

**Rogers Communications Inc.** *Appellant*

v.

**City of Châteauguay and  
Attorney General of Quebec** *Respondents*

- and -

**Rogers Communications Inc.** *Appellant*

v.

**City of Châteauguay and  
Attorney General of Quebec** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada,  
Christina White, Federation of  
Canadian Municipalities,  
City of Toronto, Bell Mobilité Inc.,  
TELUS Communications Inc.,  
Vidéotron s.e.n.c. and Union des  
municipalités du Québec** *Intervenors*

**INDEXED AS: ROGERS COMMUNICATIONS INC. v.  
CHÂTEAUGUAY (CITY)**

**2016 SCC 23**

File No.: 36027.

2015: October 9; 2016: June 16.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Cromwell,  
Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté and  
Brown JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
QUEBEC**

*Constitutional law — Division of powers — Radiocommunication — Pith and substance doctrine — Double aspect doctrine — Notice of establishment of reserve served by city to prevent construction of radiocommunication antenna system on its territory — Whether notice of reserve is ultra vires city on basis that it relates in pith and substance to exclusive federal*

**Rogers Communications Inc.** *Appelante*

c.

**Ville de Châteauguay et  
procureure générale du Québec** *Intimées*

- et -

**Rogers Communications Inc.** *Appelante*

c.

**Ville de Châteauguay et  
procureure générale du Québec** *Intimées*

et

**Procureur général du Canada,  
Christina White, Fédération  
canadienne des municipalités,  
Ville de Toronto, Bell Mobilité Inc.,  
TELUS Communications Inc.,  
Vidéotron s.e.n.c. et Union des  
municipalités du Québec** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ROGERS COMMUNICATIONS INC. c.  
CHÂTEAUGUAY (VILLE)**

**2016 CSC 23**

N° du greffe : 36027.

2015 : 9 octobre; 2016 : 16 juin.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella,  
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon,  
Côté et Brown.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC**

*Droit constitutionnel — Partage des compétences — Radiocommunication — Doctrine du caractère véritable — Théorie du double aspect — Avis d'imposition de réserve signifié par la ville pour empêcher la construction d'un système d'antennes de radiocommunication sur son territoire — L'avis de réserve est-il ultra vires de la compétence de la ville parce que son caractère véritable*

*power — Radiocommunication Act, R.S.C. 1985, c. R-2, s. 5(1)(f) — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10)(a), (13), (16).*

*Constitutional law — Division of powers — Radio-communication — Interjurisdictional immunity — Notice of establishment of reserve served by city to prevent construction of radiocommunication antenna system on its territory — Whether notice of reserve inapplicable by reason of doctrine of interjurisdictional immunity — Radiocommunication Act, R.S.C. 1985, c. R-2, s. 5(1)(f) — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10)(a), (13), (16).*

Rogers Communications Inc. (“Rogers”), a Canadian corporation, offers various communication services everywhere in Canada. It holds a spectrum licence, which authorizes it to provide services in specified frequency ranges. This licence requires it to meet a number of obligations, one of which is to ensure an adequate network coverage in the geographic regions attributed to it. In the fall of 2007, Rogers decided to construct a new radiocommunication antenna system on the territory of the City of Châteauguay (“Châteauguay”) in order to fill gaps in its wireless telephone network. Pursuant to his powers under the *Radiocommunication Act*, the federal Minister of Industry authorized Rogers to install an antenna system on property located at 411 Boulevard Saint-Francis in Châteauguay. Châteauguay, arguing that the health and well-being of people living near such an installation would be at risk, adopted a municipal resolution authorizing the service of a notice of establishment of a reserve that prohibited all construction on the property in question for two years. A few days before the notice was due to lapse, it was renewed for two additional years. Rogers filed a motion to contest the notice of a reserve, arguing that the notice was unconstitutional because it constituted an exercise of the federal power over radiocommunication. Rogers also expressed the view that the notice was either inapplicable to it by reason of the doctrine of interjurisdictional immunity or inoperative by reason of the doctrine of federal paramountcy.

The Superior Court, applying administrative law principles, found that Châteauguay had acted in bad faith, and annulled the notice of a reserve and its renewal, as well as the resolutions on which they were based. The Court of Appeal set aside the Superior Court’s judgment and also rejected Rogers’ constitutional arguments.

*relève d’une compétence fédérale exclusive? — Loi sur la radiocommunication, L.R.C. 1985, c. R-2, art. 5(1)(f) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10)(a), (13), (16).*

*Droit constitutionnel — Partage des compétences — Radiocommunication — Doctrine de l’exclusivité des compétences — Avis d’imposition de réserve signifié par la ville pour empêcher la construction d’un système d’antennes de radiocommunication sur son territoire — La doctrine de l’exclusivité des compétences rend-elle l’avis de réserve inapplicable? — Loi sur la radiocommunication, L.R.C. 1985, c. R-2, art. 5(1)(f) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10)(a), (13), (16).*

Rogers Communications Inc. (« Rogers »), une société canadienne, offre divers services de communication sur l’ensemble du territoire canadien. Elle détient une licence de spectre qui l’autorise à exploiter ses services dans certaines gammes de fréquence. Cette licence lui impose plusieurs obligations, dont celle d’assurer une couverture de réseau adéquate dans les régions géographiques qui lui sont attribuées. À l’automne 2007, Rogers décide d’ériger un nouveau système d’antennes de radiocommunication sur le territoire de la Ville de Châteauguay (« Châteauguay ») afin de combler des lacunes dans son réseau de téléphonie sans fil. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur la radiocommunication*, le ministre fédéral de l’Industrie a autorisé Rogers à installer un système d’antennes sur le terrain situé au 411, boulevard Saint-Francis (« 411 Saint-Francis ») à Châteauguay. Invoquant le risque pour la santé et le bien-être des citoyens qui résident à proximité d’une telle installation, Châteauguay a adopté une résolution municipale autorisant la signification d’un avis d’imposition de réserve qui interdit toute construction sur le terrain en question pour une période de deux ans. Quelques jours avant son expiration, cet avis fut renouvelé pour une période additionnelle de deux ans. Rogers dépose une requête pour contester l’avis et allègue que l’avis de réserve est inconstitutionnel puisqu’il constitue un exercice de la compétence fédérale en matière de radiocommunication. Rogers estime en outre que l’avis lui serait inapplicable en raison de la doctrine de l’exclusivité des compétences, ou encore inopérant en application de la doctrine de la prépondérance fédérale.

Appliquant les principes de droit administratif, la Cour supérieure conclut à la mauvaise foi de Châteauguay et annule l’avis de réserve et son renouvellement, ainsi que les résolutions à l’appui. La Cour d’appel infirme le jugement de première instance et rejette également les arguments d’ordre constitutionnel soulevés par Rogers.

*Held*: The appeal should be allowed. The notice of a reserve is unconstitutional.

*Per* McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Côté and Brown JJ.: The notice of a reserve is *ultra vires*, because it constitutes an exercise of the federal power over radiocommunication, which is an exclusive federal power. In analyzing the pith and substance of the notice of a reserve, a court must consider both its purpose and its effects. An analysis of the evidence in this regard leads to but one conclusion: the purpose of the notice of a reserve was to prevent Rogers from installing its radiocommunication antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis by limiting the possible choices for the system's location. The same conclusion applies with regard to the legal and practical effects of the notice of a reserve. Even if this measure addressed health concerns raised by certain residents, the fact remains that it would constitute a usurpation of the federal power over radiocommunication. The principle of co-operative federalism is of no assistance in this case, as it can neither override nor modify the division of powers itself. It cannot be seen as imposing limits on the valid exercise of legislative authority. Nor can it support a finding that an otherwise unconstitutional measure is valid.

The notice of a reserve does not have a double aspect. Because the pith and substance of the notice of a reserve is the choice of the location of radiocommunication infrastructure, there is no equivalence between the federal aspect, that is, the power over radiocommunication, and the provincial aspects, namely the protection of the health and well-being of residents living nearby and the harmonious development of the municipality's territory. A finding that the siting of radiocommunication infrastructure has a double aspect would imply that both the federal and provincial governments can legislate in this regard, which would contradict the precedent established by the Privy Council in *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304, to the effect that the federal jurisdiction over the siting of such infrastructure is exclusive.

Although the application of the pith and substance doctrine suffices to dispose of the appeal, the application of the doctrine of interjurisdictional immunity is also discussed in order to clarify the law. The application of this doctrine is generally reserved for situations that are already covered by precedent. There is a precedent that supports the application of interjurisdictional immunity in this situation, namely the Privy Council's decision in

*Arrêt* : Le pourvoi est accueilli. L'avis de réserve est inconstitutionnel.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Côté et Brown : L'avis de réserve est *ultra vires* puisqu'il constitue l'exercice de la compétence fédérale en matière de radiocommunication, une compétence fédérale exclusive. L'analyse du caractère véritable de l'avis de réserve requiert l'examen tant de son objet que de ses effets. L'analyse de la preuve à cet égard n'autorise qu'une conclusion : l'objet de l'avis de réserve est d'empêcher Rogers d'installer son système d'antennes de radiocommunication sur le terrain situé au 411 Saint-Francis en circonscrivant le choix de l'emplacement de ce système. La même conclusion s'impose au regard des effets juridiques et pratiques de l'avis de réserve. Même si cette mesure répondait à des préoccupations de santé soulevées par certains citoyens, il n'en demeure pas moins qu'elle usurperait l'exercice de la compétence fédérale en matière de radiocommunication. Le principe du fédéralisme coopératif n'est d'aucune assistance en l'espèce puisqu'il ne peut ni l'emporter sur le partage des compétences lui-même ni le modifier. Il ne peut être considéré comme imposant des limites à l'exercice valide d'une compétence législative. Il ne peut non plus être utilisé pour valider des mesures inconstitutionnelles.

L'avis de réserve ne jouit pas d'un double aspect. En effet, puisque le caractère véritable de l'avis de réserve est de choisir l'emplacement des infrastructures en matière de radiocommunication, il n'y a pas d'équivalence entre l'aspect fédéral, soit sa compétence en matière de radiocommunication, et les aspects provinciaux, soit la protection de la santé et du bien-être des résidents à proximité et le développement harmonieux du territoire. Reconnaître un double aspect à l'emplacement des infrastructures en matière de radiocommunication impliquerait que le fédéral et les provinces peuvent légiférer à cet égard, ce qui serait contraire au précédent établi par le Conseil privé dans *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304, selon lequel la compétence fédérale à l'égard de l'emplacement de telles infrastructures est exclusive.

Bien que l'application de la doctrine du caractère véritable suffise pour disposer du pourvoi, l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences est également abordée afin de clarifier le droit. L'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences est généralement limitée à des situations déjà traitées par les tribunaux dans le passé. Il existe un précédent donnant ouverture à l'application de cette doctrine à la présente

*Toronto Corporation v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52, which suggests that the siting of telecommunications infrastructure is at the core of the federal power. Moreover, the evidence in the record favours such a finding as regards the siting of radiocommunication antenna systems, given that it is the appropriate and specific siting of antenna systems that ensures the orderly development and efficient operation of radiocommunication in Canada. The siting of antenna systems is part of the core of the federal power over radiocommunication; any other conclusion would make it impossible for Parliament to achieve the purpose for which this power was conferred on it.

Thus, the notice of a reserve seriously and significantly impaired the core of the federal power over radiocommunication. The facts show that Rogers was unable to meet its obligation to serve the geographic area in question as required by its spectrum licence. The notice prevented Rogers from constructing its antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis for two successive two-year periods, and there was no alternative solution to which it could have turned on short notice. The notice of a reserve served on Rogers is therefore inapplicable by reason of the doctrine of interjurisdictional immunity.

*Per Gascon J.*: Contrary to the opinion expressed by the majority, the notice of a reserve is *intra vires* Châteauguay, and the appeal should be resolved on the basis not of the pith and substance doctrine, but of the doctrine of interjurisdictional immunity.

The determination of a legislative measure's pith and substance is a delicate exercise of judgment that requires a court to consider and assess the impugned measure as a whole, weighing all its aspects. Although an overly general approach that would make the pith and substance analysis superficial is not recommended, the identification of the matter to which the measure relates requires the adoption of a flexible approach tailored to the modern conception of federalism, which allows for some overlapping and favours a spirit of co-operation. It is therefore necessary to consider the context of the adoption of the resolution authorizing the notice of a reserve and the purpose of issuing the notice while bearing in mind the presumption of validity of a provincial or municipal measure. The factual context supports the existence of another normative perspective that relates to provincial jurisdiction. The history and the preamble

situation, soit l'arrêt du Conseil privé *Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52, qui suggère que l'emplacement des infrastructures dans le domaine des télécommunications relève du cœur de la compétence fédérale. Par ailleurs, la preuve présentée ici milite en faveur d'une telle conclusion dans le cas du choix de l'emplacement des systèmes d'antennes de radiocommunication puisque c'est l'emplacement adéquat et précis des systèmes d'antennes qui permet d'assurer le développement ordonné et l'exploitation efficace de la radiocommunication au Canada. La détermination de l'emplacement des systèmes d'antennes est au cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication et il est absolument nécessaire qu'il en soit ainsi pour que le Parlement puisse réaliser l'objet pour lequel ladite compétence lui a été attribuée.

L'avis de réserve constitue donc une atteinte grave et importante au cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication. Les faits démontrent que Rogers n'était pas en mesure de satisfaire à son obligation de desservir la région géographique en cause, telle que l'exigeait sa licence de spectre. Cet avis de réserve a empêché Rogers de construire son système d'antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis pour deux périodes successives de deux ans, alors qu'il n'existait aucune solution de rechange à laquelle elle aurait pu recourir à brève échéance. Ainsi, la doctrine de l'exclusivité des compétences rend inapplicable l'avis de réserve signifié à Rogers.

*Le juge Gascon* : Contrairement à l'opinion exprimée par la majorité, l'avis de réserve est *intra vires* des pouvoirs de Châteauguay et le pourvoi doit se résoudre non pas en vertu de la doctrine du caractère véritable, mais en appliquant la doctrine de l'exclusivité des compétences.

Déterminer le caractère véritable d'une mesure législative demeure un délicat exercice de jugement qui commande d'évaluer et d'apprécier la mesure contestée dans son ensemble, en s'inspirant de toutes ses facettes. Sans préconiser une démarche trop générale qui rendrait l'analyse du caractère véritable superficielle, l'identification de la matière sur laquelle porte la mesure requiert l'adoption d'une approche souple, adaptée à la conception moderne du fédéralisme qui permet certains chevauchements et favorise un esprit de coopération. Il est donc nécessaire de tenir compte du contexte de l'adoption de la résolution autorisant l'avis de réserve et de l'objet de l'imposition de l'avis en gardant à l'esprit la présomption relative à la validité d'une mesure provinciale ou municipale. Le contexte factuel appuie l'existence d'une autre perspective normative qui relève de la compétence provinciale. L'historique et le préambule de la résolution

to the municipal resolution show that Châteauguay opposed the construction of a tower on the property at 411 Boulevard St-Francis not simply to control the siting of a radiocommunication system, but to respond to its residents' concerns about their health and well-being. These matters correspond to a valid municipal purpose and fall within the provincial heads of power provided for in s. 92(13) and (16) of the *Constitution Act, 1867*.

As regards the effects of the notice of a reserve, its legal effect must be distinguished from its practical effect. Although in practice, the effect of the notice is to prohibit Rogers from constructing its radiocommunication tower on the property at 411 Boulevard St-Francis, the notice's legal effect opens the way for Châteauguay to exercise its powers of expropriation, which falls within its jurisdiction to regulate the development of its territory in accordance with its needs and priorities. This more nuanced understanding of the effects of the notice is in line with a more flexible conception of the pith and substance doctrine that is more consistent with the guiding principles already set out and that favours a more accurate understanding of the matter to which the notice actually applies.

