

T-427-10  
2010 FC 1308

T-427-10  
2010 CF 1308

**Jean-François Bonin and Manon Lapointe** (*Applicants*)

**Jean-François Bonin et Manon Lapointe** (*demandeurs*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Procureur général du Canada** (*défendeur*)

**INDEXED AS: BONIN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

**RÉPERTORIÉ : BONIN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

Federal Court, Martineau J.—Ottawa, November 22 and December 20, 2010.

Cour fédérale, juge Martineau—Ottawa, 22 novembre et 20 décembre 2010.

*Crown — Real Property — Public lands — Subdelegation of powers — Judicial review challenging legality of decision made on behalf of National Capital Commission (NCC) approving proposal to have applicants' residence demolished — Applicants, tenants of residence located in Gatineau Park, Quebec, which renting from NCC — Impugned decision made by Executive Director of NCC's Capital Planning Branch under supposed authority of National Capital Act, s. 12 — Applicants notified of eviction six months before impugned decision made, submitting Executive Director not having legal authority to approve demolition proposal — Whether Executive Director could review, approve demolition proposal without Commission itself or Executive Committee's review, approval thereof — Act not allowing Commission to delegate powers set out at s. 12 regarding development proposals — Role of Capital Planning Branch to make recommendations to Commission, not to act in Commission's stead — Authority to approve development proposals within scope of Commission's general corporate powers — Commission's authority to carry out purposes, provisions of Act pursuant to s. 19 not including power to delegate its powers regarding review of proposals described at s. 12(1) thereof — Each proposal must be reviewed on merits by Commission's members or by Executive Committee; otherwise, decision not enforceable — Therefore, proposal to demolish applicants' residence needed to be referred to Commission or Executive Committee, as case may be — Application allowed.*

*Couronne — Biens immeubles — Terrains publics — Sous-délégation de pouvoirs — Contrôle judiciaire de la légalité de la décision prise au nom de la Commission de la capitale nationale (CCN) autorisant le projet de démolition de la résidence des demandeurs — Les demandeurs louent de la CCN une résidence dans le parc de la Gatineau (Québec) — La décision contestée a été prise par le directeur administratif de la Direction de l'aménagement de la capitale sous l'autorité présumée de l'art. 12 de la Loi sur la capitale nationale — Les demandeurs, qui ont reçu un avis d'éviction six mois avant la prise de la décision, soutiennent que le directeur administratif n'avait pas le pouvoir légal d'approuver le projet de démolition — Le directeur administratif pouvait-il examiner et approuver le projet de démolition sans examen ou approbation par la CCN elle-même ou son comité directeur — La Loi ne permet pas à la CCN de déléguer les pouvoirs prévus à l'art. 12 en matière de projets d'aménagement — Le rôle de la Direction de l'aménagement de la capitale est de faire des recommandations à la CCN non de s'y substituer — Le pouvoir d'approuver des projets d'aménagement entre dans les pouvoirs généraux de la CCN — Le pouvoir de la CCN de prendre les mesures nécessaires à l'application de la Loi, conféré à l'art. 19, ne comprend pas le pouvoir de déléguer ses pouvoirs en matière d'examen des projets visés au paragraphe 12(1) — Les membres de la CCN ou son comité directeur doivent examiner chaque projet au mérite, sinon la décision n'est pas opposable — Il fallait donc que le projet de démolition de la résidence des demandeurs soit soumis à la CCN ou à son comité directeur; le cas échéant — Demande accueillie.*

This was an application for judicial review challenging the legality of a decision made on behalf of the National Capital Commission (NCC) to have the applicants' residence demolished. The applicants are tenants of a residence located in Gatineau Park, Quebec, which they rent from the NCC. The impugned decision was made by the Capital Planning Branch under the supposed authority of section 12 of the *National*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire contestant la légalité de la décision prise au nom de la Commission de la capitale nationale (CCN), qui permettait la démolition d'une résidence sise dans le parc de la Gatineau (Québec) que les demandeurs louaient de la CCN. La décision contestée a été prise par la Direction de l'aménagement de la capitale sous l'autorité présumée de l'article 12 de la *Loi sur la*

*Capital Act* and was signed on March 16, 2009 by the Branch's executive director. The Capital Planning Branch reviewed the demolition proposal submitted by the Real Estate Management Division, another NCC department (proponent). The Executive Director approved the proponent's proposal and allowed the residence to be demolished and the site to be reclaimed. Six months before the impugned decision was made, the applicants were notified in writing by the Real Estate Management Division on September 9, 2008, that the Commission had decided to evict them and demolish the residence. In their judicial review application, the applicants submitted that the Executive Director did not have the legal authority to approve the proponent's proposal and order the residence's demolition.

Section 12 of the Act provides that certain types of development projects in the National Capital Region must first be reviewed and approved by the Commission before they are carried out. While subsection 12(1) of the Act gives the Commission a degree of discretion, the exercise of that discretion is circumscribed by the general criteria set out in subsection 12(2) of the Act and varies according to the type of proposal. In accordance with the NCC By-Law #1 (General Organisational Matters), the Commission adopted Resolution I-5, which delegates certain powers to its Executive Committee, in particular the power to review and approve the types of development proposals described in subsection 12(1).

The main issue was whether the Executive Director of the Capital Planning Branch could review and approve the proponent's demolition proposal without the Commission itself or, as the case may be, its Executive Committee, having reviewed and approved such a proposal.

*Held*, the application should be allowed.

There was no need to analyse the reasonableness of the impugned decision or the applicants' argument that procedural fairness had been breached. The impugned decision had to be quashed simply because the Act does not allow the Commission to delegate the powers set out at section 12 thereof regarding development proposals to its officers and employees or to the consultants and advisors it employs. As regards development proposals described at section 12 of the Act, the Capital Planning Branch's role is to make recommendations to the Commission, not to act in the Commission's stead. The authority to approve development proposals by third parties is within the scope of the Commission's general corporate powers under subsection 10(2) of the Act.

Section 1 of Resolution I-5, which delegates the powers under section 12 of the Act to the Executive Committee, is perfectly consistent with the general scheme of the Act.

*capitale nationale* et signée le 16 mars 2009 par son directeur administratif. La Direction avait examiné le projet de démolition soumis par la Division de la gestion de l'immobilier, un autre département de la CCN (requérant). Le directeur administratif avait approuvé le projet et autorisé la démolition de la résidence et la remise en état du site. Le 9 septembre 2008, six mois avant la décision contestée, les demandeurs avaient reçu un avis écrit de la Division indiquant que la CCN avait décidé de les évincer et de démolir la résidence. Dans le cadre de leur demande de contrôle judiciaire, les demandeurs ont soutenu que le directeur administratif n'avait pas le pouvoir légal d'approuver le projet du requérant et d'ordonner la démolition.

L'article 12 de la Loi prévoit que certains types de projet d'aménagement dans la région de la capitale nationale doivent être examinés et approuvés par la CCN avant leur réalisation. Bien que le paragraphe 12(1) de la Loi confère un certain pouvoir discrétionnaire à la CCN, son exercice doit être encadré par les critères généraux énoncés au paragraphe 12(2) et il varie selon le type de projet. La CCN a adopté la résolution I-5 sous le régime du Règlement administratif #1 (Questions organisationnelles d'ordre général), déléguant certains pouvoirs à son comité directeur, dont le pouvoir d'examiner et approuver les projets d'aménagement visés au paragraphe 12(1).

La question principale à trancher était de savoir si le directeur administratif de la Direction de l'aménagement de la capitale pouvait examiner et approuver le projet de démolition sans que la CCN elle-même ou, le cas échéant, son comité directeur ne l'ait examiné et ait donné son aval.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

Il n'était pas nécessaire d'examiner la raisonnable de la décision contestée non plus que l'allégation des demandeurs voulant que l'équité procédurale n'ait pas été respectée. La décision devait être annulée tout simplement parce que la Loi ne permettait pas à la CCN de déléguer les pouvoirs prévus à l'article 12 de la Loi à son personnel ou aux experts et conseillers qu'elle engage. S'agissant des projets d'aménagement visés à l'article 12, le rôle de la Direction de l'aménagement de la capitale consiste à faire des recommandations à la CCN, non à s'y substituer. Le pouvoir d'approbation de projet émanant de tiers entre dans les pouvoirs généraux dont jouit la CCN en vertu du paragraphe 10(2) de la Loi.

L'article 1 de la Résolution I-5, qui délègue au comité directeur les pouvoirs de l'article 12 de la Loi, est parfaitement en accord avec l'économie générale de la Loi. Par contre,

However, section 2 of Resolution I-5 is illegal since its sole purpose is to subdelegate to public servants the Commission's (or the Executive Committee's, as the case may be) plenary power to approve proposals pursuant to the Act.

