Quebec Superior Court dismissed a motion for judicial review of the Court of Québec’s decision (2006 QCCS 3377 (CanLII)). The Quebec Court of Appeal allowed an appeal from the Superior Court’s decision (2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26).

[86] The first issue is whether the obligation to obtain an authorization to engage in activities other

des municipalités, que celles-ci soient régies par le *Code municipal du Québec*, L.R.Q., ch. C-27.1, ou par la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19. La *LPTAA* prévoit, à son art. 22, que « [l]e gouvernement peut, par décret, identifier comme une région agricole désignée toute partie du territoire du Québec. » L’article 26 de la *LPTAA* précise quant à lui que, « [s]auf dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l’article 80, dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l’autorisation de la Commission [de protection du territoire agricole du Québec (« la Commission »)], utiliser un lot à une fin autre que l’agriculture. » L’article 3 charge la Commission de la mise en œuvre de la *LPTAA* et le par. 14(4) l’investit notamment du pouvoir d’ordonner la remise en état du lot concerné.

[84] L’Association intimée représente en l’espèce les propriétaires du lot 51 du rang 1 du cadastre de la paroisse St-Mathieu, lot que ses propriétaires ont entrepris de déboiser partiellement, à partir de 1998, afin d’y aménager une piste d’atterrissage ainsi qu’un hangar d’aéronefs. Ce lot se trouvait en région agricole désignée et le dossier ne révèle aucun règlement pris en vertu de l’art. 80 de la *LPTAA* permettant aux propriétaires d’utiliser les lieux à une telle fin non agricole sans avoir préalablement demandé à la Commission l’autorisation de le faire.

[85] Le 13 juillet 1999, la Commission a ordonné la cessation de l’usage non agricole et la remise en état du lot. Le 13 juillet 2000, cette décision a été confirmée par le Tribunal administratif du Québec. La permission d’appeler de cette décision du Tribunal a été accordée par la Cour du Québec le 31 mai 2001. Le 22 octobre 2002, la Cour du Québec a rejeté l’appel à l’encontre de la décision du Tribunal. Le 21 juin 2006, la Cour supérieure du Québec a rejeté la requête en révision judiciaire de la décision de la Cour du Québec (2006 QCCS 3377 (CanLII)). La Cour d’appel du Québec a accueilli le pourvoi formé contre cette décision (2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26).

[86] La première question consiste à déterminer si l’obligation d’obtenir une autorisation pour se livrer

than agriculture on land whose agricultural purpose is protected by the provincial legislation can have the effect of impairing the activities of undertakings that fall under the exclusive federal aeronautics power.

[87] In *Lacombe* (at paras. 81 *et seq.*), I explain that the issue is, in the final analysis, whether small-scale aviation as a class of activity is being impaired. I state that, for all practical purposes, this issue comes down to whether the area of the space on which the construction of an aerodrome is or may be authorized is sufficient.

[88] When the criterion of the sufficiency of the space that is or may be authorized is applied to the situation of the instant case, the result of the analysis is slightly different from that in *Lacombe*. This is because the relevant provincial legislative facts are different. Agricultural zoning does not take place on the same scale as municipal zoning. Whereas municipal zoning is by nature a matter for decentralized public bodies, agricultural zoning falls within the centralized jurisdiction of the provincial government. Thus, it is the Quebec government that is responsible for designating agricultural land under s. 22 of the *ARPALAA*. This means that, in the instant case, the sufficiency of spaces available for establishing bases must be assessed in relation not to a specific municipal territory, but to the entire territory of Quebec.

[89] The record shows that the designated agricultural land represents only about 63,000 km², or about 4 percent of the province's territory. Located mainly in southern Quebec, which is by far the most heavily populated part of the province, the zones in question are undoubtedly of special interest to the small-scale, indeed also to the large-scale, aviation sector. It is unfortunate that there was little discussion on this point despite its great importance. However, it is apparent from the record in *Lacombe* that there are major small-scale aviation centres in Quebec outside the protected agricultural zones. One example is the Lac-à-la-Tortue airport, which is among the bases of operations indicated in the

à des activités autres que l'agriculture sur certains territoires dont la vocation agricole est protégée par la loi provinciale peut avoir pour effet d'entraver les activités des entreprises qui relèvent de la compétence exclusive du législateur fédéral sur l'aéronautique.

[87] Dans l'affaire *Lacombe* (par. 81 et suiv.), j'explique qu'en dernière analyse la question consiste à juger s'il y a entrave à la petite aviation en tant que catégorie d'activités. Je précise que, à toutes fins utiles, cette question se réduit à déterminer si la surface sur laquelle l'aménagement d'un aéroport est ou peut être autorisé est suffisante.

[88] L'application du critère de la suffisance des espaces concrètement ou potentiellement autorisés introduit ici une légère variation dans l'analyse par rapport à l'affaire *Lacombe*. Cette variation vient de la différence des faits législatifs provinciaux en cause. En effet, l'échelle de grandeur du zonage agricole n'est pas la même que celle du zonage municipal. Alors que ce dernier relève, de par sa nature, d'autorités publiques décentralisées, le zonage agricole relève quant à lui de l'administration provinciale centrale. Notamment, c'est le gouvernement du Québec qui est chargé de la désignation des territoires agricoles en vertu de l'art. 22 de la *LPTAA*. Cela a pour conséquence que, dans le présent dossier, ce n'est pas par rapport à un territoire municipal donné que le caractère suffisant des espaces pour l'établissement de bases doit être évalué, mais par rapport à l'ensemble du territoire du Québec.