The effects of a municipal measure must be considered in conjunction with its purpose. The fact that such a measure affects a federal head of power does not on its own explain why the action was taken. However, the evidence in the record does clearly show what motivated it, which, moreover, appears to outweigh its effects. Thus, if the resolution's purposes and effects are considered as a whole in a comprehensive analysis of the pith and substance, the purposes that were pursued and achieved in establishing the land reserve were to ensure the harmonious development of the territory of Châteauguay, to allay its residents' concerns and to protect their health and well-being, despite the fact that there was clearly an effect on the siting of Rogers' radiocommunication tower. This approach tends to support a finding that the actions of the governments at both levels are valid and to favour the key principles underlying the division of powers, including subsidiarity and co-operative federalism.

On the basis of the doctrine of interjurisdictional immunity, the notice of a reserve nevertheless impairs the core of the federal power over radiocommunication. The choice of location or the siting of antenna systems is at the core of that power. By blocking the location decided on in accordance with the procedure provided for in the *Radiocommunication Act* and circular *CPC-2-0-03 — Radiocommunication and Broadcasting*

municipale font ressortir que Châteauguay ne s'est pas opposée à la présence d'une tour sur le 411 Saint-Francis simplement pour contrôler l'emplacement d'un système de radiocommunication, mais pour répondre aux préoccupations de ses résidents quant à leur santé et leur bien-être. Ces matières correspondent à une fin municipale valide et entrent dans les champs de compétence provinciaux des par. 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Quant aux effets de l'avis de réserve, il faut distinguer son effet juridique de son effet pratique. Bien qu'en pratique, l'effet de l'avis se traduit par une interdiction pour Rogers de bâtir sa tour de radiocommunication sur le terrain situé au 411 Saint-Francis, son effet juridique ouvre la porte à un exercice par Châteauguay de ses pouvoirs d'expropriation, ce qui relève de sa compétence de réglementer l'aménagement de son territoire selon ses besoins et priorités. Cette vision plus nuancée des effets de l'avis s'inscrit dans une conception plus souple de la doctrine du caractère véritable qui concorde mieux avec les principes directeurs énoncés et qui favorise une conception plus juste de la matière réellement visée par l'avis.

Les effets d'une mesure municipale doivent être considérés en conjonction avec son objet. Le simple fait que la mesure municipale affecte un champ de compétence fédéral ne dit pas pourquoi le geste est entrepris. Or, la preuve retenue cerne bien cette motivation qui, du reste, apparaît dominante par rapport aux effets de la mesure. Ainsi, lorsque l'objet et les effets de la résolution sont considérés dans leur ensemble dans une analyse globale du caractère véritable, le but recherché et obtenu par l'imposition de la réserve foncière reste l'aménagement harmonieux du territoire de Châteauguay, l'apaisement des inquiétudes de ses résidents et la protection de leur santé et de leur bien-être, malgré l'existence d'un effet certain sur l'emplacement de la tour de radiocommunication de Rogers. L'adoption d'une approche semblable permet de favoriser la validité des gestes des deux ordres de gouvernement et de promouvoir des principes clés sous-tendant le partage des compétences, tels la subsidiarité et le fédéralisme coopératif.

En appliquant la doctrine de l'exclusivité des compétences, l'avis de réserve entrave néanmoins le cœur de la compétence fédérale sur les radiocommunications. Le choix ou la détermination de l'emplacement des systèmes d'antennes se situe au cœur de cette compétence. En faisant échec à l'emplacement déterminé selon le mécanisme prévu à la *Loi sur la radiocommunication* et à la circulaire *CPC-2-0-03 — Systèmes d'antennes de*

*Antenna Systems*, the notice intrudes significantly on a vital and essential aspect of the power.

### Cases Cited

By Wagner and Côté JJ.

**Distinguished:** *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; **applied:** *Toronto Corporation v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; **referred to:** *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; *Goodwin v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 46, [2015] 3 S.C.R. 250; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Saskatchewan (Attorney General) v. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 SCC 53, [2015] 3 S.C.R. 419; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225; *Téléphone Guèvremont Inc. v. Québec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 S.C.R. 878; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59; *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, 2010 SCC 61, [2010] 3 S.C.R. 457; *Siemens v. Manitoba (Attorney General)*, 2003 SCC 3, [2003] 1 S.C.R. 6; *Telus Communications Co. v. Toronto (City)* (2007), 84 O.R. (3d) 656.

By Gascon J.

**Applied:** *Toronto Corporation v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; **referred to:** *Nova Scotia*

*radiocommunications et de radiodiffusion*, l'avis de réserve empiète de façon importante sur un élément du contenu vital et essentiel de la compétence.

### Jurisprudence

Citée par les juges Wagner et Côté

**Distinction d'avec l'arrêt :** *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; **arrêt appliqué :** *Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; **arrêts mentionnés :** *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 46, [2015] 3 R.C.S. 250; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *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; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, [2015] 3 R.C.S. 419; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Téléphone Guèvremont Inc. c. Québec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 R.C.S. 878; *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457; *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, 2003 CSC 3, [2003] 1 R.C.S. 6; *Telus Communications Co. c. Toronto (City)* (2007), 84 O.R. (3d) 656.

Citée par le juge Gascon

**Arrêt appliqué :** *Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; **arrêts**

*Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, [1945] S.C.R. 234; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; *Reference re Employment Insurance Act (Can.)*, ss. 22 and 23, 2005 SCC 56, [2005] 2 S.C.R. 669; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *Bank of Montreal v. Marcotte*, 2014 SCC 55, [2014] 2 S.C.R. 725.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1.  
*Cities and Towns Act*, CQLR, c. C-19, ss. 29.4, 570.  
*Constitution Act, 1867*, ss. 91 preamble, (29), 92(10)(a), (13), (16).  
*Expropriation Act*, CQLR, c. E-24, ss. 69 et seq.  
*Radiocommunication Act*, R.S.C. 1985, c. R-2, s. 5(1)(f).

### Authors Cited

Canada. Health Canada. Consumer and Clinical Radiation Protection Bureau. *Limits of Human Exposure to Radiofrequency Electromagnetic Energy in the Frequency Range from 3 kHz to 300 GHz (Safety Code 6)*. Ottawa: Health Canada, 2009.

**mentionnés :** *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, 2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *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; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569; *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725.

### Lois et règlements cités

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91 (préambule), (29), 92(10)(a), (13), (16).  
*Loi sur l'expropriation*, RLRQ, c. E-24, art. 69 et suiv.  
*Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1.  
*Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R-2, art. 5(1)(f).  
*Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 29.4, 570.

### Doctrine et autres documents cités

Canada. Industrie Canada. Gestion du spectre et télécommunications. *CPC-2-0-03 — Systèmes d'antennes de radiocommunications et de radiodiffusion*, 4<sup>e</sup> éd., juin 2007.

- Canada. Industry Canada. Spectrum Management and Telecommunications. *CPC-2-0-03 — Radiocommunication and Broadcasting Antenna Systems*, issue 4, June 2007.
- City of Châteauguay. Conseil municipal. Résolution n° 2010-904, adoptée lors de la séance ordinaire du 4 octobre 2010 (en ligne: [www.ville.chateauguay.qc.ca/Proces-verbal-seance-2010-10-04](http://www.ville.chateauguay.qc.ca/Proces-verbal-seance-2010-10-04)).
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp. Toronto: Carswell, 2007 (updated 2015, release 1).
- Lederman, W. R. “Classification of Laws and the British North America Act”, in W. R. Lederman, ed., *The Courts and the Canadian Constitution*. Toronto: McClelland and Stewart, 1964, 177.
- Lederman, W. R. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*. Toronto: Butterworths, 1981.
- Monahan, Patrick J., and Byron Shaw. *Constitutional Law*, 4th ed. Toronto: Irwin Law, 2013.
- Ryan, Michael H. “Telecommunications and the Constitution: Re-Setting the Bounds of Federal Authority” (2010), 89 *Can. Bar Rev.* 695.
- Canada. Santé Canada. Bureau de la protection contre les rayonnements des produits cliniques et de consommation. *Limites d'exposition humaine à l'énergie électromagnétique radioélectrique dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz (Code de sécurité 6)*, Ottawa, Santé Canada, 2009.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto, Carswell, 2007 (updated 2015, release 1).
- Lederman, W. R. « Classification of Laws and the British North America Act », in W. R. Lederman, ed., *The Courts and the Canadian Constitution*, Toronto, McClelland and Stewart, 1964, 177.
- Lederman, W. R. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas : Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, Toronto, Butterworths, 1981.
- Monahan, Patrick J., and Byron Shaw. *Constitutional Law*, 4th ed., Toronto, Irwin Law, 2013.
- Ryan, Michael H. « Telecommunications and the Constitution : Re-Setting the Bounds of Federal Authority » (2010), 89 *R. du B. can.* 695.
- Ville de Châteauguay. Conseil municipal. Résolution n° 2010-904, adoptée lors de la séance ordinaire du 4 octobre 2010 (en ligne : [www.ville.chateauguay.qc.ca/Proces-verbal-seance-2010-10-04](http://www.ville.chateauguay.qc.ca/Proces-verbal-seance-2010-10-04)).

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Morissette, Dutil and Léger JJ.A.), 2014 QCCA 1121, 113 L.C.R. 233, [2014] AZ-51078720, [2014] J.Q. n° 5163 (QL), 2014 CarswellQue 13182 (WL Can.), setting aside in part a decision of Perrault J., 2013 QCCS 3138, [2013] R.J.Q. 1177, 110 L.C.R. 81, [2013] AZ-50985779, [2013] J.Q. n° 7419 (QL), 2013 CarswellQue 8577 (WL Can.). Appeal allowed.

*John B. Laskin, Nicholas Kennedy, Pierre Y. Lefebvre and Vincent Cérat Lagana*, for the appellant.

*Patrice Gladu and Sébastien Dorion*, for the respondent the City of Châteauguay.

*Benoît Belleau, Simon Larose and Hugo Jean*, for the respondent the Attorney General of Quebec.

*Pierre Salois and François Joyal*, for the intervenor the Attorney General of Canada.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Morissette, Dutil et Léger), 2014 QCCA 1121, 113 L.C.R. 233, [2014] AZ-51078720, [2014] J.Q. n° 5163 (QL), 2014 CarswellQue 5123 (WL Can.), qui a infirmé en partie une décision de la juge Perrault, 2013 QCCS 3138, [2013] R.J.Q. 1177, 110 L.C.R. 81, [2013] AZ-50985779, [2013] J.Q. n° 7419 (QL), 2013 CarswellQue 7250 (WL Can.). Pourvoi accueilli.

*John B. Laskin, Nicholas Kennedy, Pierre Y. Lefebvre et Vincent Cérat Lagana*, pour l’appelante.

*Patrice Gladu et Sébastien Dorion*, pour l’intimée la Ville de Châteauguay.

*Benoît Belleau, Simon Larose et Hugo Jean*, pour l’intimée la procureure générale du Québec.

*Pierre Salois et François Joyal*, pour l’intervenant le procureur général du Canada.



No one appeared for the intervener Christina White.

*Stéphane Émard-Chabot*, for the intervener the Federation of Canadian Municipalities.

*Darrel A. Smith* and *Jared Wehrle*, for the intervener the City of Toronto.

*Mathieu Quenneville*, *Stephen Schmidt*, *Valérie Beaudin* and *Roudine Ishak*, for the interveners Bell Mobilité Inc., TELUS Communications Inc. and Vidéotron s.e.n.c.

*Marc-André LeChasseur*, for the intervener Union des municipalités du Québec.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Côté and Brown JJ. delivered by

WAGNER AND CÔTÉ JJ. —

## I. Introduction

[1] Wireless telephony now dominates the means by which Canadian individuals and businesses communicate with one another every day. The use of mobile telephones on this scale requires an efficient national radiocommunication network, the existence of which inevitably gives rise to regulatory difficulties. Although it is well established that Parliament has exclusive jurisdiction in the sphere of radiocommunication, this appeal raises the question whether a municipality may intervene in the siting of a radiocommunication antenna system. If the answer is yes, the scope of that intervention must be determined.

[2] Pursuant to his powers under the *Radiocommunication Act*, R.S.C. 1985, c. R-2, the Minister of Industry (“Minister”) authorized Rogers Communications Inc. (“Rogers”) to install an antenna system on property located at 411 Boulevard Saint-Francis in the municipality of Châteauguay for the purpose of improving its cellular telephone network. The

Personne n’a comparu pour l’intervenante Christina White.

*Stéphane Émard-Chabot*, pour l’intervenante la Fédération canadienne des municipalités.

*Darrel A. Smith* et *Jared Wehrle*, pour l’intervenante la Ville de Toronto.

*Mathieu Quenneville*, *Stephen Schmidt*, *Valérie Beaudin* et *Roudine Ishak*, pour les intervenantes Bell Mobilité Inc., TELUS Communications Inc. et Vidéotron s.e.n.c.

*Marc-André LeChasseur*, pour l’intervenante l’Union des municipalités du Québec.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Côté et Brown a été rendu par

LES JUGES WAGNER ET CÔTÉ —

## I. Introduction

[1] La téléphonie sans fil occupe désormais une place prédominante parmi les moyens de communication utilisés quotidiennement au Canada tant par les citoyens que par les entreprises. Un tel recours aux téléphones mobiles est tributaire d’un réseau national efficace de radiocommunication, dont l’existence engendre inévitablement des difficultés sur le plan de la réglementation. S’il est bien établi que le législateur fédéral exerce une compétence exclusive dans le domaine des radiocommunications, le présent pourvoi soulève la question de savoir si une municipalité peut intervenir dans le choix de l’emplacement d’un système d’antennes de radiocommunication et, dans l’affirmative, celle de déterminer l’étendue de cette intervention.

[2] En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R-2, le ministre de l’Industrie (« ministre ») a autorisé Rogers Communications Inc. (« Rogers ») à installer un système d’antennes sur le terrain situé au 411, boulevard Saint-Francis (« 411 Saint-Francis ») dans la municipalité de

City of Châteauguay (“Châteauguay”), arguing that the health and well-being of people living near such an installation would be at risk, adopted a municipal resolution authorizing the service of a notice of establishment of a reserve (“notice of a reserve”) that prohibited all construction on the property at 411 Boulevard Saint-Francis for two years pursuant to the *Cities and Towns Act*, CQLR, c. C-19, and the *Expropriation Act*, CQLR, c. E-24. A few days before the reserve was due to lapse, it was renewed for two additional years.

[3] Rogers argues that the notice of a reserve is unconstitutional. In its opinion, the issuance of the notice constitutes an exercise of the federal power over radiocommunication and is therefore *ultra vires* the province. Rogers is also of the view that the notice is either inapplicable to it by reason of the doctrine of *interjurisdictional immunity* or inoperative by reason of the doctrine of *federal paramountcy*. Finally, Rogers contests the validity of the notice from the standpoint of municipal law.

[4] The respondents, Châteauguay and the Attorney General of Quebec (“AGQ”), counter that the notice of a reserve is *intra vires* the province, as its issuance constitutes a valid exercise of the provincial powers over property and civil rights in the province and generally all matters of a merely local or private nature. They also argue that the notice is neither inapplicable to Rogers nor inoperative by reason of the doctrine of interjurisdictional immunity or that of federal paramountcy. Finally, they submit that, under municipal law, the issuance of the notice constitutes a valid exercise of powers delegated to Châteauguay.

[5] We are of the opinion that in light of the purpose and the effects of the notice of a reserve, its pith and substance is the siting of a radiocommunication antenna system, which represents an exercise of federal jurisdiction. The notice is therefore *ultra vires* the province. In the circumstances, the notice impairs the core of the federal power over

Châteauguay afin d’améliorer son réseau de téléphonie cellulaire. Invoquant le risque pour la santé et le bien-être des citoyens qui résident à proximité d’une telle installation, la Ville de Châteauguay (« Châteauguay ») a adopté une résolution municipale autorisant la signification d’un avis d’imposition de réserve (« avis de réserve ») interdisant toute construction sur le terrain situé au 411 Saint-Francis pour une période de deux ans en conformité avec la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, et la *Loi sur l’expropriation*, RLRQ, c. E-24. Quelques jours avant son expiration, cette réserve fut renouvelée pour une période additionnelle de deux ans.