While section 19 of the Act gives the Commission the authority to adopt by-laws governing corporate activities set out at subsection 10(2), the same cannot be said where the Commission exercises its powers over development. The authority to carry out the purposes and provisions of the Act does not include the power to delegate the Commission's powers regarding the review of proposals described at subsection 12(1) of the Act. For each proposal covered by subsection 12(1), the Commission is required to consider the factors set out in subsection 12(2) of the Act before making a decision relating to development. Each proposal must be reviewed on its merits by the Commission's members or by the Executive Committee; otherwise, the decision is not enforceable against the proponent, any department or any person, or against the public.

Therefore, the Real Estate Management Division or the Capital Planning Branch was obligated to refer the proposal to demolish the residence to the Commission or its Executive Committee, as the case may be.

l'article 2 de la Résolution I-5 est illégal, car son unique objet est de sous-déléguer à des fonctionnaires le pouvoir plénier que possède la CCN (ou, le cas échéant, le comité directeur) de donner des approbations en vertu de la Loi.

Bien que l'article 19 confère à la CCN le pouvoir de prendre des règlements administratifs régissant les activités énoncées au paragraphe 10(2), il en va autrement lorsqu'il s'agit de l'exercice de sa compétence d'attribution en matière d'aménagement. Le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à l'application de la Loi ne comprend pas le pouvoir de déléguer les pouvoirs de la CCN en matière d'examen des projets visés au paragraphe 12(1). La CCN doit obligatoirement, pour tous les projets visés au paragraphe 12(1), tenir compte des éléments mentionnés au paragraphe 12(2) avant de rendre une décision en matière d'aménagement. Pour que la décision soit opposable au promoteur du projet, ministère ou toute personne, ainsi qu'au public, chaque projet doit être examiné par les membres de la CCN, ou le cas échéant par le comité directeur, à son mérite.

Il incombait donc à la Division de la gestion de l'immobilier, voire à la Direction de l'aménagement de la capitale, de référer le projet de démolition de la résidence à la CCN, ou au comité directeur, le cas échéant.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*National Capital Act*, R.S.C., 1985, c. N-4, ss. 3(1) (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 285), 8(2),(3)(a), 9 (as am. *idem*, s. 288), 10 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 45, s. 3), 11, 12 (as am. *idem*, s. 5), 12.1 (as enacted *idem*), 12.2 (as enacted *idem*), 13 (as am. by S.C. 1996, c. 10, s. 236), 19, 20 (as am. by S.C. 2002, c. 13, s. 87).

#### AUTHORS CITED

National Capital Commission. By-Law #1, *General Organisational Matters*, January 26, 1996.  
 National Capital Commission. By-Law #2, *Governing the Management and Performance of Commission Activities and Business*, ss. 29, 30, 31, online: <[http://www.1857.gc.ca/data/2/rec\\_docs/7095\\_By-law\\_2\\_%20April\\_2007.pdf](http://www.1857.gc.ca/data/2/rec_docs/7095_By-law_2_%20April_2007.pdf)>.  
 National Capital Commission. *Gatineau Park Master Plan*, 2005, online: <<http://www.canadascapital.gc.ca/sites/default/files/pubs/NCC-Gatineau-Park-Master-Plan-2005.pdf>>.  
 National Capital Commission. Executive Committee. Resolution I-5, adopted by the National Capital Commission on September 26, 2001, ss. 1, 2.

#### LOIS ET RÉGLEMENTS CITÉS

*Loi sur la capitale nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-4, art. 3(1) (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 285), 8(2),(3)a), 9 (mod., *idem*, art. 288), 10 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl), ch. 45, art. 3), 11, 12 (mod., *idem*, art. 5), 12.1 (édicte, *idem*), 12.2 (édicte, *idem*), 13 (mod. par L.C. 1996, ch. 10, art. 236), 19, 20 (mod. par L.C. 2002, ch. 13, art. 87).

#### DOCTRINE CITÉE

Commission de la capitale nationale. Comité directeur. Résolution I-5, adoptée par la Commission de la capitale nationale le 26 septembre 2001, art. 1, 2.  
 Commission de la capitale nationale. *Plan directeur du parc de la Gatineau* (2005), en ligne : <<http://www.capitaleducanda.gc.ca/sites/default/files/pubs/CCN-parc-de-la-gatineau-plan-directeur-2005.pdf>>.  
 Commission de la capitale nationale. Règlement administratif #1, *Questions organisationnelles d'ordre général*, 26 janvier 1996.  
 Commission de la capitale nationale. Règlement administratif #2, *Sur la gestion et l'exécution des activités et des opérations de la commission*, art. 29, 30, 31, en ligne : <[http://www.1857.gc.ca/data/2/rec\\_docs/7095\\_By-law\\_2\\_%20April\\_2007.pdf](http://www.1857.gc.ca/data/2/rec_docs/7095_By-law_2_%20April_2007.pdf)>.

APPLICATION for judicial review challenging the legality of a decision made on behalf of the National Capital Commission to have the applicants' residence, which the applicants rent in Gatineau Park, Quebec, demolished. Application allowed.

## APPEARANCES

*Pierre Landry* for applicants.  
*Alexandre Kaufman* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Noël et Associés*, Gatineau, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by*

[1] MARTINEAU J.: The applicants are tenants of a residence located in Gatineau Park, Quebec (the residence), which they rent from the National Capital Commission (the Commission or NCC). They are challenging the legality of a decision made on behalf of the NCC to have the residence demolished (the impugned decision).

[2] The impugned decision was made under the supposed authority of section 12 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 45, s. 5] of the *National Capital Act*, R.S.C., 1985, c. N-4 (the Act), as amended by the Capital Planning Branch and was signed on March 16, 2009, by its executive director, François Lapointe (the Executive Director).

[3] The Capital Planning Branch reviewed the demolition proposal submitted by the Real Estate Management Division, another department of the NCC (the proponent). In this case, the Executive Director approved the proponent's proposal and allowed the residence to be demolished and the site to be reclaimed, subject to certain conditions.

[4] The operative portion of the impugned decision reads as follows:

DEMANDE de contrôle judiciaire contestant la légalité d'une décision prise au nom de la Commission de la capitale nationale, visant à faire démolir la résidence louée par les demandeurs dans le Parc de la Gatineau (Québec). Demande accueillie.

## ONT COMPARU

*Pierre Landry* pour les demandeurs.  
*Alexandre Kaufman* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Noël et Associés*, Gatineau, pour les demandeurs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*Voici les motifs du jugement et le jugement rendu en français par*

[1] LE JUGE MARTINEAU : Les demandeurs sont locataires d'une résidence située dans le parc de la Gatineau, province de Québec (la résidence) qu'ils louent de la Commission de la capitale nationale (la Commission ou la CCN). Ils contestent la légalité d'une décision prise au nom de la CCN qui permet la démolition de la résidence (la décision contestée).

[2] La décision contestée a été prise sous l'autorité présumée de l'article 12 [mod. par L.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 45, art. 5] de la *Loi sur la capitale nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-4 (la Loi), tel qu'amendée par la Direction de l'aménagement de la capitale, et est signée le 16 mars 2009 par son directeur administratif, M. François Lapointe (le directeur administratif).

[3] La Direction de l'aménagement de la capitale a examiné le projet de démolition soumis par la Division de la gestion de l'immobilier, un autre département de la CCN (le requérant). En l'espèce, le directeur administratif approuve le projet du requérant et permet à certaines conditions la démolition de la résidence et la remise en état du site.

[4] Le dispositif de la décision contestée se lit comme suit :

[TRANSLATION] FEDERAL LAND USE APPROVAL IS HEREBY GRANTED FOR THE DEMOLITION OF A RESIDENCE AT 288 KINGSMERE ROAD IN GATINEAU PARK (MUNICIPALITY OF CHELSEA) PURSUANT TO SECTION 12 OF THE *NATIONAL CAPITAL ACT*, SUBJECT TO THE FOLLOWING CONDITIONS:

### 1. Land use

- (a) Approval is granted solely for work relating to the demolition of a residence located at 288 Kingsmere Road in Gatineau Park and the reclamation of the site, as described in the documents and plans identified in Appendix A;
- (b) Any amendment to this project or any other project on NCC lands shall be submitted to the Executive Director, Capital Planning, for review and approval;
- (c) The project shall comply with the applicable laws and regulations (federal, provincial and municipal).

### 2. Design

- (a) The site shall be left free of any debris upon completion of the work.

### 3. Environmental

- (a) All mitigation measures identified in the report “Class Screening Procedure — Demolitions — 288 Kingsmere Road” prepared by NCC Environmental Services, dated October 27, 2006, must be implemented;
- (b) All standard mitigation measures identified by the Natural Resources Division of Gatineau Park, dated February 2, 2007, must be implemented.

### 4. Heritage and archaeological

- (a) If remains from ancient human occupation are found on the land in question during the demolition, work must be suspended immediately, and Ève Wertheimer, Manager, Heritage Program, NCC, shall be notified immediately at 613-239-5225.