[89] Il appert du dossier que le territoire agricole désigné ne correspond qu'à quelque 63 000 km², soit environ 4 p. 100 du territoire de la province. Situées principalement dans le sud du Québec, c'est-à-dire dans la partie de loin la plus habitée de la province, ces zones présentent sans doute un intérêt particulier pour la petite aviation, voire la grande. Il est regrettable que les débats aient peu porté sur cette question, qui était pourtant fort importante. Il ressort cependant du dossier dans l'affaire *Lacombe* qu'il existe au Québec d'importants centres de petite aviation en dehors des zones agricoles protégées. Je parle ici de l'aéroport de Lac-à-la-Tortue, qui figure parmi les bases d'activités indiquées au certificat

air operator certificate relied on by the respondents in *Lacombe*, and which is in fact located in the Shawinigan area where the land of the owners represented by the Association in the instant case is situated. It can also be seen from the record in *Lacombe* that the float plane company had been operating for three years in full compliance not only with the municipal by-law, but also with the *ARPALAA*, since it had not been operating on designated agricultural land.

[90] The foregoing is sufficient for me to conclude that there is no evidence of an incidental effect that would amount to an impairment of the core of the federal aeronautics power. I would nonetheless add with regard to the possibility of obtaining authorization from the Commission to use a lot for purposes other than agriculture in a designated agricultural region that the record contains no evidence that the Commission's practice has the effect of prohibiting the establishment of aerodromes on all agricultural land in Quebec or of impairing the operation of such facilities.

[91] In any event, the evidence as a whole does not show that the application of the provincial agricultural zoning rules would have the effect of impairing activities that fall within the core of the exclusive federal aeronautics power. I therefore conclude that the provision in issue here is constitutionally applicable to aerodromes.

[92] As for the issue of whether this provision is operative in view of the federal aeronautics legislation, the registration of the aerodrome in question here is all that can be taken into consideration. Since nothing distinguishes the facts of this case — regardless of their legal characterization — from those in *Lacombe* in a way that would require the law to be applied differently on this point than in that case, my conclusion in the case at bar can only be the same: that there is no actual conflict with a federal rule.

[93] For these reasons, I would allow the appeal.

Appeal dismissed with costs, LEBEL and DESCHAMPS JJ. dissenting.

d'exploitation aérienne invoqué par les intimés dans l'affaire *Lacombe* et qui est justement situé dans la région de Shawinigan, où se trouve également le terrain des propriétaires représentés par l'Association dans la présente affaire. De plus, le dossier dans l'affaire *Lacombe* montre également que, pendant trois ans, une entreprise hydroaérienne a été exploitée en toute conformité non seulement avec la réglementation municipale, mais aussi avec la *LPTAA* dans la mesure où ces activités se déroulaient en dehors de tout territoire agricole désigné.

[90] Ce qui précède suffit pour conclure que le dossier ne révèle aucun effet incident qui constituerait une entrave au cœur de la compétence fédérale sur l'aéronautique. Je me permets néanmoins d'ajouter que, en ce qui concerne la possibilité d'obtenir de la Commission l'autorisation d'utiliser un lot à des fins autres que l'agriculture en région agricole désignée, le dossier ne contient aucun élément de preuve démontrant que la pratique de la Commission a pour effet d'interdire l'établissement d'aérodromes sur l'ensemble du territoire agricole du Québec ou d'entraver les activités de telles installations.

[91] En tout état de cause, l'ensemble du dossier ne démontre pas que l'application des normes provinciales de zonage agricole aurait pour effet d'entraver les activités qui se situent au cœur de la compétence fédérale exclusive sur l'aéronautique. Je conclus donc que la disposition contestée en l'espèce est constitutionnellement applicable aux aérodromes.

[92] Pour ce qui est du contrôle de l'opérabilité de cette disposition eu égard à la législation fédérale sur l'aéronautique, seul l'enregistrement de l'aérodrome en cause ici peut être pris en considération. Comme aucune différence dans les faits — avant ou après leur qualification par le droit — du présent dossier n'entraîne de variation dans l'application du droit relatif à ce type de contrôle par rapport à l'affaire *Lacombe*, ma conclusion ne peut être que la même en l'espèce, soit l'absence de tout conflit réel avec une norme fédérale.

[93] Pour ces motifs, j'accueillerais le pourvoi.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges LEBEL et DESCHAMPS sont dissidents.

Solicitor for the appellant: Attorney General of Quebec, Ste-Foy.

Solicitors for the respondent: Pateras & Iezzoni, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.

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

Solicitors for the intervener Commission de protection du territoire agricole du Québec: Cardinal, Landry, Longueuil.

Solicitors for the intervener the City of Shawinigan: Pagé Lussier, Shawinigan.

Solicitors for the interveners William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier and Bruce Shoor: Lambert Therrien Bordeleau Soucy, Shawinigan.

Solicitors for the intervener the Greater Toronto Airports Authority: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Procureur de l'appellant : Procureur général du Québec, Ste-Foy.

Procureurs de l'intimée : Pateras & Iezzoni, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

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

Procureurs de l'intervenante la Commission de protection du territoire agricole du Québec : Cardinal, Landry, Longueuil.

Procureurs de l'intervenante la Ville de Shawinigan : Pagé Lussier, Shawinigan.

Procureurs des intervenants William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier et Bruce Shoor : Lambert Therrien Bordeleau Soucy, Shawinigan.

Procureurs de l'intervenante l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto : Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.