[3] Rogers allègue que l’avis est inconstitutionnel. En effet, pour Rogers, l’avis de réserve constituerait un exercice de la compétence fédérale en matière de radiocommunication et serait ainsi *ultra vires* des compétences provinciales. Rogers estime en outre que l’avis lui serait inapplicable en raison de la doctrine de l’*exclusivité des compétences*, ou encore inopérant en application de la doctrine de la *prépondérance fédérale*. Finalement, Rogers conteste la validité de l’avis de réserve sur le plan du droit municipal.

[4] Pour leur part, les intimées, Châteauguay et la procureure générale du Québec (« PGQ »), soutiennent que l’avis de réserve est *intra vires* des compétences provinciales, puisqu’il s’agit d’un exercice valide des compétences provinciales en matière de propriété et de droits civils dans la province et de généralement toutes les matières d’une nature purement locale ou privée. En outre, selon les intimées, les doctrines de l’exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale ne rendent l’avis ni inapplicable à Rogers ni inopérant. Elles font finalement valoir que l’avis constitue, eu égard au droit municipal, un exercice valide des pouvoirs délégués à Châteauguay.

[5] Nous sommes d’opinion qu’en raison de son objet et de ses effets le caractère véritable de l’avis de réserve est de déterminer l’emplacement d’un système d’antennes de radiocommunication, ce qui constitue l’exercice d’une compétence fédérale. L’avis de réserve est ainsi *ultra vires* des compétences provinciales. Au surplus, l’avis de réserve

radiocommunication in that it compromises the orderly development and efficient operation of radiocommunication in Canada. In addition, it is inapplicable to Rogers by reason of the doctrine of interjurisdictional immunity.

## II. Facts

[6] Rogers, a Canadian corporation, offers various communication services — including that of wireless telephony, a form of radiocommunication — everywhere in Canada. It holds a spectrum licence, which authorizes it to provide services in specified frequency ranges. This licence requires it to meet a number of obligations, one of which is to ensure an adequate network coverage in the geographic regions attributed to it. To do this, Rogers must install and operate radio stations.

[7] In the fall of 2007, Rogers decided to construct a new radiocommunication antenna system on the territory of the city of Châteauguay in order to fill gaps in its wireless telephone network. For this, it identified an optimal “search area” within which there were a few sites that might enable it to ensure that its network provided adequate coverage.

[8] Rogers has no power of expropriation. To be able to construct its installation in the established search area, it must therefore reach an agreement with an owner of property located there. It is in this context that Rogers entered into a lease with the owner of the property at 411 Boulevard Saint-Francis in December 2007.

[9] Before installing its system, Rogers also had to obtain the Minister’s approval for a specific site under s. 5(1)(f) of the *Radiocommunication Act*. To do this, it had to submit to a 120-day public consultation process, as was required by circular CPC-2-0-03 — *Radiocommunication and Broadcasting Antenna Systems* (“Circular”), published by Industry Canada. The *Circular* required that both the public and the land-use authority (“LUA”) — Châteauguay in this case — be consulted. The purpose

empiète sur le cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication, puisqu’il compromet le développement ordonné et l’exploitation efficace des radiocommunications au Canada. Selon la doctrine de l’exclusivité des compétences, il est donc inapplicable à Rogers.

## II. Faits

[6] Rogers, une société canadienne, offre divers services de communication — dont celui de téléphonie sans fil, une forme de radiocommunication — sur l’ensemble du territoire canadien. Elle détient une licence de spectre qui l’autorise à exploiter ses services dans certaines gammes de fréquence. Cette licence lui impose plusieurs obligations, dont celle d’assurer une couverture de réseau adéquate dans les régions géographiques qui lui sont attribuées. Pour ce faire, Rogers doit installer et exploiter des stations de radiocommunication.

[7] À l’automne 2007, Rogers décide d’ériger un nouveau système d’antennes de radiocommunication sur le territoire de la ville de Châteauguay afin de combler des lacunes dans son réseau de téléphonie sans fil. Elle identifie donc une « aire de recherche » optimale à l’intérieur de laquelle certains sites sont susceptibles de lui permettre d’assurer une couverture adéquate de son réseau.

[8] Rogers ne possède aucun pouvoir d’expropriation. Elle doit donc s’entendre avec le propriétaire d’un terrain situé dans l’aire de recherche établie pour pouvoir y aménager ses installations. C’est dans ce contexte que Rogers conclut, en décembre 2007, un bail avec le propriétaire du terrain situé au 411 Saint-Francis.

[9] Avant d’installer son système, Rogers doit en outre obtenir l’approbation du ministre pour un site spécifique, en application de l’al. 5(1)(f) de la *Loi sur la radiocommunication*. Pour ce faire, Rogers doit se soumettre à un processus de consultation publique d’une durée de 120 jours, tel que l’exige la circulaire CPC-2-0-03 — *Systèmes d’antennes de radiocommunications et de radiodiffusion* (« *Circulaire* »), publiée par Industrie Canada. Selon cette *Circulaire*, tant la population que l’autorité responsable

of this consultation was to identify concerns about the proposed installation and ensure that the licence holder reached an understanding with the LUA. Following the consultation process, the Minister had to decide whether the licence holder had met the requirements of the *Circular*. The Minister could also resolve any impasse reached in the discussions between the parties regarding the construction of the antenna system by making a final decision in that regard.

[10] In March 2008, Rogers notified Châteauguay of its intention to set up a radiocommunication system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis and initiated the consultation process required by the *Circular*.

[11] Châteauguay expressed its opposition to the project on April 28, 2008. It argued that the project would contravene the municipality's zoning by-law and would be visually disagreeable, and expressed a concern for a potential adverse impact on the health and safety of people living in an adjacent residential area. Châteauguay accordingly proposed three alternatives to Rogers: (1) to install another antenna on an existing site; (2) to increase the power of the signal from an existing antenna; or, as a last resort, (3) to construct the proposed antenna system on another lot located at 50 Boulevard Industriel.

[12] On August 28, 2008, Rogers advised Châteauguay that it had studied the proposed alternatives, but that the existing sites were inadequate and the property at 50 Boulevard Industriel was not available. It responded to Châteauguay's concerns regarding the health and safety of its residents by adding that its installation would comply with the standards of Health Canada's *Safety Code 6*.

[13] In September 2008, Châteauguay reiterated its disagreement with the installation of an antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis. It nonetheless asked Rogers to identify measures that could be taken to mitigate the project's

de l'utilisation des sols (« ARUS ») — en l'espèce Châteauguay — doivent être consultées. Cette consultation vise à identifier les préoccupations relatives à l'aménagement projeté et à assurer que le titulaire de la licence s'entende avec l'ARUS. Au terme du processus de consultation, le ministre décide si le titulaire de la licence a satisfait aux exigences de la *Circulaire*. Le ministre peut également résoudre toute impasse, quelle qu'elle soit, dans les discussions entre les parties concernant la construction du système d'antennes en rendant une décision finale sur la question.

[10] En mars 2008, Rogers informe Châteauguay de son intention d'aménager un système de radiocommunication sur le terrain situé au 411 Saint-Francis et entreprend le processus de consultation prescrit par la *Circulaire*.

[11] Le 28 avril 2008, Châteauguay s'oppose au projet. Elle fait valoir que ce dernier contreviendrait au règlement de zonage de la municipalité, qu'il aurait un aspect inesthétique, et elle s'inquiète des répercussions négatives potentielles sur la santé et la sécurité de la population vivant dans la zone résidentielle adjacente. Châteauguay propose donc trois solutions de rechange à Rogers : (1) installer une autre antenne sur un site existant; (2) augmenter la puissance du signal sur une antenne existante; ou, en dernier ressort, (3) construire le système d'antennes projeté sur un autre terrain situé au 50, boulevard Industriel (« 50 Industriel »).

[12] Le 28 août 2008, Rogers informe Châteauguay qu'elle a étudié les solutions de rechange proposées, mais que les sites existants sont inadéquats et que le terrain situé au 50 Industriel n'est pas disponible. En ce qui concerne les craintes exprimées par Châteauguay concernant la santé et la sécurité de ses résidents, Rogers ajoute que ses installations respectent les normes prévues au *Code de sécurité 6* édicté par Santé Canada.

[13] En septembre 2008, Châteauguay réitère son désaccord avec l'implantation d'un système d'antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Elle demande néanmoins à Rogers d'identifier des mesures d'atténuation et d'améliorer l'esthétique

effects and improve its visual aspect. In February 2009, Châteauguay issued a building permit to Rogers for the property at 411 Boulevard Saint-Francis.

[14] After it had issued the permit, Châteauguay received a petition signed by more than a hundred residents who opposed the construction of the antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis. They argued that, according to certain studies, such installations are harmful to health and to the environment. On May 19, 2009, Châteauguay's municipal council adopted a resolution that authorized Châteauguay to request that the project at 411 Boulevard Saint-Francis be halted and that the consultation process be resumed.

[15] In the summer of 2009, the Minister of Health advised Châteauguay that *Safety Code 6* provides adequate protection to the public. However, the Minister of Industry noted some flaws in Rogers' initial public consultation process and asked it to resume its negotiations with Châteauguay. Rogers submitted willingly to this request. The building permit issued to Rogers expired on August 18, 2009; at that time, the work had not yet begun.

[16] On September 21, 2009, the Minister determined that the second consultation process had been completed satisfactorily. The parties nevertheless tried to find an alternative site that would have less of an impact on residents. With this in mind, Châteauguay identified two possible lots located at 20 and 50 Boulevard Industriel. The owners of those lots showed little interest in doing business with Rogers, however.

[17] On December 15, 2009, Châteauguay proposed the property at 50 Boulevard Industriel as an alternative site for the new antenna system. It informed Rogers at that time that it intended to acquire that property either by mutual agreement or by way of expropriation. Rogers agreed to consider the property at 50 Boulevard Industriel on condition that the transaction take place no later than February 15, 2010. A few days later, the Minister confirmed that the consultation process conducted

du projet. En février 2009, elle délivre un permis de construction à Rogers pour le terrain situé au 411 Saint-Francis.

[14] Après la délivrance du permis, Châteauguay reçoit une pétition signée par plus d'une centaine de résidents qui s'opposent à la construction du système d'antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Ils font valoir que, selon certaines études, de telles installations sont nocives pour la santé et l'environnement. Le 19 mai 2009, le conseil municipal de Châteauguay adopte une résolution autorisant Châteauguay à demander l'arrêt du projet sur le terrain situé au 411 Saint-Francis de même que la reprise du processus de consultation.

[15] À l'été 2009, le ministre de la Santé informe Châteauguay que le *Code de sécurité 6* protège adéquatement la population. Toutefois, le ministre de l'Industrie constate certaines lacunes dans le processus de consultation publique mené initialement par Rogers et demande à cette dernière de reprendre les négociations avec Châteauguay. Rogers s'y soumet de bonne grâce. Le 18 août 2009, le permis de construction délivré à Rogers expire, alors que les travaux n'avaient toujours pas commencé.

[16] Le 21 septembre 2009, le ministre juge que ce deuxième processus de consultation publique est complété de manière satisfaisante. Les parties tentent malgré tout de trouver un autre site où les impacts seraient moindres pour les résidents. Dans cette optique, Châteauguay identifie deux terrains potentiels situés respectivement au 20 et au 50 Industriel. Les propriétaires de ces terrains se montrent toutefois peu intéressés à transiger avec Rogers.

[17] Le 15 décembre 2009, Châteauguay propose le terrain situé au 50 Industriel comme site alternatif pour l'installation du nouveau système d'antennes. Elle avise alors Rogers de son intention d'acquérir le terrain situé au 50 Industriel de gré à gré ou par expropriation. Rogers accepte de considérer le terrain situé au 50 Industriel à la condition que la transaction ait lieu au plus tard le 15 février 2010. Quelques jours plus tard, le ministre confirme que le processus de consultation mené pour le terrain situé

for 411 Boulevard Saint-Francis also applied to 50 Boulevard Industriel.

[18] On January 18, 2010, Châteauguay's municipal council adopted a resolution authorizing the acquisition of the property at 50 Boulevard Industriel by mutual agreement or by way of expropriation. However, the intervener Christina White had purchased that property three days earlier, on January 15, 2010. The new owner was served with a notice of expropriation on February 16, 2010, and she responded by filing a motion to contest Châteauguay's right to expropriate the property.

[19] Representatives of Rogers, Châteauguay and the Minister met on April 15, 2010. Rogers asked the Minister, in particular, to exercise his powers under the *Circular* and to resolve the impasse, as it could no longer wait to construct its antenna system and was concerned that the expropriation proceeding would drag on.

[20] On July 26, 2010, the Minister confirmed that Rogers had met the consultation requirements, and resolved the impasse between the parties by approving the installation of the antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis. Rogers therefore informed Châteauguay that it did not intend to locate its installation at 50 Boulevard Industriel and that it had decided to go ahead with the construction of the antenna system at 411 Boulevard Saint-Francis.

[21] On October 1, 2010, Châteauguay proposed to Rogers that the work be delayed until a decision was rendered in the expropriation proceeding. In exchange, Châteauguay undertook not to appeal any adverse decision in that proceeding and not to oppose the construction of the antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis if Rogers were unable to install one at 50 Boulevard Industriel by May 15, 2011.

[22] On October 4, 2010, before Rogers had even responded to Châteauguay's proposition, the municipal council adopted resolution No. 2010-904, which authorized steps to establish a reserve for

au 411 Saint-Francis vaut aussi pour le terrain situé au 50 Industriel.

[18] Le 18 janvier 2010, le conseil municipal de Châteauguay adopte une résolution autorisant l'acquisition de gré à gré ou par voie d'expropriation du terrain situé au 50 Industriel. L'intervenante Christina White avait toutefois acquis cet immeuble trois jours auparavant, soit le 15 janvier 2010. Le 16 février suivant, un avis d'expropriation est signifié à la nouvelle propriétaire qui dépose alors une requête en contestation du droit d'expropriation de Châteauguay.

[19] Des représentants de Rogers, de Châteauguay et du ministre se rencontrent le 15 avril 2010. Rogers demande notamment au ministre d'exercer les pouvoirs que lui confère la *Circulaire* et de dénouer l'impasse, puisqu'elle ne peut plus attendre pour construire son système d'antennes et craint que les procédures d'expropriation ne s'éternisent.

[20] Le 26 juillet 2010, le ministre confirme que Rogers a satisfait aux exigences de consultation, et dénoue l'impasse entre les parties en approuvant l'installation du système d'antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Rogers informe donc Châteauguay qu'elle n'a pas l'intention de construire ses installations sur le terrain situé au 50 Industriel et qu'elle a décidé d'aller de l'avant avec l'aménagement de son système d'antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis.

[21] Le 1<sup>er</sup> octobre 2010, Châteauguay propose à Rogers de différer le début des travaux jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur la procédure d'expropriation. En contrepartie, Châteauguay s'engage à ne pas porter en appel une décision défavorable, le cas échéant, et à ne pas s'opposer à la construction du système d'antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis si, au plus tard le 15 mai 2011, Rogers n'est pas en mesure de l'installer sur le terrain situé au 50 Industriel.

[22] Le 4 octobre 2010, avant même que Rogers ne réponde à la proposition de Châteauguay, le conseil municipal adopte la résolution n° 2010-904, qui autorise les démarches en vue d'imposer une

the purposes of a land reserve on the property at 411 Boulevard Saint-Francis. Châteauguay justified this resolution by referring to concerns related to the interests and well-being of its residents, as well as to the development of its territory.