### 5. Monitoring of land use, design and environmental conditions

L'APPROBATION FÉDÉRALE D'UTILISATION DU SOL EST DONNÉE POUR LA DÉMOLITION D'UNE RÉSIDENCE AU 288, CHEMIN KINGSMERE DANS LE PARC DE LA GATINEAU (MUNICIPALITÉ DE CHELSEA), EN VERTU DE L'ARTICLE 12 DE LA *LOI SUR LA CAPITALE NATIONALE*, SOUS RÉSERVE DES CONDITIONS SUIVANTES :

### 1. Conditions relatives à l'utilisation du sol

- a) L'approbation est donnée uniquement pour les travaux visant à démolir une résidence située au 288, chemin Kingsmere dans le parc de la Gatineau et à remettre le site en état, le tout tel que décrit aux documents et aux plans identifiés à l'annexe A;
- b) Toute modification du présent projet ou tout autre projet sur des terrains de la CCN devra faire l'objet d'une demande adressée au directeur administratif, aménagement de la capitale pour examen et approbation;
- c) Le projet devra être conforme aux lois et règlements applicables (fédéral, provincial et municipal).

### 2. Conditions relatives au design

- a) Le site devra être exempt de tout débris à la fin des travaux.

### 3. Conditions relatives à l'environnement

- a) Toutes les mesures d'atténuation identifiées dans le rapport « Class Screening Procedure — Demolitions — 288 Kingsmere Road » préparé par les Services environnementaux de la CCN en date du 27 octobre 2006, doivent être mises en place;
- b) Toutes les mesures d'atténuation standards identifiées par la Division ressources naturelles du parc de la Gatineau en date du 2 février 2007, doivent être mises en place.

### 4. Conditions relatives au patrimoine et à l'archéologie

- a) Si des vestiges d'occupation humaine ancienne sont retrouvés sur le terrain visé pendant la période de démolition, les travaux doivent être suspendus immédiatement et Ève Wertheimer, gestionnaire, Programme du patrimoine à la CCN devra être avisée immédiatement au 613-239-5225.

### 5. Suivi des conditions relatives à l'utilisation du sol, design et à l'environnement

- (a) Monitoring of these conditions will be the responsibility of Robert Parent (613-239-5591), Real Property Portfolio Officer, Real Estate Management Division, NCC.

#### 6. Realty transactions / access permits

- (a) Before work begins, the contractor selected to perform the work shall obtain an access permit from the NCC allowing the contractor to use its land and go ahead with the work. The contact person for access permits is Richard Moore, Senior Officer, Gatineau Park Division, at 819-827-6017.

[5] The respondent did not submit any affidavits from persons directly involved in the process that led to the impugned decision. However, the documentary evidence from the NCC filed with the affidavit of Jean-François Bonin, one of the two applicants, shows that the NCC had decided to demolish the residence long before the Capital Planning Branch and the Executive Director became involved.

[6] On September 9, 2008, six months before the impugned decision was made, Robert Parent, Real Property Portfolio Officer, Real Estate Management Division, notified the applicants in writing that the Commission had decided to evict them and demolish the residence. First, the property needed considerable repairs in the short and medium term. Second, it was not a designated federal heritage building. For these reasons, the residence would have to be demolished. Mr. Parent explained that the decision was in accordance with the *Gatineau Park Master Plan* (2005), which recommends demolishing residences in the park that have no heritage value and are at the end of their life cycle or require major work.

[7] Also on September 9, 2008, an official eviction notice signed by the NCC's legal counsel was sent to the applicants to advise them that [TRANSLATION] "[a]s explained in Mr. Parent's letter enclosed with this [eviction] notice, ... the NCC has decided to demolish the residence located on the property upon termination of the current lease on April 30, 2009. The NCC intends to restore the site to its natural state as green space".

- a) Le suivi de ces conditions sera de responsabilité de Robert Parent (613-239-5591), agent de portefeuille des biens immobiliers, Division de la gestion de l'immobilier à la CCN.

#### 6. Affaires immobilières / permis d'accès

- a) L'entrepreneur retenu pour effectuer les travaux devra obtenir de la CCN un permis d'accès pour utiliser ses terrains et procéder aux travaux, et ce avant le début des travaux. La personne à contacter pour l'obtention du permis d'accès est Richard Moore, agent principal, Division du parc de la Gatineau, au 819-827-6017.

[5] Le défendeur n'a soumis aucun affidavit des personnes directement impliquées dans le processus ayant mené à la décision contestée. Toutefois, la preuve documentaire de la CCN produite avec l'affidavit de M. Jean-François Bonin, l'un des deux demandeurs, révèle que la décision de démolir la résidence avait déjà été prise par la CCN longtemps avant l'implication de la Direction de l'aménagement de la capitale et de son directeur.

[6] Le 9 septembre 2008, six mois avant la décision contestée, M. Robert Parent, agent de portefeuille des biens immobiliers, Gestion de l'immobilier, avise par écrit les demandeurs que la Commission a décidé de les évincer et de démolir la résidence. D'une part, la propriété a besoin de réparations importantes à court et moyen terme. D'autre part, elle n'est pas désignée comme étant un édifice fédéral du patrimoine. Par conséquent, la résidence devra être démolie. M. Parent explique que cette décision est en accord avec le *Plan directeur du parc de la Gatineau* (2005) qui recommande de démolir les résidences du parc n'ayant pas une valeur patrimoniale et qui sont à la fin de leur cycle de vie ou requièrent des travaux d'envergure.

[7] D'autre part, le 9 septembre 2008, un avis officiel d'éviction signé par la conseillère juridique de la CCN est transmis aux demandeurs pour les aviser que « [t]el qu'expliqué dans la lettre de M. Parent à laquelle cet avis [d'éviction] est joint [...] la CCN a décidé de démolir la résidence située sur la propriété à la fin du présent bail se terminant le 30 avril 2009. La CCN entend remettre les lieux dans leur état naturel, soit celui d'espace vert ».

[8] The NCC advised the applicants that if they did not agree with the decision, they should challenge the eviction notice before the Régie du logement, Quebec's rental board, [TRANSLATION] "and ask it to rule on whether demolition of the property is appropriate". The applicants decided not to vacate the premises at the end of the lease. They instituted proceedings before the Régie du logement. Their case was to be heard on March 9, 2010.

[9] In a dramatic turn of events, two weeks before the hearing, counsel for the applicants received a copy of the impugned decision dated March 16, 2009, which was disclosed to him at that time as an exhibit on which counsel for the NCC intended to rely before the Régie. The hearing was suspended, and these judicial review proceedings were instituted in April 2010 to challenge the legality of the impugned decision.

[10] In their application for judicial review, the applicants submit that the Executive Director did not have the legal authority to approve the proponent's proposal and order the residence's demolition. Since this is a jurisdictional issue that involves interpreting the Act, the correctness standard must be used in reviewing the legality of the impugned decision.

[11] The impugned decision was made by the Executive Director on behalf of the Commission under the supposed authority of section 12 of the Act, which provides as follows:

Develop-  
ment  
proposals

**12. (1) Where**

(a) any department proposes to erect, alter, extend or demolish a building or other work on any lands in the National Capital Region,

(b) any person proposes to erect, alter, extend or demolish a building or other work on public lands in the National Capital Region, or

[8] Si les demandeurs ne sont pas d'accord avec cette décision, ils sont invités par la CCN à contester l'avis d'éviction devant la Régie de logement « pour lui demander de se prononcer sur l'opportunité de démolir la propriété ». Les demandeurs décident de ne pas quitter les lieux à la fin du bail. Ils entreprennent des procédures devant la Régie du logement. Leur cause doit être entendue le 9 mars 2010.

[9] Coup de théâtre, deux semaines avant l'audition, le procureur des demandeurs reçoit une copie de la décision contestée en date du 16 mars 2009 et qui lui est communiquée à ce moment à titre de pièce dont le procureur de la CCN entend se servir devant la Régie. L'audience est suspendue et les présentes procédures en contrôle judiciaire sont entreprises en avril 2010 pour contester la légalité de la décision contestée.

[10] Dans le cadre de leur demande de contrôle judiciaire, les demandeurs soumettent que le directeur administratif n'a pas le pouvoir légal d'approuver le projet du requérant et d'ordonner la démolition de la résidence. S'agissant d'une question de compétence, impliquant l'interprétation de la Loi, c'est la norme de la décision correcte qui doit régir l'examen de la légalité de la décision contestée.

[11] La décision contestée a été prise par le directeur administratif au nom de la Commission sous l'autorité présumée de l'article 12 de la Loi qui édicte :

**12. (1) Doivent être soumis à la Commission, pour approbation préalable, les projets visant :**

Présentation  
des projets

a) des travaux, par un ministère, de construction, de modification, d'agrandissement ou de démolition d'un bâtiment ou autre ouvrage sur des terrains de la région de la capitale nationale;

b) des travaux, par une personne, de construction, de modification, d'agrandissement ou de démolition d'un bâtiment ou autre ouvrage sur des terrains publics de la région de la capitale nationale;

|                       |   |  |                           |
|-----------------------|---|--|---------------------------|
|                       | (c) any department or person proposes to change the use of public lands in the National Capital Region,   | (c) le changement, par un ministère ou une personne, de l'affectation de terrains publics dans la région de la capitale nationale.   |                           |
|                       | the department or person shall, prior to the commencement of the project, submit a proposal therefor to the Commission for approval.  |  |                           |
| Approval of proposals | (2) In determining whether to approve a proposal submitted under subsection (1), the Commission shall consider the following:   | (2) Dans l'examen des projets, la Commission tient compte des éléments suivants :  | Approbation des projets   |
|                       | (a) in the case of a proposal to erect, alter or extend a building or other work, the site, location, design and plans thereof and the use to be made of the building or other work as erected, altered or extended;  | a) l'emplacement, la situation, la conception, les plans et l'utilisation envisagée, en cas de construction, de modification ou d'agrandissement d'un bâtiment ou autre ouvrage;   |                           |
|                       | (b) in the case of a proposal to demolish a building or other work, the site, location, design and use made of the building or other work and the plans for the demolition; and   | b) en cas de démolition, les modalités de celle-ci, ainsi que l'emplacement, la situation, la conception et l'utilisation du bâtiment et autre ouvrage;  |                           |
|                       | (c) in the case of a proposal to change the use of public lands, the site, location, existing use and proposed use of the lands.  | c) l'emplacement, la situation et l'utilisation actuelle et envisagée, en cas de changement d'affectation de terrains publics.   |                           |
| Prohibition           | (3) No department or person shall commence any project in relation to which a proposal is required to be submitted to the Commission under subsection (1) unless a proposal has been so submitted and has been approved by the Commission.  | (3) Il est interdit de procéder à la réalisation des projets visés au paragraphe (1) sans avoir préalablement obtenu l'approbation de la Commission.   | Interdiction              |
| Interior alterations  | (4) This section does not apply to any alteration of the interior of a building or other work unless the alteration is made to accommodate a change in the use of the building or work.   | (4) Dans le cas d'un bâtiment ou autre ouvrage, le présent article ne s'applique aux modifications intérieures que si elles sont liées à un changement d'affectation.  | Modifications intérieures |
|                       | [12] In the present case, it must be determined whether the Executive Director could review and approve the proponent's demolition proposal without the Commission itself or, as the case may be, its Executive Committee, described at section 9 [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 288] of the Act, having reviewed and approved such a proposal. | [12] En l'espèce, il s'agit de déterminer si le projet de démolition soumis par le requérant pouvait être examiné et approuvé par le directeur administratif, et ce, sans que la Commission elle-même ou, le cas échéant, son comité directeur mentionné à l'article 9 [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 288] de la Loi, n'ait examiné et donné son aval à un tel projet. |                           |
|                       | [13] It should be noted that the Commission consists of 15 members, including the Chairperson and the Chief Executive Officer (subsection 3(1) [as am. <i>idem</i> , s. 285] of the Act), while the Executive Committee consists of   | [13] Rappelons que la Commission est composée de 15 membres ou commissaires, dont le président et le premier dirigeant (paragraphe 3(1) [mod., <i>idem</i> , art. 285] de la Loi), tandis que le comité directeur est composé de   |                           |



the Chairperson, the Chief Executive Officer and three other members to be appointed by the Commission, at least one of whom shall be from the Province of Quebec (subsection 9(1) of the Act).

[14] Pursuant to paragraph 10(1)(a) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 45, s. 3] of the Act, the objects and purposes of the Commission are to prepare plans for and assist in the development, conservation and improvement of public lands in the region. It is a policy role that the Commission carries out, having regard to the three general objectives set out in the above-mentioned provision. In this respect, it could be said that the Commission performs a quasi-legislative role in the development of public lands in the National Capital Region, a role that must of course be carried out in a coordinated manner with provincial and municipal authorities (section 11 of the Act).

[15] Section 12 of the Act is a jurisdiction-granting provision that provides that certain types of development projects in the National Capital Region must first be reviewed and approved by the Commission before they are carried out. It is a provision that goes well beyond the Commission's internal administration and corporate affairs and gives the Commission control over third-party proposals for lands—or, as the case may be, public lands—located in the National Capital Region. These proposals can be initiated by any government department (including the NCC itself) or by any person, that is, a third party.

[16] The Commission must review each proposal on its own merits. Although subsection 12(1) of the Act gives the Commission a degree of discretion, the exercise of that discretion is circumscribed by the general criteria set out in subsection 12(2) of the Act and varies according to the type of proposal. In addition, any approval given by the Commission may be subject to such terms and conditions as the Commission deems desirable (subsection 12.2(2) [as enacted *idem*, s. 5] of the Act).

président, du premier dirigeant et de trois autres commissaires, dont au moins un de la province de Québec, qui sont nommés par la Commission elle-même (paragraphe 9(1) de la Loi).

[14] En vertu de l'alinéa 10(1)a) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 45, art. 3] de la Loi, la Commission a pour mission d'établir des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale nationale et de coordonner l'aménagement des terrains publics dans la région. Il s'agit d'un rôle politique qu'elle accomplit en tenant compte des trois objectifs généraux mentionnés dans cette dernière disposition. On peut dire à cet égard que la Commission exerce un rôle quasi législatif relativement à l'aménagement des terrains publics dans la région de la capitale nationale, rôle bien entendu qui doit être exercé de manière coordonnée avec les autorités provinciales et municipales (article 11 de la Loi).

[15] L'article 12 de la Loi est une disposition attributive de compétence qui prévoit que certains types de projet d'aménagement dans la région de la capitale nationale doivent être examinés et approuvés préalablement par la Commission avant leur réalisation. C'est une disposition qui va bien au-delà de l'administration interne et des affaires corporatives de la Commission, qui donne un droit de regard sur les projets d'autrui à l'égard de terrains, ou le cas échéant, de terrains publics, situés sur le territoire de la capitale nationale. Ces projets peuvent être initiés par un ministère (ce qui inclut la CCN elle-même) ou par toute personne, c'est-à-dire un tiers.

[16] Chaque projet doit être examiné à son mérite par la Commission. Si le paragraphe 12(1) de la Loi accorde une certaine discrétion à la Commission, son exercice est par ailleurs encadré par les critères généraux que l'on retrouve énoncés au paragraphe 12(2) de la Loi et qui varient selon le type de projet. De même, toute approbation donnée par la Commission peut-être assujettie aux conditions que la Commission estime utiles (paragraphe 12.2(2) [édicte, *idem*, art. 5] de la Loi).

[17] Furthermore, the Commission does not always have the final say, as Parliament has provided for a sort of right of appeal to Cabinet where the Commission does not give its approval to a proposal. Under subsection 12.2(1) [as enacted *idem*] of the Act, the Governor in Council may give approval to any proposal refused by the Commission under section 12 of the Act (or section 12.1 [as enacted *idem*] of the Act). In such a case, any approval given by the Governor in Council may be subject to such terms and conditions as are considered desirable by the Governor in Council (subsection 12.2(2) of the Act).

[18] In the impugned decision, the Executive Director does not make any explicit references to paragraph (a), (b) or (c) of subsection 12(1) of the Act or to the criteria set out in paragraphs (a), (b) and (c) of subsection 12(e) of the Act. At first glance, the authorization appears to be for the demolition of a residence (paragraphs 12(1)(a) and (2)(b) of the Act). However, in response to the Court's questions at the hearing, counsel for the respondent submitted that the impugned decision was actually an exercise of the Commission's authority under paragraph 12(1)(c) of the Act, that is, the authority to approve a proposal by a department or person to change the use of public lands in the National Capital Region.

[19] The Commission has already established general development plans for public lands in the National Capital Region, including policy plans, master and sector plans and area plans. The residence rented to the applicants is located inside an "R1 – Extensive recreation" zone described in the *Gatineau Park Master Plan*, May 2005 (the Master Plan).

[20] Essentially, right from the beginning of this case, the NCC's Real Estate Management Division has been proposing to demolish the residence rented by the applicants, given that the residence has not been designated as a heritage building and requires major renovations. In this case, there was a mandatory requirement to submit the demolition proposal to the Commission for approval first, as provided in paragraph 12(1)(a) of the Act.