[23] A few days later, Rogers rejected Châteauguay's offer of October 1, 2010 and confirmed that it intended to begin installing the new antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis. On October 12, Châteauguay served the notice of a reserve with respect to that property. Rogers then filed a motion to contest the notice and intervened in the expropriation proceeding between Châteauguay and Ms. White. On October 2, 2012, Châteauguay renewed the reserve for an additional two-year period.

### III. Judgments of the Courts Below

#### A. *Superior Court, 2013 QCCS 3138, 110 L.C.R. 81*

[24] Perrault J. held that Châteauguay had acted to further a valid municipal purpose in expropriating the property at 50 Boulevard Industriel. She noted that it was reasonable and rational, given that the evidence disclosed that the question of radio-frequency energy is controversial, to believe that Châteauguay would ensure that an antenna system would be installed at a safe distance from nearby residences.

[25] Having said this, Perrault J. added that, in this case, the discretion conferred on a municipality to establish a reserve under the *Cities and Towns Act* and the *Expropriation Act* had been exercised in bad faith as regards the property at 411 Boulevard Saint-Francis and that Châteauguay's exercise of that discretion had thus constituted an abuse of power.

[26] Perrault J. was of the opinion that the act of issuing the notice of a reserve had been intended to harm Rogers or, at the very least, that it had been so inconsistent with the legislative context in which it

réserve pour fins de réserve foncière relativement au terrain situé au 411 Saint-Francis. Châteauguay justifie l'adoption de la résolution en question en référant à des préoccupations liées à l'intérêt et au bien-être de ses résidents, de même qu'à l'aménagement de son territoire.

[23] Quelques jours plus tard, Rogers rejette l'offre que lui a soumise Châteauguay le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et lui confirme son intention de débiter les travaux d'installation du nouveau système d'antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Le 12 octobre, Châteauguay signifie l'avis de réserve à l'égard du terrain situé au 411 Saint-Francis. Rogers dépose alors une requête pour contester cet avis et intervient dans l'instance d'expropriation qui oppose Châteauguay et M<sup>me</sup> White. Le 2 octobre 2012, Châteauguay renouvelle la réserve pour une période additionnelle de deux ans.

### III. Jugements des cours d'instance inférieure

#### A. *Cour supérieure, 2013 QCCS 3138, [2013] R.J.Q. 1177*

[24] La juge Perrault conclut que Châteauguay a agi pour une fin municipale valide en expropriant le terrain situé au 50 Industriel. Elle souligne qu'il est raisonnable et rationnel de croire que, dans un contexte où la preuve révèle l'existence d'une controverse sur la question des radiofréquences, Châteauguay s'assure qu'un système d'antennes soit installé à une distance sécuritaire des résidences avoisinantes.

[25] Cela dit, selon la juge Perrault, le pouvoir discrétionnaire accordé à une municipalité relativement à l'imposition d'une réserve en vertu de la *Loi sur les cités et villes* et de la *Loi sur l'expropriation* a été exercé, dans ce cas-ci, de mauvaise foi sur le terrain situé au 411 Saint-Francis, et Châteauguay a ainsi commis un abus de pouvoir.

[26] En effet, selon la juge, l'imposition de la réserve est un acte accompli dans l'intention de nuire à Rogers ou, à tout le moins, tellement singulier par rapport au contexte législatif dans lequel il est posé

was carried out that to find that the city had acted in good faith was impossible. She annulled the notice of a reserve and its renewal, as well as the resolutions on which they were based. Because the case had been resolved on the basis of administrative law principles, she found that it was not necessary to consider the constitutional issues.

B. *Court of Appeal, 2014 QCCA 1121, 113 L.C.R. 233 (Morissette, Dutil and Léger JJA.)*

[27] In the Court of Appeal's opinion, the motion judge had erred in finding that Châteauguay had acted in bad faith in serving the notice of a reserve. The court found that the power of expropriation and the power to serve such a notice could in fact be exercised for reasons related to the health and well-being of the people living in the city. The court was therefore of the view that the motion judge could not, after holding that Châteauguay had acted for municipal purposes and in the interest of its residents in expropriating the property at 50 Boulevard Industriel, conclude that Châteauguay or its agents had acted in bad faith in serving the notice with respect to the property at 411 Boulevard Saint-Francis.

[28] On the constitutional issues, the Court of Appeal agreed with Rogers that the notice of expropriation and the notice of a reserve must be considered as a whole in order to identify their pith and substance. It also referred to the principle stated by this Court that federalism must be applied flexibly by favouring the pith and substance and double aspect doctrines.

[29] After considering the notice of expropriation and the notice of establishment of a land reserve as a whole, the Court of Appeal stated that their purpose was [TRANSLATION] "to respond to concerns of the citizens of Châteauguay concerning possible repercussions of radio waves on their health and to ensure a harmonious development of its territory": para. 78. The court accordingly concluded that the pith and substance of the notice of expropriation and the notice of a reserve was not to encroach upon the federal power over radiocommunication. It also expressed

que l'on ne peut conclure à la bonne foi de la ville. La juge Perrault annule l'avis de réserve et son renouvellement, ainsi que les résolutions à l'appui. Le litige étant résolu en appliquant les principes de droit administratif, la juge estime qu'il n'est pas nécessaire de considérer les questions d'ordre constitutionnel.

B. *Cour d'appel, 2014 QCCA 1121 (les juges Morissette, Dutil et Léger)*

[27] La Cour d'appel est d'avis que la juge de première instance a erré en concluant à la mauvaise foi de Châteauguay lorsqu'elle a signifié l'avis de réserve. Pour la Cour d'appel, le pouvoir d'exproprier et celui de signifier un avis de réserve pouvaient certes être exercés pour des motifs liés à la santé et au bien-être des citoyens de la ville. En conséquence, la Cour d'appel détermine que, après avoir jugé que Châteauguay avait agi pour des fins municipales dans l'intérêt de ses citoyens en expropriant le terrain situé au 50 Industriel, la juge de première instance ne pouvait alors conclure que Châteauguay ou ses agents étaient de mauvaise foi en signifiant l'avis de réserve relativement au terrain situé au 411 Saint-Francis.

[28] Se prononçant sur les questions constitutionnelles, la Cour d'appel convient avec Rogers qu'il faut examiner l'avis d'expropriation et l'avis de réserve dans leur ensemble pour identifier leur caractère véritable. Elle rappelle également les enseignements de notre Cour selon lesquels il faut favoriser une application souple du fédéralisme en privilégiant les doctrines du caractère véritable et du double aspect.

[29] Au terme de l'examen de l'avis d'expropriation et de l'avis de réserve foncière dans leur ensemble, la Cour d'appel affirme qu'ils avaient pour but « de répondre aux inquiétudes des citoyens de Châteauguay concernant les répercussions possibles des ondes radio sur leur santé et [d']assurer un développement harmonieux de son territoire » : par. 78 (CanLII). En conséquence, la Cour d'appel conclut que le caractère véritable de l'avis d'expropriation et de l'avis de réserve n'est pas d'entraver la compétence fédérale en matière de



the opinion that Parliament does not have exclusive jurisdiction over telecommunications: para. 79.

[30] The Court of Appeal added that the doctrine of interjurisdictional immunity does not apply in this case. It explained that its understanding of *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 77, was that this doctrine applies only where, in specific cases, there are precedents in which its application has been favoured. The court found that Rogers was wrong to invoke *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (P.C.), and *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141, as they were not precedents in which the doctrine of interjurisdictional immunity had been applied with respect to the siting of radiocommunication antenna systems in search areas. The Court of Appeal noted, on the contrary, that the Privy Council had held in *Toronto Corporation v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52 (“*Bell*”), that cities may intervene as regards the siting of telephone poles on their territories.

[31] Finally, the Court of Appeal held that the doctrine of federal paramountcy cannot apply in the instant case. First of all, there is no operational conflict, since Rogers has been authorized to construct its antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis but could also use the property at 50 Boulevard Industriel. It would thus be possible for Rogers to comply with the federal authorization granted by the Minister while at the same time satisfying Châteauguay’s requirements with respect to the location of the antenna system within the search area.

[32] The Court of Appeal also found that there is no frustration of the purpose of the federal legislation. It observed, relying on *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241, that municipalities may add to regulations made by the federal government where those regulations are permissive

radiocommunication. Par ailleurs, la Cour d’appel est d’avis que le fédéral ne possède pas une compétence exclusive en matière de télécommunications : para. 79.

[30] La Cour d’appel ajoute que la doctrine de l’exclusivité des compétences n’est pas applicable en l’espèce. Selon sa lecture des enseignements de l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 77, cette doctrine ne s’applique que lorsqu’un précédent préconise son application dans un cas particulier. Elle estime que Rogers a tort d’invoquer les arrêts *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (C.P.), et *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141, puisqu’il ne s’agit pas de précédents qui appliquent la doctrine de l’exclusivité des compétences à la détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes de radiocommunication à l’intérieur d’aires de recherche. La Cour d’appel souligne qu’au contraire, l’arrêt *Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52 (« *Bell* »), du Conseil privé a reconnu le pouvoir des villes d’intervenir relativement à l’emplacement de poteaux téléphoniques sur leurs territoires.

[31] Finalement, la Cour d’appel conclut que la doctrine de la prépondérance fédérale ne peut s’appliquer en l’espèce. En premier lieu, il n’y a pas de conflit d’application puisque Rogers est autorisée à construire son système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis, mais peut également utiliser le terrain situé au 50 Industriel. Rogers pourrait donc à la fois se conformer à l’autorisation fédérale transmise par le ministre et respecter les exigences de Châteauguay relativement à l’emplacement du système d’antennes à l’intérieur de l’aire de recherche.

[32] La Cour d’appel ajoute de plus qu’il n’y a pas d’entrave à la réalisation de l’objectif de la loi fédérale. S’appuyant sur l’arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241, elle souligne que les municipalités peuvent ajouter aux règlements mis en place par le gouvernement fédéral

in nature. In the case at bar, the purpose of the federal regulation was to [TRANSLATION] “allow for the deployment of telecommunication networks while respecting local populations”: C.A., at para. 91. Thus, in the court’s view, the purposes of the notice of a reserve were to ensure the well-being of residents and the harmonious development of the municipality’s territory. It accordingly allowed the appeal on the basis that these purposes could be achieved “without encroaching on the fulfilment of the federal [rule]”: para. 92.

#### IV. Issues

[33] This appeal raises the following issues:

- (1) Is the notice of a reserve *ultra vires* Châteauguay on the basis that it relates in pith and substance to an exclusive federal power?
- (2) Is the notice of a reserve inapplicable by reason of the doctrine of interjurisdictional immunity?
- (3) Is the notice of a reserve inoperative by reason of the doctrine of federal paramountcy?
- (4) Is the notice of a reserve *ultra vires* Châteauguay in light of the principles of municipal law?

#### V. Analysis

##### A. *Application of the Constitutional Doctrines*

[34] The first step in a division of powers analysis is to determine whether the level of government or the entity exercising delegated powers possesses the authority under the Constitution to enact the impugned statute or adopt the impugned measure: *Goodwin v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 46, [2015] 3 S.C.R. 250, at para. 30; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53 (“*Marine Services*”), at paras. 47-48; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536

lorsque ces derniers sont de nature permissive. Or, en l’espèce, la réglementation fédérale a pour objet de « permettre le déploiement des réseaux de radiocommunication, tout en respectant les populations locales » : C.A., par. 91. Ainsi, selon la Cour d’appel, l’avis de réserve a pour objectifs d’assurer le bien-être des résidents et le développement harmonieux du territoire. Elle accueille donc l’appel puisque ces objectifs peuvent être atteints « sans qu’il y ait entrave à la réalisation de la norme fédérale » : par. 92.

#### IV. Questions en litige

[33] Le présent pourvoi soulève les questions suivantes :

- (1) L’avis de réserve est-il *ultra vires* de la compétence de Châteauguay parce que son caractère véritable relève d’une compétence fédérale exclusive?
- (2) La doctrine de l’exclusivité des compétences rend-elle l’avis de réserve inapplicable?
- (3) La doctrine de la prépondérance fédérale rend-elle l’avis de réserve inopérant?
- (4) L’avis de réserve est-il *ultra vires* de la compétence de Châteauguay au regard des principes de droit municipal?

#### V. Analyse

##### A. *L’application des doctrines constitutionnelles*

[34] Dans le cadre d’une analyse du partage des compétences, il faut d’abord déterminer si le palier législatif ou l’entité exerçant les pouvoirs délégués est autorisé, en vertu de la Constitution, à adopter la loi ou la mesure contestée : *Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 46, [2015] 3 R.C.S. 250, par. 30; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53 (« *Marine Services* »), par. 47-48; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536

(“COPA”), at para. 22; *Canadian Western Bank*, at para. 25; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, at para. 52. This is achieved by characterizing the “pith and substance” of the statute or measure: *Marine Services*, at para. 48.

[35] A court must conduct the pith and substance analysis before inquiring into the application of the doctrines of interjurisdictional immunity and federal paramountcy, both of which are predicated on the constitutional validity of the impugned statute or measure. If the doctrine of interjurisdictional immunity applies, the impugned measure remains valid but has no application with regard to the core of the power of the other level of government that it impairs: *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134, at para. 58. Similarly, where the doctrine of federal paramountcy applies, the impugned provincial measure is rendered inoperative to the extent of its incompatibility with the federal legislation: *Canadian Western Bank*, at para. 69; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113, at para. 74.

#### (1) Pith and Substance Doctrine

[36] In analyzing the pith and substance of the notice of a reserve, the Court must consider both its purpose and its effects: *Goodwin*, at para. 21; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693, at para. 29; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 63-64; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453, at paras. 20-22. The purpose of a municipal measure, like that of a law, is determined by examining both intrinsic evidence, such as the preamble or the general purposes stated in the resolution authorizing the measure, and extrinsic evidence, such as that of the circumstances in which the measure was adopted: *Lacombe*, at paras. 20-22; *COPA*, at para. 18; *Canadian Western Bank*, at para. 27. As for the effects of a municipal measure, they are determined by considering both the legal ramifications of the words used and the practical

(« COPA »), par. 22; *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 25; *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. 52. Ceci s'accomplit en qualifiant le « caractère véritable » de la loi ou de la mesure contestée : *Marine Services*, par. 48.

[35] L'analyse du caractère véritable précède l'examen de l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences et celle de la prépondérance fédérale, lesquelles présupposent la validité constitutionnelle de la loi ou de la mesure contestée. En effet, si la théorie de l'exclusivité des compétences s'applique, la mesure contestée demeure valide, mais ne s'applique pas au cœur de la compétence de l'autre palier législatif sur lequel elle empiète : *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, par. 58. Par ailleurs, lorsque la théorie de la prépondérance fédérale s'applique, la mesure provinciale contestée est inopérante dans la mesure du conflit avec la loi fédérale : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 69; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, par. 74.

#### (1) La doctrine du caractère véritable

[36] L'analyse du caractère véritable de l'avis de réserve requiert l'examen tant de son objet que de ses effets : *Goodwin*, par. 21; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693, par. 29; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 63-64; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20-22. Comme pour celui d'une loi, l'objet d'une mesure municipale s'apprécie par l'examen des éléments de preuve intrinsèque, tels que le préambule ou les objectifs généraux énoncés dans la résolution qui autorise la mesure, de même que par des éléments de preuve extrinsèques, tels que les circonstances dans lesquelles la mesure a été adoptée : *Lacombe*, par. 20-22; *COPA*, par. 18; *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 27. Pour leur part, les effets de la mesure municipale sont déterminés par l'examen des répercussions juridiques de

consequences of the application of the measure: *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pp. 482-83.

[37] When conducting a pith and substance analysis, a court must avoid adopting the watertight compartments approach, which this Court has in fact rejected. The fact that a measure has what are merely incidental effects on an exclusive head of power of the other level of government does not suffice to justify declaring that measure to be *ultra vires*: *COPA*, at para. 18.