[17] De même, la décision de la Commission n'est pas toujours finale et le Parlement a prévu une sorte de droit d'appel devant le Cabinet lorsqu'un projet a été refusé par la Commission. En effet, en vertu du paragraphe 12.2(1) [édicte, *idem*] de la Loi, le gouverneur en conseil peut donner son approbation à tout projet refusé par la Commission dans le cadre de l'article 12 de la Loi (ou de l'article 12.1 [édicte, *idem*] de la Loi). Dans ce dernier cas, toute approbation donnée par le gouverneur en conseil peut être assujettie aux conditions que ce dernier estime utiles (paragraphe 12.2(2) de la Loi)

[18] Dans la décision contestée, aucune référence explicite n'est faite par le directeur administratif à l'un ou l'autre des alinéas a), b) et c) du paragraphe 12(1) de la Loi, non plus qu'aux critères mentionnés aux alinéas a), b) et c) du paragraphe 12(2) de la Loi. À première vue, l'autorisation semble être pour la démolition de la résidence (alinéas 12(1)a) et (2)b) de la Loi). Toutefois, en réponse aux interrogations de la Cour, à l'audience, le procureur du défendeur a soutenu que la décision contestée aurait plutôt trait à l'exercice du pouvoir donné à la Commission par l'alinéa 12(1)c) de la Loi, c'est-à-dire d'approuver un projet de changement, par un ministère ou une personne, de l'affectation de terrains publics dans la région de la capitale nationale.

[19] La Commission a déjà établi des plans généraux d'aménagement des terrains publics situés dans la région de la capitale nationale, incluant des plans d'orientation, des plans directeurs et sectoriels, et des plans de zone. Or, la résidence louée aux demandeurs se trouve sur un terrain situé à l'intérieur de la zone « R1 – récréation extensive », décrite dans le *Plan directeur du parc de la Gatineau* (mai 2005) (le Plan directeur).

[20] Essentiellement, depuis le début du dossier, la Division de la gestion de l'immobilier de la CCN projette de démolir la résidence louée aux demandeurs, compte tenu du fait qu'elle n'est pas reconnue comme un édifice patrimonial et qu'elle nécessite d'importants travaux de rénovation. En l'espèce, le projet de démolition devait obligatoirement être soumis à la Commission pour approbation préalable tel que le stipule l'alinéa 12(1)a) de la Loi.

[21] At first glance, this is not a matter of changing the zoning or use of the lands in the R1 zone lands. The public lands on which the residence stands are located inside Gatineau Park. The “green” nature of the Park is already enshrined in the Master Plan. Once the property has been demolished, the current site will be reclaimed, becoming indistinguishable from the surrounding land in the Park.

[22] Be that as it may, if as the respondent suggests the use also has to be changed for the public lands on which the property rented by the applicants stands, the proposal to change the use too would have to be submitted to the Commission for approval first, as required by paragraph 12(1)(c) of the Act.

[23] The respondent acknowledges that under section 12 of the Act, it is up to the Commission to approve any proposal to demolish a building and/or change the use of public lands in the National Capital Region. However, the respondent argues that the Commission can delegate its decision-making powers under section 12 of the Act to its Executive Committee pursuant to a resolution adopted by the Commission under subsection 9(2) of the Act. Moreover, subsection 9(3) of the Act provides that the Commission may establish a national capital planning committee and such other committees as it considers necessary or desirable for the administration of the Act.

[24] NCC By-Law #1, *General Organisational Matters*, which addresses general issues relating to the Commission’s organization, sets out the general executive powers of the directors and provides that the Commission may, by resolution, create committees, appoint members to those committees and establish the terms of reference of each committee. That said, although the Commission has the power to create a capital planning committee, to date, it does not appear to have done so.

[25] In fact, on September 26, 2001, the Commission adopted Resolution I-5, which delegates certain powers

[21] À première vue, il n’est pas question de modifier le zonage ou la vocation des terrains de la zone R1. Les terrains publics sur lesquels se retrouve la résidence sont situés dans le parc de la Gatineau. Le caractère « vert » du parc est déjà consacré par le Plan directeur. Une fois que la propriété aura été démolie, le site actuel sera remis en état et se confondra avec les terrains avoisinants du parc.

[22] N’empêche, s’il faut également procéder à un changement de l’affectation des terrains publics sur lesquels se retrouve la propriété louée aux demandeurs, comme le suggère le défendeur, le projet de changement d’affectation devait également être obligatoirement soumis à la Commission pour approbation préalable tel que le stipule l’alinéa 12(1)c) de la Loi.

[23] Le défendeur reconnaît qu’en vertu de l’article 12 de la Loi, il incombe à la Commission d’approuver tout projet de démolition de bâtiment et/ou de changements de l’affectation de terrains publics dans la région de la capitale. Toutefois, le défendeur fait valoir que les pouvoirs décisionnels prévus à l’article 12 de la Loi peuvent être délégués par la Commission à son comité directeur en vertu d’une résolution adoptée par la Commission en vertu du paragraphe 9(2) de la Loi. De même, le paragraphe 9(3) de la Loi prévoit que la Commission peut créer un comité d’aménagement de la capitale nationale ainsi que les autres comités qu’elle estime utiles pour l’application de la Loi.

[24] Le Règlement administratif #1, *Questions organisationnelles d’ordre général* de la Commission énumère les pouvoirs exécutifs généraux que possèdent les dirigeants et prévoit que la Commission peut par résolution créer des comités, nommer les commissaires qui seront membres de ces comités et établir le mandat de chaque comité. Ceci dit, bien que la Commission possède le pouvoir de créer un comité d’aménagement de la capitale, elle ne semble pas l’avoir fait à date.

[25] De fait, le 26 septembre 2001, la Commission a adopté la Résolution I-5 qui délègue certains pouvoirs à

to its Executive Committee. Pursuant to paragraphs 1(c) and (k) of Resolution I-5, the Executive Committee may, among other things:

1. ...

(c) approve proposals on the erection, alteration, extension or demolition of any building or work by any person, a department and the Commission on public lands or on lands, as the case may be, in the National Capital Region;

...

(k) consider management recommendation and approve sector and area plans, and modifications to policy, master sector, and area plans; [Emphasis added.]

[26] Upon reading Resolution I-5, it becomes clear that, pursuant to subsection 9(2) of the Act, the Commission has specifically delegated to the Executive Committee the power to review and approve the types of development proposals described in subsection 12(1). Furthermore, since the Commission has not created a planning committee, it falls to the Executive Committee to seek out, as it deems necessary, the opinions of such officers, employees, consultants and advisers in its employ.

[27] Needless to say, under paragraph 8(3)(a) of the Act, the Governor in Council may approve a plan of organization for the establishment and classification of the continuing positions necessary for the proper functioning of the Commission. In this particular context, subsection 8(2) of the Act provides that the Commission may employ such officers and employees and such consultants and advisers as it deems necessary for the purpose of this Act.

[28] And yet, in the case under review, the decision to demolish the residence and, if need be, change the use of the public lands on which it is located was not made by the Commission or its Executive Committee, but by the Real Estate Management Division of the NCC (the proponent) or by the Capital Planning Branch, depending on whether the decision is viewed as having been

son comité directeur. En vertu des alinéas 1(c) et (k) de la Résolution I-5, le comité directeur peut notamment :

1. [...]

(c) approuver les propositions pour la construction, la modification, l'agrandissement ou la démolition d'un bâtiment ou d'un ouvrage par une personne, un ministère et par la Commission sur des terrains publics ou des terrains, selon le cas, dans la région de la Capitale nationale;

[...]

(k) examiner les recommandations de la direction et approuver les plans sectoriels et les plans de zone, ainsi que les modifications aux plans d'orientation, aux plans directeurs et sectoriels, et aux plans de zone; [Non souligné dans l'original.]

[26] À la lecture de la Résolution I-5, on peut donc constater que la Commission a spécifiquement délégué au comité directeur constitué en vertu du paragraphe 9(2) de la Loi, le pouvoir d'examiner et d'approuver les projets d'aménagement visés au paragraphe 12(1) de la Loi. D'autre part, puisqu'aucun comité d'aménagement n'a été créé par la Commission, il incombe au comité directeur de solliciter, le cas échéant, l'opinion du personnel, des conseillers et des experts dont les services ont pu être retenus par la Commission.

[27] Faut-il le rappeler, en vertu de l'alinéa 8(3)a) de la Loi, le gouverneur en conseil peut approuver un organigramme en vue de la création et de la classification des postes permanents nécessaire au bon fonctionnement de la Commission. Dans ce cadre particulier, le paragraphe 8(2) de la Loi prévoit que la Commission peut employer le personnel, les experts et les conseillers qu'elle juge nécessaires pour l'application de la Loi.

[28] Mais voilà, dans le cas sous étude, la décision de démolir la résidence, et le cas échéant, de modifier l'affectation des terrains publics sur lesquels se retrouve la résidence, n'a pas été prise par la Commission ou le comité directeur, mais plutôt par la Division de la gestion de l'immobilier de la CCN (le requérant) ou par la Direction de l'aménagement de la capitale, suivant

made on September 9, 2008, when the eviction notice was sent to the applicants, or March 16, 2009, when the Capital Planning Branch allowed the proponent to go ahead with the demolition of the residence subject to the conditions set by the Executive Director.

[29] And therein lies the problem, for the applicants submit that, as qualified and competent as the Commission's officers and employees may be, only the Commission's members themselves could legally make the impugned decision, at a regular or special meeting of the Commission or its Executive Committee during which the proponent's proposal could have been reviewed and debated, which did not happen in this case.