[38] Our colleague correctly points out, at para. 85 of his reasons, that when the courts apply the various constitutional doctrines, they must take into account the principle of co-operative federalism, which favours, where possible, the concurrent operation of statutes enacted by governments at both levels: *Saskatchewan (Attorney General) v. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 SCC 53, [2015] 3 S.C.R. 419, at para. 22, quoting *Lacombe*, at para. 118, per Deschamps J. (dissenting); *Marine Services*, at para. 50, citing *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Canadian Western Bank*, at para. 37.

[39] However, although co-operative federalism has become a principle that the courts have invoked to provide flexibility for the interpretation and application of the constitutional doctrines relating to the division of powers, such as federal paramountcy and interjurisdictional immunity, it can neither override nor modify the division of powers itself. It cannot be seen as imposing limits on the valid exercise of legislative authority: *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, at paras. 17-19. Nor can it support a finding that an otherwise unconstitutional law is valid. This Court commented as follows in *Reference re Securities Act*, at para. 62:

In summary, notwithstanding the Court's promotion of cooperative and flexible federalism, the constitutional boundaries that underlie the division of powers must be respected. The "dominant tide" of flexible federalism, however strong its pull may be, cannot sweep designated powers out to sea, nor erode the constitutional balance inherent in the Canadian federal state.

son libellé et par les conséquences pratiques découlant de son application : *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482-483.

[37] Lorsqu'ils procèdent à l'examen du caractère véritable, les tribunaux doivent éviter d'adopter l'approche des compartiments étanches, approche d'ailleurs, rejetée par la Cour. Le fait qu'une mesure ait de simples effets accessoires sur un champ de compétence exclusive de l'autre palier législatif ne suffit pas pour qu'elle soit déclarée *ultra vires* : *COPA*, par. 18.

[38] Au paragraphe 85 de ses motifs, notre collègue souligne à juste titre qu'en appliquant les différentes doctrines constitutionnelles, les tribunaux ne peuvent ignorer le principe du fédéralisme coopératif, lequel favorise, dans la mesure du possible, l'application concurrente des lois adoptées par deux ordres de gouvernement : *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, [2015] 3 R.C.S. 419, par. 22, citant *Lacombe*, par. 118, la juge Deschamps (dissidente); *Marine Services*, par. 50, citant *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 37.

[39] Toutefois, bien que la notion du fédéralisme coopératif soit devenue un principe invoqué par les tribunaux afin d'assouplir l'interprétation et l'application des doctrines constitutionnelles touchant le partage des compétences, telles la prépondérance fédérale et l'exclusivité des compétences, il ne peut ni l'emporter sur le partage lui-même ni le modifier. Il ne peut être considéré comme imposant des limites à l'exercice valide d'une compétence législative : *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, par. 17-19. Il ne peut pas non plus être utilisé pour valider des lois inconstitutionnelles. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, notre Cour rappelle au par. 62 :

En somme, même si la Cour préconise un fédéralisme coopératif et souple, les frontières constitutionnelles qui sous-tendent le partage des compétences doivent être respectées. Le « courant dominant » du fédéralisme souple, aussi fort soit-il, ne peut autoriser à jeter des pouvoirs spécifiques par-dessus bord, ni à éroder l'équilibre constitutionnel inhérent à l'État fédéral canadien.

[40] In the instant case, Rogers argues that the sole purpose and effect of the notice of a reserve was to prevent it from constructing its antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis and that the notice therefore relates in pith and substance to the siting of radiocommunication infrastructure, a matter that falls within exclusive federal jurisdiction.

[41] The respondents counter that to ascertain the pith and substance of the notice of a reserve, it is necessary to distinguish the purpose being pursued from the means employed to achieve it. In the respondents' view, Châteauguay's ultimate purpose in establishing the reserve was to protect the health and well-being of its residents living close to the property at 411 Boulevard Saint-Francis and to ensure the development of its territory. There is no question that these are matters that fall within the provincial powers in relation to "Property and Civil Rights in the Province" and "Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province" (s. 92(13) and (16) of the *Constitution Act, 1867*), and that the notice of a reserve is therefore *intra vires* the province.

[42] To begin, we should point out that Parliament has exclusive jurisdiction over radiocommunication and that this jurisdiction includes the power to choose the location of radiocommunication infrastructure: *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada; Capital Cities Communications*, at pp. 160-61. Moreover, under ss. 91(29) and 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, Parliament clearly has a broader jurisdiction over telecommunications undertakings where such undertakings operate outside the limits of a province: *Bell; Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225; *Téléphone Guèvremont Inc. v. Quebec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 S.C.R. 878.

[43] In the case at bar, a detailed and rigorous review of the evidence in the record reveals the following:

[40] En l'espèce, Rogers prétend que l'avis de réserve avait comme seul objet et pour seul effet d'empêcher la construction de son système d'antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis et que son caractère véritable est ainsi lié à la détermination de l'emplacement des infrastructures de radiocommunication, une compétence fédérale exclusive.

[41] Pour leur part, les intimées prétendent que, dans le cadre de la détermination du caractère véritable de l'avis de réserve, il faut distinguer l'objectif visé des moyens entrepris pour l'atteindre. En effet, selon les intimées, en imposant la réserve, Châteauguay visait ultimement à protéger la santé et le bien-être de ses résidents vivant à proximité du terrain situé au 411 Saint-Francis et à aménager son territoire. Or, ces sujets relèvent incontestablement des compétences provinciales en matière de « propriété et [de] droits civils dans la province » et de « [g]énéralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province » (par. 92(13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*), et l'avis de réserve est ainsi *intra vires* des pouvoirs de la province.

[42] D'entrée de jeu, rappelons que le Parlement a une compétence exclusive en matière de radiocommunication, ce qui inclut le pouvoir de choisir l'emplacement de l'infrastructure de radiocommunication : *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada; Capital Cities Communications*, p. 160-161. De plus, la compétence plus générale du Parlement sur les entreprises de télécommunication ne fait aucun doute lorsque ces dernières exercent leurs activités au-delà des limites d'une province, en application du par. 91(29) et de l'al. 92(10) a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* : *Bell; Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Téléphone Guèvremont Inc. c. Québec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 R.C.S. 878.

[43] En l'espèce, une analyse détaillée et rigoureuse de la preuve au dossier démontre que :

(i) Châteauguay did not serve the notice of a reserve until October 12, 2010, after the Minister had approved the installation of Rogers' antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis;

(ii) the notice of a reserve was served immediately after Rogers refused Châteauguay's proposal to delay installing the system until a decision was rendered in the expropriation proceeding in respect of the property at 50 Boulevard Industriel; and

(iii) the notice of a reserve was served immediately after Rogers announced its intention to begin installing the system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis.

[44] Even a flexible and generous interpretation of this evidence leads to but one conclusion: the purpose of the notice of a reserve was to prevent Rogers from installing its radiocommunication antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis by limiting the possible choices for the system's location. This conclusion is inescapable, and it echoes that of the Superior Court. Contrary to our colleague's assertion at para. 89 of his reasons, Perrault J. did not rule on the constitutionality of the notice of a reserve. Rather, she found that [TRANSLATION] "[c]learly, by establishing the notice of reserve on the [property at] 411 Saint-Francis, the primary purpose of the City was to block the Rogers project, i.e. installation of an antenn[a] system on this land" (para. 163). This finding of fact is relevant to the pith and substance analysis regardless of where it appears in the motion judge's reasons.

[45] The same conclusion applies with regard to the legal and practical effects of the notice of a reserve. From a legal standpoint, it prohibited all construction on the property at 411 Boulevard Saint-Francis for an initial period of two years. From a practical standpoint, it prevented Rogers from constructing its antenna system on the property of its choice.

[46] Thus, the pith and substance of the notice of a reserve is not the protection of the health

(i) l'avis de réserve n'a été signifié que le 12 octobre 2010 par Châteauguay, soit après que le ministre eût approuvé l'installation du système d'antennes de Rogers sur le terrain situé au 411 Saint-Francis;

(ii) la signification de l'avis de réserve a immédiatement suivi le refus de Rogers d'accepter la proposition de Châteauguay de différer le début des travaux d'installation jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur la procédure d'expropriation entreprise sur le terrain situé au 50 Industriel;

(iii) la signification de l'avis de réserve a immédiatement suivi l'annonce par Rogers de son intention de débiter les travaux d'installation sur le terrain situé au 411 Saint-Francis.

[44] L'analyse de cette preuve, même si elle est interprétée avec souplesse et générosité, n'autorise qu'une conclusion : l'objet de l'avis de réserve est d'empêcher Rogers d'installer son système d'antennes de radiocommunication sur le terrain situé au 411 Saint Francis en circonscrivant le choix de l'emplacement de ce système. Cette conclusion est inévitable et fait écho à celle énoncée par la Cour supérieure. En effet, contrairement à l'affirmation de notre collègue au par. 89 de ses motifs, la juge Perrault ne s'est pas prononcée sur la constitutionnalité de l'avis de réserve. Elle a plutôt conclu que « [m]anifestement, en imposant l'avis de réserve sur le 411, Saint-Francis, le but premier de la Ville est de faire obstacle au projet de Rogers, soit l'installation d'un système d'antennes sur ce terrain » (par. 163). Cette conclusion de fait est pertinente pour les fins de l'analyse du caractère véritable, indépendamment de l'endroit où elle est située dans le jugement de première instance.

[45] La même conclusion s'impose au regard des effets juridiques et pratiques de l'avis de réserve. Sur le plan juridique, il interdisait toute construction sur le terrain situé au 411 Saint-Francis pendant une période initiale de deux ans. Sur le plan pratique, il empêchait Rogers de construire son système d'antennes sur le terrain de son choix.

[46] Ainsi, le caractère véritable de l'avis de réserve n'est pas lié à la protection de la santé et du

and well-being of residents or the development of the territory but, rather, the choice of the location of radiocommunication infrastructure. Even if the adoption of a measure such as this addressed health concerns raised by certain residents, it would clearly constitute a usurpation of the federal power over radiocommunication.

[47] We agree completely with the flexible and generous approach our colleague advocates at para. 94 of his reasons. However, flexibility has its limits, and this approach cannot be used to distort a measure's pith and substance at the risk of restricting significantly an exclusive power granted to Parliament. A finding that a measure such as the one adopted in this case relates in pith and substance to a provincial head of power could encourage municipalities to systematically exercise the federal power to choose where to locate radiocommunication infrastructure while alleging local interests in support of their doing so.

[48] The situation in this appeal is distinguishable from the situation in *COPA*, in which the impugned provincial statute was, by its very nature, legislation related to land use planning and agriculture: *COPA*, at para. 21. The *Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1, is a law of general application that has numerous legal and practical effects, one of which was found to be a prohibition against building aerodromes in designated areas. The legislation at issue in *COPA* affected the federal aeronautics power only incidentally. It was thus different from the notice of a reserve at issue in the instant case, whose purpose, as well as its legal effect and its practical effect, was to choose the location of Rogers' antenna system.

[49] The situation in the case at bar more closely resembles the circumstances of *Lacombe*. In that case, a municipal zoning by-law that prohibited water aerodromes and aerodromes had been adopted to protect the use of Gobeil Lake by vacationers. As in the instant case, even though the stated objective of the by-law fell under provincial jurisdiction, its

bien-être des résidents, ou à l'aménagement du territoire, mais bien plutôt au choix de l'emplacement des infrastructures de radiocommunication. En effet, même si une telle mesure répondait à des préoccupations de santé soulevées par certains citoyens, elle usurperait sans aucun doute l'exercice de la compétence fédérale en matière de radiocommunication.

[47] Nous souscrivons entièrement à l'approche souple et généreuse préconisée par notre collègue au par. 94 de ses motifs. Cependant, la souplesse a ses limites et on ne peut, sous le couvert de cette approche, dénaturer le caractère véritable d'une mesure, au risque de restreindre sévèrement une compétence exclusive accordée au Parlement. En effet, conclure que le caractère véritable d'une mesure telle que celle adoptée en l'espèce est lié à un champ de compétence provincial risquerait d'inciter les municipalités, en alléguant des intérêts locaux, à exercer de manière systématique la compétence fédérale de choisir l'emplacement des infrastructures de radiocommunication.

[48] Le présent pourvoi se distingue de la situation évoquée dans l'arrêt *COPA*, où la loi provinciale contestée constituait, en raison de son caractère même, une mesure législative relative à l'aménagement du territoire et à l'agriculture : *COPA*, par. 21. En effet, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1, est un texte législatif d'application générale ayant une multitude d'effets juridiques et pratiques, parmi lesquels on relevait l'interdiction de construire des aérodromes sur les espaces visés. La loi en cause dans l'arrêt *COPA* ne touchait qu'accessoirement à la compétence fédérale en matière d'aéronautique. En cela, elle était différente de l'avis de réserve en l'espèce, lequel a comme objet et effets de choisir l'emplacement du système d'antennes de Rogers.

[49] La situation dont nous sommes saisis s'apparente davantage aux circonstances de l'arrêt *Lacombe*. Dans cette affaire, un règlement de zonage municipal interdisant les hydro-aérodromes et les aérodromes avait été adopté afin de préserver l'atmosphère de villégiature du lac Gobeil. Tout comme en l'espèce, même si l'objectif annoncé

real purpose and effect was to prohibit water aerodromes and aerodromes in designated areas in the municipality, which essentially constituted an exercise of the federal aeronautics power. This Court therefore declared the by-law to be *ultra vires* under the Constitution.

[50] Moreover, we cannot accept the AGQ's argument that the notice of a reserve has a double aspect. The double aspect doctrine has traditionally been applied by courts to justify measures dealing with subjects that could fall equally under two distinct heads of power, one federal and the other provincial. As the Privy Council explained in *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, at p. 130, "subjects which in one aspect and for one purpose fall within sect. 92, may in another aspect and for another purpose fall within sect. 91". This "double aspect" doctrine allows governments at two levels to enact similar statutes or regulations "when the contrast between the relative importance of the two features is not so sharp": *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 182, citing W. R. Lederman, "Classification of Laws and the British North America Act", in *The Courts and the Canadian Constitution* (1964), 177, at p. 193, reprinted in Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), 229, at p. 244; *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59, at pp. 64-65; see also *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, 2010 SCC 61, [2010] 3 S.C.R. 457, per LeBel and Deschamps JJ., at para. 185; *Siemens v. Manitoba (Attorney General)*, 2003 SCC 3, [2003] 1 S.C.R. 6, at para. 22; *Mangat*, at paras. 49-50.

[51] As we explained above, in the case at bar, the pith and substance of the notice of a reserve is the choice of the location of radiocommunication infrastructure. We cannot see in this an equivalence between the federal aspect, that is, the power over radiocommunication, and the provincial aspects, namely the protection of the health and well-being

du règlement se rattachait à un champ de compétence provincial, son objet et son effet étaient véritablement de prohiber les hydro-aérodromes et les aérodromes à l'intérieur d'espaces désignés de la municipalité. Cela constituait essentiellement l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Notre Cour a ainsi déclaré le règlement constitutionnellement *ultra vires*.

[50] Nous ne pouvons souscrire à l'argument de la PGQ selon lequel l'avis de réserve jouit d'un double aspect. Cette théorie a traditionnellement été appliquée par les tribunaux afin de justifier des mesures portant sur des sujets qui peuvent être rattachés de manière équivalente à deux champs de compétence distincts, l'un fédéral et l'autre provincial. Comme l'a expliqué le Conseil privé dans l'arrêt *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, p. 130, [TRADUCTION] « des matières qui, sous un aspect donné et pour un objet précis, relèvent de l'art. 92 peuvent, sous un autre aspect et pour un objet différent, relever de l'art. 91 ». Cette théorie du « double aspect » permet aux deux paliers de gouvernement d'adopter des lois ou règlements semblables « lorsque le contraste entre l'importance relative des deux aspects n'est pas très net » : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 182, citant W. R. Lederman, « Classification of Laws and the British North America Act », dans *The Courts and the Canadian Constitution* (1964), 177, p. 193, réédité dans Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), 229, p. 244; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59, p. 64-65; voir aussi *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457, les juges LeBel et Deschamps, par. 185; *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, 2003 CSC 3, [2003] 1 R.C.S. 6, par. 22; *Mangat*, par. 49-50.

[51] Or, tel qu'il est expliqué plus haut, le caractère véritable de l'avis de réserve en l'espèce est de choisir l'emplacement des infrastructures en matière de radiocommunication. Nous ne pouvons y voir là une équivalence entre l'aspect fédéral, soit sa compétence en matière de radiocommunication, et les aspects provinciaux, soit la protection de la



of residents living nearby and the harmonious development of the municipality's territory.

[52] Furthermore, a finding that the siting of radiocommunication infrastructure has a double aspect would imply that both the federal and provincial governments can legislate in this regard, which would contradict the precedent established by the Privy Council in *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada* to the effect that the federal jurisdiction over the siting of such infrastructure is exclusive.

[53] For these reasons, we are of the opinion that the notice of a reserve is *ultra vires*, because it constitutes an exercise of the power over radiocommunication, which is an exclusive federal power.

[54] It is true that a spectrum licence holder has no powers of expropriation. When it cannot find an owner interested in leasing or selling property to it, it must, in principle, either rely on the municipality's co-operation to expropriate the land it seeks to use or have recourse to the Minister's power of expropriation. Our conclusion that the notice of a reserve is *ultra vires* does not mean that when a municipality supports a spectrum licence holder in the process for the installation of an antenna system, it is exercising a federal power. When a municipality supports a spectrum licence holder by expropriating property, the pith and substance of the measures it takes is not the choice of the location of an antenna system, as that location has already been approved by the Minister pursuant to his or her power under s. 5(1)(f) of the *Radiocommunication Act*. In such a case, the municipality's actions relate to the development of its territory, and there is no question from the perspective of the division of powers that it is entitled to do so.

[55] This being said, a municipal measure is not *intra vires* simply because it has a positive effect on the exercise of the federal power over

santé et du bien-être des résidents à proximité et le développement harmonieux du territoire.

[52] Par ailleurs, reconnaître un double aspect à l'emplacement des infrastructures en matière de radiocommunication impliquerait que le fédéral et les provinces peuvent légiférer à cet égard, ce qui serait contraire au précédent établi par le Conseil privé dans *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, selon lequel la compétence fédérale à l'égard de l'emplacement de telles infrastructures est exclusive.

[53] Pour ces motifs, nous sommes d'opinion que l'avis de réserve est *ultra vires*, puisqu'il constitue l'exercice de la compétence en matière de radiocommunication, une compétence fédérale exclusive.

[54] Nous reconnaissons qu'un détenteur de licence de spectre ne possède aucun pouvoir d'expropriation. Lorsqu'il ne peut trouver un propriétaire intéressé à lui louer ou à lui vendre un terrain, il doit, en principe, soit compter sur la collaboration de la municipalité pour exproprier le terrain qu'il convoite, soit recourir au pouvoir d'expropriation du ministre. Notre conclusion sur le caractère *ultra vires* de l'avis de réserve ne signifie pas que lorsqu'une municipalité accorde un soutien à un détenteur de licence de spectre dans le processus d'installation d'un système d'antennes, elle exerce une compétence fédérale. En effet, lorsqu'une municipalité appuie un détenteur de licence de spectre en expropriant un terrain, le caractère véritable des mesures qu'elle entreprend n'est pas de choisir l'emplacement d'un système d'antennes, puisque cet emplacement a déjà été approuvé par le ministre conformément au pouvoir que lui confère l'al. 5(1)f de la *Loi sur la radiocommunication*. Dans un tel contexte, la municipalité agit dans une perspective d'aménagement de son territoire, ce qu'elle a sans aucun doute le droit de faire d'un point de vue du partage des compétences.

[55] Cela dit, ce n'est pas parce qu'une mesure municipale est utile à l'exercice de la compétence fédérale en matière de radiocommunication qu'elle

radiocommunication, just as it is not necessarily *ultra vires* because it has a negative effect on the exercise of that power. The distinction we are making is instead based on the premise that when a municipality aids a spectrum licence holder by expropriating property for the licence holder's benefit, its purpose in doing so is not to choose the location of the antenna system. On the other hand, when the purpose of a municipal measure is to prevent or block the spectrum licence holder from, or to delay it in, constructing its antenna system at the location approved by the Minister pursuant to federal legislation, the municipality is, for the purposes of the pith and substance analysis, exercising the federal power to choose the location of the antenna system.

[56] Thus, although the application of the pith and substance doctrine suffices to dispose of the appeal, we are nonetheless of the opinion that it would be helpful, in order to clarify the law, to consider the application of the doctrine of interjurisdictional immunity in this case.

(2) Doctrine of Interjurisdictional Immunity

[57] The doctrine of interjurisdictional immunity requires that it be determined whether the notice of a reserve *applies* in a situation in which it has an impact on the federal power over the siting of radiocommunication antenna systems.

[58] Rogers and the Attorney General of Canada (“AGC”) submit that the notice is inapplicable. They rely on interjurisdictional immunity and state that this doctrine protects activities falling within the core of a federal power against impairment by provincial legislation or by measures adopted by entities to which the provinces have delegated their powers. The respondents argue that the doctrine of interjurisdictional immunity protects only the core of the federal power, which does not extend to the choice of a particular site within a search area defined by Rogers. In the alternative, they submit that the notice of a reserve does not constitute a sufficiently serious

est pour autant *intra vires*, au même titre qu'elle n'est pas nécessairement *ultra vires* parce qu'elle est nuisible à l'exercice de ladite compétence. La distinction que nous traçons repose plutôt sur le postulat selon lequel lorsqu'une municipalité apporte un soutien à un détenteur de licence de spectre en expropriant un terrain à son bénéfice, l'objet de ce soutien n'est pas de choisir l'emplacement du système d'antennes. Par contre, lorsque l'objet d'une mesure municipale est d'empêcher, de faire obstacle à, ou de retarder la construction du système d'antennes par le détenteur de licence de spectre sur l'emplacement approuvé par le ministre en vertu de la législation fédérale, la municipalité exerce, pour les fins de l'analyse du caractère véritable, la compétence fédérale de choisir l'emplacement du système d'antennes.

[56] Ainsi, bien que l'application de la doctrine du caractère véritable suffise pour disposer du pourvoi, nous sommes néanmoins d'avis qu'il est pertinent, afin de clarifier le droit, de nous prononcer sur l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences.

(2) La doctrine de l'exclusivité des compétences

[57] Pour procéder à l'analyse de la doctrine de l'exclusivité des compétences, il faut déterminer si l'avis de réserve *s'applique* dans une situation où il a une incidence sur la compétence fédérale en matière d'emplacement des systèmes d'antennes de radiocommunication.

[58] Rogers et le procureur général du Canada (« PGC ») soutiennent que l'avis de réserve est inapplicable. Ils invoquent la doctrine de l'exclusivité des compétences et affirment que cette doctrine protège l'exercice d'activités relevant du cœur d'une compétence fédérale contre l'entrave par des lois provinciales ou par des mesures adoptées par des entités dont les pouvoirs leur ont été délégués par les provinces. Pour leur part, les intimées soutiennent que la doctrine de l'exclusivité des compétences ne protège que le cœur de la compétence fédérale, ce qui ne s'étend pas au choix d'un site particulier à l'intérieur d'une aire de recherche

intrusion on the exercise of the federal power, as its effect is only to delay the project.

[59] The doctrine of interjurisdictional immunity protects the “core” of a legislative head of power from being impaired by a government at the other level: *COPA*, at para. 26. Its application involves two steps. The first is to determine whether a statute enacted or measure adopted by a government at one level trenches on the “core” of a power of the other level of government. If it does, the second step is to determine whether the effect of the statute or measure on the protected power is sufficiently serious to trigger the application of the doctrine: *COPA*, at para. 27.

[60] In *Canadian Western Bank*, the Court explained that the doctrine of interjurisdictional immunity must be applied with restraint, since a broad application of interjurisdictional immunity appears to be “inconsistent . . . with the flexible federalism that the constitutional doctrines of pith and substance, double aspect and federal paramountcy are designed to promote”: para. 42; see also para. 67.

[61] This is why the application of the doctrine of interjurisdictional immunity is generally reserved for situations that are already covered by precedent. The Court explained this as follows in *Canadian Western Bank*, at paras. 77-78:

As we have already noted, interjurisdictional immunity is of limited application and should in general be reserved for situations already covered by precedent. This means, in practice, that it will be largely reserved for those heads of power that deal with federal things, persons or undertakings, or where in the past its application has been considered absolutely indispensable or necessary to enable Parliament or a provincial legislature to achieve the purpose for which exclusive legislative jurisdiction was conferred, as discerned from the constitutional division of powers as a whole, or what is absolutely indispensable or necessary to enable an undertaking to carry out

définie par Rogers. Subsidiairement, les intimées font valoir que l’avis de réserve ne constitue pas un empiètement suffisamment grave sur l’exercice de la compétence fédérale, car il ne fait que retarder la réalisation du projet.

[59] La doctrine de l’exclusivité des compétences met le « contenu essentiel » ou le « cœur » d’une compétence d’un pouvoir législatif à l’abri d’une entrave de la part de l’autre ordre législatif : *COPA*, par. 26. L’analyse de l’application de la doctrine comprend deux étapes. La première consiste à déterminer si une loi ou une mesure adoptée par un ordre de gouvernement empiète sur le « cœur » d’une compétence de l’autre ordre de gouvernement. Le cas échéant, la deuxième étape consiste à déterminer si cette loi ou mesure a un effet suffisamment grave sur l’exercice de la compétence protégée pour déclencher l’application de cette doctrine : *COPA*, par. 27.

[60] Dans l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest*, la Cour a précisé que la doctrine de l’exclusivité des compétences devait être appliquée avec retenue, puisqu’une application généreuse de cette doctrine paraît « contraire au fédéralisme souple que visent à promouvoir les doctrines constitutionnelles du caractère véritable, du double aspect et de la prépondérance fédérale » : par. 42; voir aussi par. 67.

[61] C’est pourquoi l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences est généralement limitée à des situations déjà traitées par les tribunaux dans le passé. En effet, selon les enseignements de la Cour dans *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 77-78 :

Nous tenons à rappeler que la doctrine de l’exclusivité des compétences reste d’une application restreinte, et qu’elle devrait, en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence. Concrètement, cela signifie qu’elle ne sera principalement destinée qu’aux chefs de compétence qui concernent les choses, personnes ou entreprises fédérales, ou encore qu’aux cas où son application a déjà été jugée absolument nécessaire pour permettre au Parlement ou à une législature provinciale de réaliser l’objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée, selon ce qui ressort du partage constitutionnel des compétences dans son ensemble, ou

its mandate in what makes it specifically of federal (or provincial) jurisdiction. . . .

In the result, while in theory a consideration of interjurisdictional immunity is apt for consideration after the pith and substance analysis, in practice the absence of prior case law favouring its application to the subject matter at hand will generally justify a court proceeding directly to the consideration of federal paramountcy. [Emphasis added.]

[62] The Court of Appeal held that the doctrine of interjurisdictional immunity could not apply in the instant case. It concluded, at para. 82, that the doctrine did not apply on the basis that what is at issue in this case is the siting of radiocommunication antenna systems within a search area established in advance by the federal undertaking and that there is no precedent in which the doctrine has been applied in such a case.

[63] With respect, we are of the opinion that there is in fact a precedent with respect to the issue in the case at bar, namely the Privy Council's decision in *Bell*, which suggests that the siting of telecommunications infrastructure is at the core of the federal power. That case dealt with the power of Bell, a company that had been incorporated under a special Act of Parliament, to lay cables under and erect poles along the streets and highways of the city of Toronto for the purpose of carrying on its business. At issue was the constitutionality of an Ontario law that required Bell to obtain the City of Toronto's consent before exercising that power. The Privy Council held that the provincial law was unconstitutional, stating that "no provincial legislature was or is competent to interfere with [Bell's] operations, as authorized by the Parliament of Canada" (p. 57).

[64] In *Canadian Western Bank*, Binnie and LeBel JJ. stated, at para. 40, citing cases that included *Bell*, that "[t]he doctrine of interjurisdictional immunity was . . . applied to protect 'essential'

qu'à ce qui est absolument nécessaire pour permettre à une entreprise d'accomplir son mandat dans ce qui constitue justement sa spécificité fédérale (ou provinciale). . .

En définitive, si en théorie l'examen de l'exclusivité des compétences peut être entrepris une fois achevée l'analyse du caractère véritable, en pratique, l'absence de décisions antérieures préconisant son application à l'objet du litige justifiera en général le tribunal de passer directement à l'examen de la prépondérance fédérale. [Nous soulignons.]

[62] La Cour d'appel a décidé que la doctrine de l'exclusivité des compétences ne pouvait s'appliquer en l'espèce. En effet, au par. 82 de son arrêt, elle a conclu que puisque l'objet du litige est la détermination de l'emplacement des systèmes d'antennes de radiocommunication à l'intérieur d'une aire de recherche préétablie par l'entreprise fédérale et qu'aucun précédent ne préconise l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences dans ce cas, cette dernière ne s'applique pas.

[63] Avec égards, nous sommes d'avis que, en ce qui concerne l'enjeu dont nous sommes saisis en l'espèce, il existe un précédent : l'arrêt *Bell* du Conseil privé, qui suggère que l'emplacement des infrastructures dans le domaine des télécommunications relève du cœur de la compétence fédérale. Cet arrêt traitait du pouvoir de la société Bell, incorporée par une loi fédérale spécifique, d'utiliser les rues et les autoroutes de la ville de Toronto, afin d'y poser des câbles et d'y installer des poteaux pour l'exploitation de son entreprise. Il s'agissait alors de juger de la constitutionnalité d'une loi ontarienne obligeant Bell à obtenir le consentement de la Ville de Toronto avant qu'elle ne puisse exercer le pouvoir susmentionné. Le Conseil privé a conclu que la loi provinciale était inconstitutionnelle et a affirmé [TRADUCTION] qu'« aucune législature provinciale n'avait ou n'a compétence pour intervenir dans les activités [de Bell] autorisées par le Parlement du Canada » (p. 57).

[64] Au paragraphe 40 de l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, en citant notamment l'arrêt *Bell*, les juges Binnie et LeBel affirment que « [l]a doctrine de l'exclusivité des compétences a

parts of federal ‘undertakings’”. They later added that “[o]ne of the first cases to find a valid provincial law inapplicable to a federal undertaking was *Bell*”: para. 57. In writing this, they appear to have acknowledged that *Bell* is a precedent that allows for the application of the doctrine of interjurisdictional immunity to a situation such as the one in the instant case. For the purposes of this analysis, the siting of a radiocommunication antenna system is comparable to the siting of telecommunications poles and cables. A radiocommunication antenna system, like telecommunications poles and cables, is essential to a communication network, and maintaining the network requires that the antennas be installed in appropriate locations.

[65] In our respectful opinion, the Court of Appeal erred, at para. 81 of its reasons, in interpreting *Bell* as meaning that municipalities have a certain degree of power over the determination of the exact locations of telecommunications poles. On this point, it quoted the following passage: “Their Lordships, however, do not think the words introduced by the amendment can have the effect of enabling the [municipal] council to refuse the company access to streets through which it may propose to carry its line or lines. They may give the council a voice in determining the position of the poles in streets selected by the company, and possibly in determining whether the line in any particular street is to be carried overhead or underground” (C.A., at para. 81, quoting *Bell*, at pp. 60-61). But this passage from *Bell* cannot be quoted out of context. It is true that the Privy Council had concluded that a municipality could have a say in the location of the poles. However, the municipality’s prerogative in that regard was not grounded in powers conferred on the provinces by the Constitution, but in an amendment made by the Parliament of Canada to *Bell*’s incorporating statute. This passage in no way suggests that the siting of a telecommunications pole or radiocommunication antenna system is not part of the core of the federal power.