[30] Although the Commission itself and, as the case may be, its Executive Committee have authority under subsections 12(1) and 9(2) of the Act, respectively, to review and approve the proponent's proposal, the respondent submits that such authority to approve the proposal may be legally subdelegated to the Capital Planning Branch or any designated executive pursuant to section 19 of the Act, provided that any administrative discretion thereby granted to officers or certain employees has been properly circumscribed by the Commission.

[31] The respondent therefore submits that, under section 2 of Resolution I-5, a development project of the type described at subsection 12(1) of the Act does not need to be submitted for approval by the Executive Committee or by the Commission itself where the conditions described in By-Law #2, *Governing the Management and Performance of Commission Activities and Business* (By-Law #2) have been met.

[32] In this regard, the respondent refers to the section of By-Law #2 entitled "Approvals Pursuant to Sections 12 and 12.1 of the Act". Sections 30 and 31 of By-Law #2 are relevant:

**Approvals Pursuant to Paragraph 12(1)(a) & (b) of the Act**

30. When a proposal to erect, alter or extend any building or other work made by a person in respect of any public

qu'on se place au 9 septembre 2008, date de l'envoi de l'avis d'éviction aux demandeurs, ou au 16 mars 2009, date à laquelle la Direction de l'aménagement de la capitale permet au requérant de procéder au projet de démolition de la résidence aux conditions spécifiées par le directeur administratif.

[29] C'est bien là où le bât blesse, car aussi qualifiés et compétents que soient les membres du personnel de la Commission, les demandeurs soumettent que la décision contestée ne pouvait légalement être prise que par les commissaires eux-mêmes à l'occasion d'une réunion régulière ou spéciale de la Commission ou du comité directeur, au cours de laquelle aurait pu être examiné et débattu le projet du requérant, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[30] Bien que la Commission elle-même, et le cas échéant, son comité directeur, ont respectivement compétence en vertu des paragraphes 12(1) et 9(2) de la Loi pour examiner et approuver le projet du requérant, le défendeur soumet que ce dernier pouvoir peut légalement être sous-délégué en vertu de l'article 19 de la Loi à la Direction de l'aménagement de la capitale et à tout cadre désigné, pourvu que toute discrétion administrative ainsi conférée au personnel ou à certains employés, ait été bien encadrée par la Commission.

[31] Ainsi, aux termes de l'article 2 de la Résolution I-5, le défendeur soumet qu'un projet d'aménagement visé au paragraphe 12(1) de la Loi, n'a pas à être soumis à l'approbation du comité directeur ou de la Commission elle-même lorsque sont par ailleurs remplies les conditions décrites au Règlement administratif #2, *Sur la gestion et l'exécution des activités et des opérations de la Commission* (le Règlement administratif #2).

[32] À ce chapitre, le défendeur se réfère à la section « III. Approbations en vertu des articles 12 et 12.1 de la Loi » du Règlement administratif #2. Les articles 30 et 31 du Règlement administratif #2 sont pertinents :

**Approbations en vertu des paragraphes 12(1)(a) et (b) de la Loi**

30. Le présent article régit les approbations relatives à des projets qui sont présentés par une personne ou un

lands in the National Capital Region or by a department in respect of any lands in the National Capital Region is minor in nature, conforms to the Plan for Canada's Capital, and:

the conceptual design of the building or other work is not changed by the proposal;  
the environment of the site is not significantly changed by the proposal;  
the proposal is of minor significance in the context of the national capital,

the Vice-President having responsibility for capital planning or the Director having responsibility for design and land use approvals may sign the approval for such proposal either with or without the imposition of conditions.

#### **Approvals Pursuant to Paragraph 12(1)(c) of the Act**

31. When a change in the use of public lands in the National Capital Region, including a proposal to demolish any building or structure or other works affecting the use of public lands, is proposed by any department or person, and

- (i) the proposed change conforms to the Plan for Canada's Capital;
- (ii) the proposed change is not likely to cause significant adverse environmental effects;
- (iii) the proposed change does not impact significantly on the surrounding urban fabric or municipal infrastructure;
- (iv) in the case of a demolition, the building or structure has no heritage significance or designation following review by the Federal Heritage Buildings Review Office;

the Vice-President having responsibility for capital planning or the Director having responsibility for design

ministère; qui visent la construction, la modification ou l'agrandissement d'un bâtiment ou d'un autre ouvrage sur un terrain public de la Région de la capitale nationale; et qui, premièrement, impliquent des travaux mineurs et, deuxièmement, respectent les modalités du Plan de la capitale du Canada.

Les approbations de tels projets peuvent être signées par le vice-président responsable de l'aménagement de la capitale ou le directeur responsable de l'aménagement de la capitale ou le directeur responsable du design et de l'utilisation du sol, avec ou sans imposition de conditions relativement à la signature, pourvu que, selon le cas, chacune des conditions suivants soient respectées :

- le projet ne modifie pas la conception du bâtiment ou de l'ouvrage visé;
- le projet ne modifie pas de façon importante l'environnement de l'emplacement;
- les travaux proposés font partie d'un projet dont la conception a déjà été approuvée par la Société;
- les travaux proposés sont d'importance mineure en fonction du contexte de la capitale nationale.

#### **Approbations en vertu de l'article 12(1)c) de la Loi**

31. Le présent article régit les approbations relatives aux projets présentés par une personne ou un ministère et visant à modifier l'affectation de terrains publics de la Région de la capitale nationale, notamment les projets visant à démolir un bâtiment ou une structure érigé sur un terrain public.

Les approbations relatives à de tels projets peuvent être signés par le vice-président responsable de l'aménagement de la capitale ou le directeur responsable du design et de l'utilisation du sol, avec ou sans imposition de conditions, pourvu que chacune des conditions suivantes soient respectées :

- (i) la modification proposée respecte les modalités du Plan de la capitale du Canada;
- (ii) il est peu probable que les travaux projetés aient un effet néfaste sur l'environnement;
- (iii) les travaux projetés n'auront pas un impact important sur le tissu urbain ou infrastructure municipale du pourtour de l'emplacement;
- (iv) dans le cas d'une demande de démolition, le bâtiment ou la structure visés ne possèdent aucune valeur ni désignation patrimoniale suivant une revue par le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine.

and land use approvals may sign the approval for such change in use either with or without the imposition of conditions.

[33] In fact, the decision to demolish the residence was made and officially announced on September 9, 2008, by Robert Parent, Real Property Portfolio Manager, Real Estate Management. It is therefore reasonable to ask whether the respondent can now raise sections 30 and 31 of By-Law #2 after the fact to argue that the impugned decision dated March 16, 2009, signed by François Lapointe, Executive Director, Capital Planning Branch (the Executive Director) is indeed legal.

[34] Although the Executive Director mentions section 12 of the Act, the impugned decision makes no reference whatsoever to section 30 of By-Law #2, which deals with approvals under paragraphs 12(1)(a) and (b) of the Act, or to section 31 of By-Law #2, which deals with approvals under paragraph 12(1)(c) of the Act and on which the respondent now relies in this case.

[35] However, there is no need to analyse either the reasonableness of the impugned decision or the applicants' argument that procedural fairness has been breached. In this Court's view, the impugned decision must be quashed simply because the Act does not allow the Commission to delegate the powers set out at section 12 of the Act to its officers and employees or to the consultants and advisors it employs.

[36] So beyond the practical problems raised by the interaction of section 2 of Resolution I-5 with sections 30 and 31 of By-Law #2, it is clear that the Commission's subject-matter jurisdiction over reviewing and approving development proposals described at subsection 12(1) of the Act must be exercised by the Commission pursuant to section 12, or by the Governor in Council pursuant to section 12.2 of the Act where a proposal has been rejected by the Commission.

[37] As regards development proposals described at section 12 of the Act, given the general scheme and the

[33] Dans les faits, la décision de démolir la résidence a été prise et annoncée officiellement le 9 septembre 2008 par M. Robert Parent, agent de portefeuille des biens immobiliers, Gestion de l'immobilier. On peut donc raisonnablement se demander si les articles 30 et 31 du Règlement administratif #2 peuvent aujourd'hui être invoqués *ex post facto* par le défendeur pour justifier la légalité de la décision contestée en date du 16 mars 2009 et qui est signée par M. François Lapointe, Directeur administratif, Direction de l'aménagement de la capitale (le directeur administratif).

[34] D'ailleurs, bien que le directeur administratif mentionne l'article 12 de la Loi, il n'y a aucune référence dans la décision contestée à l'article 30 du Règlement administratif #2, qui traite des approbations en vertu des alinéas 12(1)a) et b) de la Loi, ou encore à l'article 31 du Règlement administratif #2, qui traite des approbations en vertu de l'alinéa 12(1)c) de la Loi et que le défendeur invoque en l'espèce aujourd'hui.