[. . .] été appliquée afin de protéger les éléments “vitaux” des “entreprises” fédérales ». Plus loin, ils écrivent : « L’arrêt [*Bell*] est l’un des premiers arrêts dans lesquels on a conclu qu’une loi provinciale valide ne s’appliquait pas à une entreprise fédérale » (par. 57). Ce faisant, ils semblent reconnaître que le jugement *Bell* constitue un précédent donnant ouverture à l’application de la doctrine de l’exclusivité dans une situation comme celle qui prévaut en l’espèce. En effet, pour les fins de cette analyse, l’emplacement d’un système d’antennes de radiocommunication est comparable à l’emplacement de poteaux et de câbles de télécommunications. Un système d’antennes de radiocommunication, à l’instar des poteaux et des câbles de télécommunications, est essentiel à un réseau de communication, et leur emplacement adéquat est nécessaire à son maintien.

[65] Avec respect, nous sommes d’avis qu’au par. 81 de son arrêt, la Cour d’appel a erronément interprété l’arrêt *Bell* comme reconnaissant aux municipalités un certain pouvoir dans la détermination de l’emplacement précis des poteaux de télécommunication. À cet égard, la cour a cité le passage suivant : [TRADUCTION] « Leurs Seigneuries, toutefois, ne croient pas que les mots introduits par la modification peuvent avoir pour effet d’habiliter le conseil [municipal] à refuser à l’entreprise l’accès aux rues dans lesquelles elle pourrait proposer de faire passer son ou ses câbles. Il est possible que ces mots confèrent au conseil voix au chapitre dans la détermination de l’emplacement des poteaux dans les rues choisies par l’entreprise et, possiblement, à l’égard de la question de savoir si on installera des câbles aériens ou des câbles souterrains dans une rue donnée » (C.A., par. 81, citant *Bell*, p. 60-61). Or, cet extrait de l’arrêt *Bell* ne peut être cité hors contexte. Il est vrai que le Conseil privé avait conclu qu’une municipalité pouvait avoir son mot à dire quant à l’emplacement des poteaux. Cependant, cette prérogative de la municipalité ne trouvait pas sa source dans les compétences constitutionnellement dévolues aux provinces, mais plutôt dans une modification apportée par le Parlement fédéral à la loi constitutive de *Bell*. Ce passage n’indique donc nullement que l’emplacement d’un poteau de télécommunication ou d’un système d’antennes de radiocommunication ne fait pas partie du cœur de la compétence fédérale.

[66] Moreover, the evidence in the record favours a finding that the siting of radiocommunication antenna systems is at the core of the federal power over radiocommunication. It is the appropriate and specific siting of radiocommunication antenna systems that ensures the orderly development and efficient operation of radiocommunication in Canada. Rogers' manager of radio engineering testified that a deviation of 100 or 200 metres from a clearly specified location can prevent the antenna system from effectively meeting the network's identified needs. This witness stated that, [TRANSLATION] "[b]ecause the position of the tower is really very . . . I'm talking about the new tower, it's very crucial to the network, such that the right position must be found to remedy the problem": examination-in-chief of Karim Trigui, A.R., vol. II, at p. 160.

[67] This view is supported by the following passage from the Ontario Superior Court's decision in *Telus Communications Co. v. Toronto (City)* (2007), 84 O.R. (3d) 656, at para. 30:

In terms of Telus' national wireless network, it is vital and essential that each radio station . . . be sited, designed and oriented in . . . a manner that allows the wireless network to function properly. [A] change in the characteristics of an individual radio station, especially the location and height of the antennas, [could] critically . . . impai[r] Telus' wireless network thereby compromising its performance and reliability.

[68] Michael Ryan expresses the same opinion about telecommunications infrastructure in "Telecommunications and the Constitution: Re-Setting the Bounds of Federal Authority" (2010), 89 *Can. Bar Rev.* 695, at p. 726:

I suggested that the regulation of [telecommunications service providers'] rates and services, and the location, construction and maintenance of their networks and facilities, are matters that the case law indicates are "essential and vital" or, "absolutely indispensable and necessary" to the performance of the undertakings' federal mandate. As such, these form part of the "core"

[66] De plus, la preuve présentée ici milite pour la conclusion selon laquelle le choix de l'emplacement des systèmes d'antennes de radiocommunication est au cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication. En effet, c'est l'emplacement adéquat et précis des systèmes d'antennes qui permet d'assurer le développement ordonné et l'exploitation efficace de la radiocommunication au Canada. Selon le témoignage du directeur de l'ingénierie radio de Rogers, un décalage de 100 ou 200 mètres par rapport à un endroit bien précis peut empêcher le système d'antennes de répondre efficacement aux besoins identifiés du réseau. En effet, ce témoin affirme « [p]arce que la position de la tour elle est vraiment très [. . .] la nouvelle tour je parle, elle est très cruciale pour le réseau, de telle sorte [qu']il faut trouver la bonne position pour remédier au problème » : interrogatoire principal de Karim Trigui, d.a., vol. II, p. 160.

[67] Un extrait de l'arrêt *Telus Communications Co. c. Toronto (City)* (2007), 84 O.R. (3d) 656, par. 30, de la Cour supérieure de l'Ontario appuie cette opinion :

[TRADUCTION] En ce qui concerne le réseau mobile national de Telus, il est vital et essentiel que chaque station radio soit située, conçue et orientée de manière à permettre le bon fonctionnement de ce réseau. Un changement dans les caractéristiques d'une station radio donnée, particulièrement en ce qui concerne l'emplacement et la hauteur des antennes, pourrait nuire sérieusement au réseau mobile de Telus et compromettre ainsi son rendement et sa fiabilité.

[68] L'auteur Michael Ryan exprime le même avis dans « Telecommunications and the Constitution : Re-Setting the Bounds of Federal Authority » (2010), 89 *R. du B. can.* 695, p. 726, à propos de l'infrastructure en matière de télécommunications :

[TRADUCTION] J'ai avancé que la réglementation des tarifs et des services [des fournisseurs de services de télécommunications], ainsi que l'emplacement, la construction et l'entretien de leurs réseaux et installations, constituent, d'après la jurisprudence, des éléments « vitaux et essentiels » ou encore « absolument nécessaires » à la réalisation du mandat fédéral des entreprises

federal competence under section 92(10)(a). [Emphasis added.]

[69] We conclude that the siting of antenna systems is part of the core of the federal power over radiocommunication and that any other conclusion would make it impossible for Parliament to achieve the purpose for which this power was conferred on it. The question therefore becomes whether, in the instant case, the effect of the notice of a reserve served by Châteauguay on the core of this federal power is sufficiently significant for the doctrine of interjurisdictional immunity to apply.

[70] In *Canadian Western Bank*, the Court held that it is not enough for the provincial legislation simply to “affect” that which makes a federal subject or object of rights specifically of federal jurisdiction: “The difference between ‘affects’ and ‘impairs’ is that the former does not imply any adverse consequence whereas the latter does” (para. 48). In that same paragraph, the Court explained that “[i]t is when the adverse impact of a law adopted by one level of government increases in severity from ‘affecting’ to ‘impairing’ (without necessarily ‘sterilizing’ or ‘paralyzing’)” that the doctrine of interjurisdictional immunity may be applied. This is why “impairment” suggests a serious or significant intrusion on the core of the power, that is, “a midpoint between sterilization and mere effects”: *COPA*, at para. 44.

[71] In the case at bar, the service of the notice of a reserve prevented Rogers from constructing its antenna system on the property at 411 Boulevard Saint-Francis for two successive two-year periods, and there was no alternative solution to which it could have turned on short notice. Once the resolution authorizing the service of the notice of a reserve had been adopted, Châteauguay’s offer meant that Rogers would have to wait either until the end of the expropriation proceedings with regard to the property at 50 Boulevard Industriel or for a period of approximately seven months before it would be

concernées. En tant que tels, ces éléments font partie du « cœur » ou « contenu essentiel » de la compétence conférée au fédéral par l’alinéa 92(10)a). [Nous soulignons.]

[69] Nous concluons que la détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes va au cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication et qu’il est absolument nécessaire qu’il en soit ainsi pour que le Parlement puisse réaliser l’objet pour lequel ladite compétence lui a été attribuée. La question devient donc celle de déterminer si, en l’espèce, l’avis de réserve signifié par Châteauguay a un impact suffisamment important sur le cœur de cette compétence fédérale pour enclencher l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences.

[70] Selon l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest*, il ne suffit pas que la législation provinciale « touche » simplement la spécificité fédérale d’un sujet ou d’un objet fédéral : « La différence entre la notion de “toucher” et celle “d’entraver” réside dans le fait que la première ne suppose pas de conséquences fâcheuses, contrairement à la seconde » (par. 48). Au même paragraphe, la Cour précise que « [c]’est lorsque l’effet préjudiciable d’une loi adoptée par un ordre de gouvernement s’intensifie en passant de “toucher” à “entraver” (sans nécessairement “stériliser” ou “paralyser”) » que l’on peut invoquer la règle de l’exclusivité des compétences. C’est pourquoi une entrave suppose une atteinte grave ou importante au cœur de la compétence, soit « un moyen terme entre la stérilisation et de simples effets » : *COPA*, par. 44.

[71] En l’espèce, la signification de l’avis de réserve a empêché Rogers de construire son système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis pour deux périodes successives de deux ans, alors qu’il n’existait aucune solution de rechange à laquelle elle aurait pu recourir à brève échéance. Une fois la résolution autorisant la signification de l’avis de réserve adoptée, Rogers devait attendre, soit la fin des procédures d’expropriation entreprises relativement au terrain situé au 50 Industriel, soit une période d’environ sept mois, avant de pouvoir construire ses installations sur le terrain situé au

able to construct its installation on the property at 411 Boulevard Saint-Francis. In these circumstances, Rogers was unable to meet its obligation to serve the geographic area in question as required by its spectrum licence. In this sense, the notice of a reserve compromised the orderly development and efficient operation of radiocommunication and impaired the core of the federal power over radiocommunication in Canada.

[72] For these reasons, we consider that the notice of a reserve seriously and significantly impaired the core of the federal power over radiocommunication and that this notice served on Rogers is therefore inapplicable by reason of the doctrine of interjurisdictional immunity.

[73] We note in closing that the facts of this case provide a good illustration of the co-operation between the various federal and provincial authorities that is contemplated in the *Circular*. The *Circular* describes the mechanism for the consultation that must be held to ascertain the concerns of municipalities and take their interests into account when deciding where to locate a radiocommunication antenna system. It also ensures the establishment of an efficient and orderly radiocommunication network across the country. The process it describes is clearly effective: at the hearing, the AGC stated that out of the more than one thousand situations in which the installation of antenna systems had been approved in the 2014-15 year, only three had resulted in an impasse between the spectrum licence holder and the municipality in question. In the instant case, Rogers initiated the required consultation process twice, and the consultation took a total of eight months to complete.

[74] In light of the foregoing, we are of the opinion that it will not be necessary to discuss the doctrine of federal paramountcy.

#### B. *Validity of the Notice of a Reserve From a Municipal Law Standpoint*

[75] Châteauguay and the AGQ argue that the establishment of the reserve in the case at bar

411 Saint-Francis selon l'offre de Châteauguay. Dans ces conditions, Rogers ne pouvait satisfaire à son obligation de desservir la région géographique en question, telle que l'exigeait sa licence de spectre. En ce sens, l'avis de réserve entravait le développement ordonné et l'exploitation efficace de la radiocommunication, et empiétait sur le cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication au Canada.

[72] Pour ces motifs, nous croyons que l'avis de réserve constituait une atteinte grave et importante au cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication et que la doctrine de l'exclusivité des compétences rend ainsi inapplicable l'avis de réserve signifié à Rogers.

[73] Nous soulignons en terminant que les faits de la présente affaire sont une bonne illustration de la collaboration entre les différents acteurs fédéraux et provinciaux que prévoit la *Circulaire*. En effet, cette dernière décrit le mécanisme de consultation qui doit être mené pour recueillir les préoccupations des municipalités et pour tenir compte des intérêts de ces dernières dans le cadre de la détermination de l'emplacement d'un système d'antennes de radiocommunication. Elle assure aussi l'établissement d'un réseau de radiocommunication efficace et ordonné à travers le pays. À l'évidence, le processus prévu est efficace puisque, comme l'a affirmé le PGC à l'audience, sur plus de mille situations où l'installation de systèmes d'antennes a été approuvée au cours de l'année 2014-2015, seules trois ont mené à une impasse entre le détenteur de licence de spectre et la municipalité en cause. Or, en l'espèce, Rogers a entrepris le processus de consultation prescrit à deux reprises, consultation qui s'est étendue sur une période totale de huit mois.

[74] Vu ce qui précède, nous sommes d'avis qu'il n'est pas nécessaire de discuter de la doctrine de la prépondérance fédérale.

#### B. *La validité de l'avis de réserve sous l'angle du droit municipal*

[75] Selon Châteauguay et la PGQ, l'imposition de la réserve, en l'espèce, constitue un exercice



constitutes a valid exercise of the powers delegated to municipalities by the province, given that municipalities have the power to establish a reserve for any municipal purpose, including the establishment of a land reserve, and to protect the health and well-being of their residents. Rogers counters that the power to establish a reserve must be interpreted narrowly and requires a genuine intention on the municipality's part to expropriate the property targeted by the measure. Rogers submits that, in establishing the reserve in the circumstances of this case, Châteauguay acted beyond the scope of the powers delegated to it, and that the notice is therefore invalid.

[76] Although we agree that a notice of a reserve constitutes a significant impairment of the exercise of the right of ownership and can be issued only within the limits imposed by the legislature, we are of the opinion that that question need not be addressed here in light of our conclusions with respect to the constitutional issues.

## VI. Disposition

[77] We would allow the appeal, with costs throughout.

English version of the reasons delivered by

GASCON J. —

### I. Introduction

[78] I agree with my colleagues on the outcome of the appeal, but I disagree with the approach they have taken. In my opinion, this appeal should be resolved on the basis not of the pith and substance doctrine, but of the doctrine of interjurisdictional immunity.

[79] I am unable to conclude, as my colleagues do, that the pith and substance of the impugned notice of establishment of a reserve (“notice of a reserve”) is limited to the choice of location or the siting of a radiocommunication antenna system. I agree with the Superior Court and the Court of Appeal that the evidence in the record supports a finding that the

valide des pouvoirs délégués aux municipalités par la province puisque ces dernières disposent du pouvoir d'imposer une réserve pour toute fin municipale, notamment l'établissement d'une réserve foncière, ainsi que du pouvoir de réglementer la protection de la santé et du bien-être de leurs résidents. Pour sa part, Rogers soutient que le pouvoir d'imposer une réserve doit être interprété restrictivement et demeure tributaire de la volonté réelle de la municipalité d'exproprier l'immeuble visé par cette mesure. En l'espèce, Rogers fait valoir qu'en imposant la réserve dans les circonstances, Châteauguay a excédé les pouvoirs qui lui ont été délégués et l'avis est donc invalide.

[76] Même si nous convenons que l'avis de réserve constitue une entrave importante à l'exercice du droit de propriété et qu'il doit être émis dans les limites imposées par le législateur, nous sommes d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'aborder cette question en raison de nos conclusions sur le plan du droit constitutionnel.

## VI. Dispositif

[77] Nous sommes d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours.

Les motifs suivants ont été rendus par

LE JUGE GASCON —

### I. Introduction

[78] Je suis d'accord avec mes collègues sur le sort ultime de l'appel. J'estime par contre que l'approche à favoriser n'est pas celle qu'ils préconisent. À mon avis, ce pourvoi doit se résoudre non pas en vertu de la doctrine du caractère véritable, mais en appliquant la doctrine de l'exclusivité des compétences.