[35] Toutefois, il n'est pas nécessaire d'examiner la raisonnablement de la décision contestée, ainsi que l'allégation des demandeurs à l'effet que l'équité procédurale n'a pas été respectée. De l'avis de la Cour, la décision contestée doit être annulée tout simplement parce que la Loi ne permet pas à la Commission de déléguer les pouvoirs prévus à l'article 12 de la Loi à son personnel ou aux experts et conseillers qu'elle engage.

[36] Ainsi, au-delà des difficultés d'application que soulève l'interaction de l'article 2 de la Résolution I-5 avec les articles 30 et 31 du Règlement administratif #2, il est clair que la compétence d'attribution de la Commission d'examiner et d'approuver tout projet d'aménagement mentionné au paragraphe 12(1) de la Loi, doit être exercée par la Commission en vertu de l'article 12, sinon par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 12.2 de la Loi lorsqu'un projet a été refusé par la Commission.

[37] En ce qui a trait aux projets d'aménagement visés à l'article 12 de la Loi, compte tenu de l'économie

provisions of the Act that the Court has already reviewed, it appears that the role of the Capital Planning Branch is more modest. Essentially, its role is to make recommendations to the Commission, not to act in the Commission's stead. It is important to bear in mind that the authority to approve development proposals made by a department or a person, thus by third parties, is not within the scope of the Commission's general corporate powers under subsection 10(2) of the Act.

[38] Parliament does not speak in vain; the Act's provisions must be interpreted in accordance with their purpose and place within the Act. Sections 11 to 13 [as am. by S.C. 1996, c. 10, s. 236] are part of a special chapter entitled "Development". As regards the Commission, a decision-making authority as significant as the one provided for at section 12 of the Act must be exercised by the constituent members of the Commission pursuant to subsection 3(1) of the Act, unless that authority has been delegated to an Executive Committee created pursuant to subsection 9(2) of the Act.

[39] Furthermore, to carry out the Commission's objects and purposes under section 10 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 45, s. 3] of the Act, it is imperative that the decision-making process set out at section 12 of the Act remain transparent and that the Commission always be held accountable to the government for decisions affecting the public interest in development projects by a department or person on lands or public lands in the National Capital Region, particularly where the project involves changing the use of those public lands.

[40] That said, section 1 of Resolution I-5, which delegates the powers under section 12 of the Act to the Executive Committee, is in this Court's view perfectly consistent with the general scheme of the Act. After all, subsection 9(2) of the Act requires the Executive Committee to submit at each meeting of the Commission minutes of its proceedings since the last meeting, which ultimately ensures that the Executive Committee remains accountable to the Commission.

générale et des dispositions de la Loi que la Cour a déjà passées en revue, il nous apparaît que le rôle de la Direction de l'aménagement de la capitale soit plus modeste. Essentiellement, celui-ci est de faire des recommandations à la Commission et non de se substituer à cette dernière. Il ne faut pas perdre de vue que le pouvoir d'approbation de projets d'aménagement qui sont initiés par un ministère ou une personne, donc par des tiers, ne fait pas partie de l'apanage des pouvoirs généraux d'ordre corporatif que possède la Commission en vertu du paragraphe 10(2) de la Loi.

[38] Le législateur ne s'exprime pas pour ne rien dire; il faut interpréter les dispositions de la Loi en tenant compte de leur objet et de leur emplacement. Or, les articles 11 à 13 [mod. par L.C. 1996, ch. 10, art. 236] de la Loi font partie d'un chapitre spécial intitulé « Aménagement ». S'agissant de la Commission, un pouvoir décisionnel aussi important que celui prévu à l'article 12 de la Loi, doit être exercé par les commissaires constituant la Commission en vertu du paragraphe 3(1) de la Loi, à moins que celui-ci n'ait été délégué au comité directeur constitué en vertu du paragraphe 9(2) de la Loi.

[39] Aussi, il est impératif afin d'assurer la réalisation de la mission politique confiée par l'article 10 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 45, art. 3] de la Loi à la Commission que le processus décisionnel inscrit à l'article 12 de la Loi demeure transparent et que la Commission soit toujours imputable vis-à-vis du gouvernement des décisions d'ordre public ayant trait à des travaux d'aménagement, par un ministère ou une personne, sur des terrains ou sur des terrains publics de la région de la capitale nationale, voire lorsqu'il s'agit d'un changement de l'affectation des mêmes terrains publics.

[40] Ceci dit, l'article 1 de la Résolution I-5, qui délègue au comité directeur les pouvoirs de l'article 12 de la Loi, nous semble parfaitement en accord avec l'économie générale de la Loi. Après tout, le paragraphe 9(2) de la Loi oblige le comité directeur à présenter, à chaque réunion de la Commission, le compte-rendu de ses activités depuis la précédente, ce qui fait qu'au bout du compte, le comité directeur reste imputable vis-à-vis la Commission.



[41] However, section 2 of Resolution I-5 is illegal. Its sole purpose is to subdelegate to public servants the plenary power of the Commission—or, as the case may be, its Executive Committee—to approve proposals pursuant to the Act (particularly under section 12 of the Act in cases mentioned in By-Law #2). Sections 29, 30 and 31 of By-Law #2, which must be read together with section 2 of Resolution I-5, are also *ultra vires* the Commission’s powers under the Act and constitute an illegal subdelegation of authority.

[42] In this respect, section 19 of the Act does not have the legal scope that the respondent claims it does. What is more, the Commission may “make by-laws for the conduct and management of its activities and for carrying out the purposes and provisions of this Act.” In the name of flexibility, these by-laws do not have force of law, are not made public and can be amended or replaced at any time by the Commission.

[43] The authority to make “by-laws” (“*règlements administratifs*”) set out at section 19 of the Act is of course incompatible with the existence of a regulatory authority in the broad sense, that is, where Parliament has authorized the so-called “regulatory” authority to adopt mandatory rules (“*règlementaire*”) governing the conduct of others (such as section 20 [as am. by S.C. 2002, c. 13, s. 87] of the Act, in the case of regulations made by the Governor in Council).

[44] Thus, for the “conduct and management of its activities”, it is entirely open to the Commission to adopt by-laws setting internal authority levels for financial matters and designating the officers and employees who can sign agreements on behalf of the Commission. These are simply internal management rules—no more, no less. Although the Commission can adopt by-laws governing the corporate activities set out at subsection 10(2) of the Act, the same cannot be said where the Commission exercises its powers over development.

[45] The authority to “[carry] out the purposes and provisions of this Act” does not include the power to

[41] Par contre, l’article 2 de la Résolution I-5 est illégal. En effet, son unique objet est de sous-déléguer à des fonctionnaires le pouvoir plénier que possède la Commission, ou le cas échéant, le comité directeur, de donner des approbations en vertu de la Loi (notamment en vertu de l’article 12 de la Loi dans les cas mentionnés dans le Règlement administratif #2). Les articles 29, 30 et 31 du Règlement administratif #2, qui doivent être lus en corrélation avec l’article 2 de la Résolution I-5, sont également *ultra vires* des pouvoirs que possède la Commission en vertu de la Loi et constituent une sous-délégation illégale de pouvoir.

[42] À cet égard, l’article 19 de la Loi n’a pas la portée juridique que veut lui conférer le défendeur. Tout au plus, la Commission peut « par règlement administratif, régir son activité et prendre les mesures nécessaires à l’application de la présente loi ». Au nom de la flexibilité, ces règlements administratifs n’ont pas force de loi, ils n’ont pas à être publiés et peuvent être modifiés ou remplacés à tout moment par la Commission.

[43] Le pouvoir de prendre des « règlements administratifs » (« *by-laws* ») visé à l’article 19 de la Loi est bien entendu incompatible avec l’existence d’un pouvoir réglementaire au sens large, c’est-à-dire lorsque le législateur a autorisé l’autorité dite « réglementaire » à adopter des règles obligatoires (« *regulations* ») pouvant régir la conduite d’autrui (comme à l’article 20 [mod. par L.C. 2002, ch. 13, art. 87] de la Loi dans le cas des règlements d’application pris par le gouverneur en conseil).

[44] Ainsi, dans le but de « régir son activité », il est parfaitement loisible à la Commission de prévoir, par règlement administratif, les niveaux d’autorisation interne en matière financière, de désigner les dirigeants et employés qui peuvent signer des ententes au nom de la Commission. Il s’agit ni plus ni moins de règles de régie interne. Si la Commission peut encadrer, par règlement administratif, les activités corporatives énumérées au paragraphe 10(2) de la Loi, il en va autrement lorsqu’il s’agit de l’exercice de la compétence d’attribution donnée en matière d’aménagement à la Commission.

[45] Le pouvoir de « prendre les mesures nécessaires à l’application de la [L]oi » ne comprend pas le pouvoir

delegate the Commission's powers respecting the review of proposals described at subsection 12(1) of the Act. The Commission cannot "legislate" through internal rules (sections 30 and 31 of By-Law #2) on criteria for approval, nor can it waive its discretion to approve proposals by delegating this function to the Capital Planning Branch and its employees.

[46] In such cases, the Commission is required, for each proposal covered by subsection 12(1), to consider the factors set out in subsection 12(2) of the Act before making a decision relating to development. Each proposal must be reviewed on its merits by the members of the Commission or, as the case may be, by the Executive Committee; otherwise, the decision is not enforceable against the proponent, any department or any person, or against the public.

[47] If Parliament had intended that the Commission be able to make by-laws setting the criteria or conditions for approving proposals of the type described at section 12 of the Act, it would have expressly provided for that in section 12 or elsewhere in the Act. For example, Parliament took the trouble to enact section 20 of the Act, which expressly allows the Governor in Council to make regulations for the protection of any property of the Commission and for preserving order or preventing accidents on any property of the Commission.

[48] Likewise, if Parliament had intended that the decision-making powers granted to the Commission by section 12 of the Act could be delegated, it would have expressly provided so. For example, Parliament went to the trouble of enacting subsection 9(2) of the Act, which provides that the Executive Committee exercises the powers and performs the functions delegated to it by the Commission.

[49] The Court also does not agree with the respondent's argument that this is an instance where the case law permits subdelegation to an administrative official. On the one hand, the will of Parliament must be upheld. On the other hand, the case law suggests that there can be no discretion, and such is not the case here.

de déléguer les pouvoirs de la Commission en matière d'examen des projets visés au paragraphe 12(1) de la Loi. La Commission ne peut « légiférer » par des règles internes (articles 30 et 31 du Règlement administratif #2) sur les critères d'approbation, ni renoncer à l'avance à exercer son pouvoir discrétionnaire d'approbation en déléguant cette fonction à la Direction de l'aménagement de la capitale et à ses employés.

[46] Dans ce dernier cas, la Commission doit obligatoirement, dans le cas de chaque projet visé au paragraphe 12(1), tenir compte des éléments mentionnés au paragraphe 12(2) de la Loi avant de rendre une décision en matière d'aménagement. Pour que sa décision soit opposable au promoteur du projet, ministère ou toute personne, ainsi qu'au public, chaque projet doit être examiné par les membres de la Commission, ou le cas échéant par le comité directeur, à son mérite.

[47] Si le législateur avait voulu que la Commission puisse prendre des règlements d'application en vue de préciser les critères ou les conditions d'approbation des projets visés à l'article 12 de la Loi, il l'aurait fait d'une façon expresse à l'article 12 ou ailleurs dans la Loi. À preuve, le Parlement a pris la peine d'adopter l'article 20 de la Loi, qui permet expressément au gouverneur en conseil de prendre des règlements en vue de protéger les biens de la Commission et de maintenir l'ordre ou de prévenir des accidents sur les propriétés de la Commission.

[48] De la même manière, si le législateur avait voulu que les pouvoirs décisionnels conférés à la Commission par l'article 12 de la Loi puissent être délégués à des fonctionnaires, il l'aurait fait d'une façon expresse. À preuve, le Parlement a pris la peine d'adopter le paragraphe 9(2) de la Loi, qui prévoit que le comité directeur exerce les pouvoirs et fonctions que lui délègue la Commission.

[49] La Cour rejette également l'argument du défendeur à l'effet qu'il s'agit d'un cas où la sous-délégation à un agent administratif est permise par la jurisprudence. D'une part, il faut donner effet à la volonté du Parlement. D'autre part, les conditions jurisprudentielles suggèrent une absence de discrétion, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[50] While it is true that sections 30 and 31 of By-Law #2 set out certain conditions, the administrative decision maker nevertheless has full discretion to make an approval subject to such conditions he or she considers desirable. This power mirrors the discretion granted by section 12.2 of the Act to the Commission or the Governor in Council.

[51] Again, the connection between, on the one hand, the conditions set out in sections 30 and 31 of By-Law #2 and, on the other, the criteria stated in subsection 12(2) of the Act is not obvious and, in this Court's view, is highly tenuous. Given the vagueness of certain conditions, the administrative decision maker has a degree of discretion, which will lead him or her to make choices or decisions.

[52] For example, section 12 of the Act makes no distinction between minor and major work. However, in this Court's view, the assessment of the relative scale of the development work, as set out in section 30 of By-Law #2, is somewhat subjective and open to a degree of discretion on the part of the administrative decision maker. The same can be said for the assessment authority under section 31 of By-Law #2, when assessing whether "the proposed change is not likely to cause significant adverse environmental effects", or whether "the proposed change does not impact significantly on the surrounding urban fabric or municipal infrastructure".

[53] Finally section 29 of By-Law #2 grants the administrative decision maker an ongoing authority that he or she can continue to exercise even after proposals have been approved under section 12 of the Act. Section 29 of By-Law #2 delegates to the administrative decision maker "the authority to reconsider, revoke, amend or extend the approvals and to attach conditions to such approvals."

[50] S'il est vrai que les articles 30 et 31 du Règlement administratif #2 énumèrent certaines conditions à respecter, n'empêche, le décideur administratif a entière discrétion pour assujettir toute approbation donnée aux conditions qu'il estime utiles. Ce dernier pouvoir fait écho au pouvoir discrétionnaire en cette matière conféré par l'article 12.2 de la Loi à la Commission ou au gouverneur en conseil.

[51] Encore une fois, le lien qui existe, d'une part, entre les conditions énumérées aux articles 30 et 31 du Règlement administratif #2, et d'autre part, les critères mentionnés au paragraphe 12(2) de la Loi, n'est pas évident et nous apparaît des plus ténus. Compte tenu de l'imprécision de certaines conditions d'application, le décideur administratif est titulaire d'une certaine discrétion, ce qui l'amènera à faire des choix ou à prendre des décisions.

[52] Par exemple, l'article 12 de la Loi ne fait aucune distinction entre des travaux d'importance mineure ou des travaux d'importance majeure. Or, l'évaluation de l'importance relative des travaux d'aménagement que l'on retrouve à l'article 30 du Règlement administratif #2 nous apparaît quelque peu subjective et laisse place à une certaine discrétion de la part du décideur administratif. On peut en dire tout autant du pouvoir d'évaluation que l'on retrouve à l'article 31 du Règlement administratif #2, lorsqu'il s'agit d'évaluer s'« il est peu probable que les travaux projetés aient un effet néfaste sur l'environnement », ou encore si « les travaux projetés n'auront pas un impact important sur le tissu urbain ou infrastructure municipale du pourtour de l'emplacement ».

[53] Enfin, l'article 29 du Règlement administratif #2 confère au décideur administratif une compétence continue, laquelle peut continuer d'être exercée même après que des approbations en vertu de l'article 12 de la Loi ont été données. Ainsi, aux termes de l'article 29 du Règlement administratif #2, on délègue au décideur administratif « le pouvoir de reconsidérer, de révoquer ou de modifier une approbation, de prolonger la durée d'une approbation et d'imposer des conditions à une approbation ».

[54] No such delegation of authority is permitted by the Act or by the case law.

[55] In conclusion, the Real Estate Management Division, or the Capital Planning Branch, was obligated to refer the proposal to demolish the residence to the Commission or its Executive Committee, as the case may be.

[56] For these reasons, the application for judicial review is allowed. The Court declares that section 2 of Resolution I-5 and sections 29, 30 and 31 of By-Law #2 are *ultra vires* the powers of the Commission. The Court quashes the decision of the Capital Planning Branch approving the demolition of the residence. Given the outcome, costs will go to the applicants.

#### JUDGMENT

THE COURT DECLARES AND ORDERS that:

1. The application for judicial review is allowed;
2. Section 2 of Resolution I-5 and sections 29, 30 and 31 of By-Law #2 are *ultra vires* the powers of the Commission;
3. The decision of the Capital Planning Branch, dated March 16, 2009, approving the demolition of the residence rented to the applicants is quashed; and
4. The applicants are entitled to costs.

[54] Pareille délégation de pouvoir n'est ni autorisée par la Loi, ni permise par la jurisprudence.

[55] En conclusion, il incombait à la Division de la gestion de l'immobilier, voire à la Direction de l'aménagement de la capitale, de référer le projet de démolition de la résidence à la Commission, ou au comité directeur, le cas échéant.

[56] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est accueillie. La Cour déclare que l'article 2 de la Résolution I-5 et les articles 29, 30 et 31 du Règlement administratif #2 sont *ultra vires* des pouvoirs de la Commission. La Cour annule la décision de la Direction de l'aménagement de la capitale approuvant la démolition de la résidence. Vu le résultat, les dépens iront aux demandeurs.

#### JUGEMENT

LA COUR DÉCLARE, STATUE ET ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie;
2. L'article 2 de la Résolution I-5 et les articles 29, 30 et 31 du Règlement administratif #2 sont *ultra vires* des pouvoirs de la Commission;
3. La décision rendue le 16 mars 2009 par la Direction de l'aménagement de la capitale approuvant la démolition de la résidence louée aux demandeurs est annulée; et
4. Les demandeurs ont droit aux dépens.