[79] Je ne peux me convaincre que le caractère véritable de l'avis d'imposition de réserve contesté (« avis de réserve ») se limite, comme mes collègues le proposent, au choix ou à la détermination de l'emplacement d'un système d'antennes de radiocommunication. Tout comme la Cour supérieure et la Cour d'appel, je considère que la preuve au dossier appuie

dominant characteristic of that notice, that is, what it is intended to do and why, relates first and foremost to ensuring the harmonious development of the territory of the City of Châteauguay (“City” or “Châteauguay”) and protecting the well-being and health of the people living there. These are matters that come within the classes of subjects that fall under provincial jurisdiction pursuant to s. 92(13) and s. 92(16) of the *Constitution Act, 1867*. From this perspective, they do not relate to the federal power over radiocommunication. At a minimum, they are indicative of a situation in which the double aspect doctrine applies.

[80] Having said this, although I conclude that the notice of a reserve is *intra vires* Châteauguay, I nevertheless agree with my colleagues that, on the basis of the doctrine of interjurisdictional immunity, the notice impairs the core of the federal power over radiocommunication. The choice of location or the siting of antenna systems is at the core of that power. By blocking the location decided on in accordance with the procedure provided for in the federal legislation, the *Radiocommunication Act*, R.S.C. 1985, c. R-2, and circular *CPC-2-0-03 — Radiocommunication and Broadcasting Antenna Systems* (“Circular”), the notice intrudes significantly on a vital and essential aspect of the power. The result, in my opinion, is that the appeal of Rogers Communications Inc. must be allowed on this basis.

## II. Constitutional Doctrines

[81] In my view, it is helpful to discuss at the outset certain principles that must be applied in determining whether a provincial or municipal measure such as the one at issue in this case is valid. The first of these principles is that the impugned measure is presumed to be *intra vires* the province or municipality. The Court has often mentioned the importance of this presumption of constitutionality, which Ritchie J. summarized as follows in *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662:

le constat voulant que la caractéristique dominante de cet avis, bref, ce qu’il vise et pourquoi, demeure au premier chef l’aménagement harmonieux du territoire de la Ville de Châteauguay (« Ville » ou « Châteauguay ») et la protection du bien-être et de la santé de ses citoyens. Il s’agit là de matières qui entrent dans des catégories de sujets qui relèvent de compétences provinciales aux termes des par. 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. De ce point de vue, il ne s’agit pas de matières qui, sous cet aspect, relèvent de la compétence fédérale en radiocommunication. Au minimum, elles témoignent d’une situation où la théorie du double aspect trouve application.

[80] Cela dit, bien que je conclus que l’avis de réserve est *intra vires* des pouvoirs de Châteauguay, je conviens avec mes collègues qu’en appliquant la doctrine de l’exclusivité des compétences, cet avis entrave néanmoins le cœur de la compétence fédérale sur les radiocommunications. Le choix ou la détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes se situe au cœur de cette compétence. En faisant échec à l’emplacement déterminé selon le mécanisme prévu à la loi fédérale, la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R-2, et à la circulaire *CPC-2-0-03 — Systèmes d’antennes de radiocommunications et de radiodiffusion* (« Circulaire »), l’avis de réserve empiète de façon importante sur un élément du contenu vital et essentiel de la compétence. Il en résulte que, selon moi, l’appel de Rogers Communications Inc. doit être accueilli pour ce motif.

## II. Les doctrines constitutionnelles

[81] J’estime utile de rappeler d’abord certains principes qui doivent guider l’analyse de la validité d’une mesure législative provinciale ou d’une mesure municipale comme celle contestée ici. Un premier principe veut que la mesure contestée est présumée *intra vires* des pouvoirs de la province ou de la municipalité. La Cour a souvent rappelé l’importance de cette présomption de conformité constitutionnelle que le juge Ritchie résume en ces termes dans *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662 :

In all such cases the Court cannot ignore the rule implicit in the proposition stated as early as 1878 by Mr. Justice Strong in *Severn v. The Queen* [(1878), 2 S.C.R. 70], at p. 103, that any question as to the validity of provincial legislation is to be approached on the assumption that it was validly enacted. As was said by Fauteux J., as he then was, in the *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [[1957] S.C.R. 198,] at p. 255:

There is a *presumptio juris* as to the existence of the *bona fide* intention of a legislative body to confine itself to its own sphere and a presumption of similar nature that general words in a statute are not intended to extend its operation beyond the territorial authority of the Legislature. [pp. 687-88]

[82] Professor Hogg states that “[t]he characterization of a statute is often decisive of its validity . . . . The choice between competing characteristics of the statute, in order to identify the most important one as the ‘matter’, may be nothing less than a choice between validity or invalidity” (*Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at p. 15-21). Hence, he notes quite rightly that, “where the choice between competing characterizations is not clear, the choice which will support the legislation is normally to be preferred” (pp. 15-22 and 15-23). He adds in the same vein that, “in choosing between competing, plausible characterizations of a law, the court should normally choose that one that would support the validity of the law” (p. 15-23).

[83] As the Court observed in *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241, it follows that the burden is on the party challenging the exercise of a provincial or municipal power to prove that it is invalid and that the impugned measure is *ultra vires* (para. 21, citing *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, [1945] S.C.R. 234, at p. 239, and *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368, at p. 395).

[84] In *Spraytech*, the Court also recognized the importance to be given to the principle of subsidiarity. As the Court explained, this principle is the proposition that “law-making and implementation

Dans des affaires de ce genre, la Cour ne peut négliger la règle énoncée dès 1878 par le juge Strong dans l’arrêt *Severn c. La Reine* [(1878), 2 R.C.S. 70], à la p. 103, selon laquelle il faut aborder toute question relative à la validité d’une loi provinciale en présumant qu’elle est valide. Comme l’a dit le juge Fauteux, alors juge puîné, dans *Le renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, [[1957] R.C.S. 198,] à la p. 255 :

[TRADUCTION] Il y a une présomption légale quant à l’existence de la bonne foi avec laquelle un corps législatif a l’intention de se limiter à son propre domaine d’activité et il existe une présomption de nature semblable selon laquelle les termes généraux d’une loi n’ont pas pour objet de la faire s’appliquer au-delà de la compétence territoriale du législateur. [p. 687-688]

[82] Comme l’indique le professeur Hogg, [TRADUCTION] « [c]aractériser une loi revient souvent à décider de sa validité [. . .] Choisir entre les caractéristiques concurrentes de la loi afin de retenir la plus importante qui en déterminera la “matière” peut revenir à rien de moins que choisir entre validité et invalidité » (*Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. suppl.), p. 15-21). Partant, il souligne à juste titre que « lorsque le choix entre des caractérisations concurrentes n’est pas clair, il doit normalement s’arrêter sur celle qui étaye la validité de la loi » (p. 15-22 et 15-23). Il ajoute dans la même perspective que « le tribunal appelé à choisir entre des caractérisations plausibles concurrentes doit normalement retenir celle qui étaye la validité de la loi » (p. 15-23).

[83] Comme la Cour le note dans *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241, il s’ensuit que le fardeau de démontrer que l’exercice d’un pouvoir provincial ou municipal est invalide et la mesure contestée, *ultra vires*, repose sur les épaules de la partie qui la conteste (par. 21, citant *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, p. 239, et *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, p. 395).

[84] L’arrêt *Spraytech* reconnaît également l’importance de favoriser le principe de subsidiarité. Comme l’explique la Cour, ce principe veut que « le niveau de gouvernement le mieux placé pour

are often best achieved at a level of government that is not only effective, but also closest to the citizens affected and thus most responsive to their needs, to local distinctiveness, and to population diversity” (*Spraytech*, at para. 3; see also *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3 (“CWB”), at para. 45). In the words of Professor Hogg once again, “[t]he choice [of characterization] must be guided by a concept of federalism. Is this the kind of law that should be enacted at the federal or the provincial level?” (p. 15-21). At first glance, a municipality that adopts a resolution for the purposes of protecting the well-being and health of its residents and ensuring the harmonious development of its territory would normally be considered to be the government at the level at which the adoption of such measures would be best achieved.

[85] Finally, any application of the constitutional doctrines must take into account the principle of co-operative federalism to which the Court has referred in a number of cases (*CWB*, at para. 24; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453, at para. 162; *Reference re Employment Insurance Act (Can.)*, ss. 22 and 23, 2005 SCC 56, [2005] 2 S.C.R. 669, at para. 10). This principle favours, where possible, the operation of statutes enacted by governments at both levels (*Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53, at para. 50, citing *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *CWB*, at para. 37). The Court’s adoption of an approach involving concurrent federal and provincial powers, as opposed to applying the outdated concept of “watertight compartments” to establish exclusive jurisdictions, is consistent with this (*CWB*; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2).

[86] In my opinion, this backdrop must be borne in mind in determining whether the notice of a reserve is constitutional.

adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l’efficacité mais également parce qu’il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population » (*Spraytech*, par. 3; voir aussi, *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3 (« BCO »), par. 45). Comme le rappelle à nouveau le professeur Hogg, [TRADUCTION] « [l]e choix [d’une caractérisation] doit être guidé par une conception du fédéralisme. S’agit-il d’un type de loi qui devrait être édicté au palier fédéral ou provincial? » (p. 15-21). À première vue, une municipalité qui adopte une résolution dans l’objectif de protéger le bien-être et la santé de ses citoyens et de veiller à l’aménagement harmonieux de son territoire se veut normalement le palier de gouvernement le mieux placé pour adopter de telles mesures.

[85] Enfin, dans toute application des doctrines constitutionnelles, on ne peut ignorer le principe du fédéralisme coopératif articulé par la Cour dans plusieurs arrêts (*BCO*, par. 24; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, par. 162; *Renvoi relatif à la Loi sur l’assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, 2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669, par. 10). Ce principe favorise l’application, dans la mesure du possible, des lois adoptées par les deux ordres du gouvernement (*Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 50, citant *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *BCO*, par. 37). L’adoption par la Cour d’une approche axée sur la concurrence des pouvoirs fédéraux et provinciaux, plutôt que sur la notion désuète des « compartiments étanches » pour établir des compétences exclusives, s’inscrit dans le même sens (*BCO*; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2).

[86] C’est sur cette toile de fond que l’analyse de la validité constitutionnelle de l’avis de réserve doit à mon avis s’effectuer.

### A. *Pith and Substance Doctrine*

[87] Rogers is challenging municipal resolution No. 2010-904 of October 4, 2010, which authorized the issuance of the notice of a reserve; the resolution itself was authorized by several provincial statutory provisions (*Cities and Towns Act*, CQLR, c. C-19, ss. 29.4 and 570; *Expropriation Act*, CQLR, c. E-24, ss. 69 et seq.), none of which are being challenged here. It is well established that the analysis with respect to the constitutional validity of an impugned measure involves two steps: “The first step is to determine the ‘pith and substance’ or essential character of the law. The second step is to classify that essential character by reference to the heads of power under the *Constitution Act, 1867* in order to determine whether the law comes within the jurisdiction of the enacting government” (*Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783, at para. 15). If the law or measure comes within the jurisdiction of the government that enacted or adopted it, it is valid (*ibid.*; P. J. Monahan and B. Shaw, *Constitutional Law* (4th ed. 2013), at pp. 123-24).

[88] A measure’s pith and substance is determined by identifying the “matter” to which it relates in light of its true purpose and its effects (Hogg, at p. 15-7; *Reference re Firearms Act*, at para. 16; *CWB*, at paras. 26-27). To determine the purpose of the impugned measure, a court must consider “both intrinsic evidence, such as purpose clauses, and extrinsic evidence, such as Hansard or the minutes of parliamentary committees” (*Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, at para. 53). As for the effects of the impugned measure, both the legal effects and the practical consequences of applying it must be taken into account (Hogg, at pp. 15-16 and 15-17; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pp. 482-83; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494, at para. 23; *Kitkatla Band*, at para. 54). To determine how the purpose of the impugned measure is intended to be achieved, the court must understand and define its “total meaning” (*Reference re Firearms Act*, at

### A. *La doctrine du caractère véritable*

[87] La contestation de Rogers vise la résolution municipale n° 2010-904 du 4 octobre 2010 autorisant l’émission de l’avis de réserve, résolution qui est elle-même autorisée par diverses dispositions de lois provinciales dont personne ne conteste ici la validité (*Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 29.4 et 570; *Loi sur l’expropriation*, RLRQ, c. E-24, art. 69 et suiv.). Il est acquis que l’analyse relative à la validité constitutionnelle de la mesure contestée comporte deux facettes : « La première consiste à déterminer le “caractère véritable” ou le caractère essentiel de la loi et la seconde à classer ce caractère essentiel eu égard aux chefs de compétence établis par la *Loi constitutionnelle de 1867*, afin de déterminer si la loi relève de la compétence du gouvernement qui l’a adoptée » (*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 15). Si la loi ou la mesure relève de la compétence du gouvernement qui l’a adoptée, elle est valide (*ibid.*; P. J. Monahan et B. Shaw, *Constitutional Law* (4<sup>e</sup> éd. 2013), p. 123-124).

[88] La détermination du caractère véritable de la mesure se fait en identifiant la « matière » sur laquelle elle porte, en tenant compte de son objectif réel et de ses effets (Hogg, p. 15-7; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 16; *BCO*, par. 26-27). Pour déterminer l’objet de la mesure contestée, il faut examiner « tant la preuve intrinsèque, telles les dispositions énonçant les objectifs généraux, que la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou les comptes rendus des comités parlementaires » (*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. 53). Pour ce qui est des effets de la mesure contestée, il faut tenir compte des effets juridiques et des conséquences pratiques de son application (Hogg, p. 15-16 et 15-17; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482-483; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 23; *Bande Kitkatla*, par. 54). En déterminant comment la mesure contestée cherche à atteindre son but, il importe

para. 18, citing W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), at pp. 239-40).

[89] Neither the Superior Court nor the Court of Appeal held that the notice of a reserve was *ultra vires* Châteauguay, quite the contrary. On the one hand, Perrault J. stated at first instance that the City had issued the notice [TRANSLATION] “in order to protect the welfare of its citizens” (2013 QCCS 3138, 110 L.C.R. 81, at para. 153). This comment by the motion judge followed her analysis of the City’s resolution (para. 152). In it, she drew a parallel with what she had already said about the notice of expropriation (para. 153); she had written at para. 149 that the notice of expropriation was neither *ultra vires* nor unconstitutional. The constitutional issue that Perrault J. did not discuss with respect to the notice of a reserve was the one concerning what she characterized as “unconstitutional impairment” (Part VI.B and para. 166). It can be seen from her reasons that she was referring there to the doctrine of interjurisdictional immunity, not to the pith and substance doctrine. The passage from para. 163 of Perrault J.’s reasons that my colleagues reproduce at para. 44 of their own reasons was part of her analysis on the municipal law issue and concerned the allegation of bad faith on the City’s part that the Court of Appeal subsequently rejected. My colleagues do not discuss this aspect in their reasons (paras. 75-76).

[90] On the other hand, Dutil J.A., writing for the Court of Appeal, concluded her analysis of the notice’s pith and substance as follows:

[TRANSLATION] The notices of expropriation and reserve examined as a whole have a valid municipal purpose because they seek to respond to concerns of the citizens of Châteauguay concerning possible repercussions of radio waves on their health and to ensure a harmonious development of its territory. Their pith and substance was not to encroach upon a federal power. Châteauguay wished to facilitate the exercise by preventing the project from being completed on the [property at] 411 St-Francis at a time when citizens were opposed to it.

(2014 QCCA 1121, 113 L.C.R. 233, at para. 78)

de bien comprendre et cerner son « entière portée » (*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 18, citant W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), p. 239-240).

[89] Ni la Cour supérieure ni la Cour d’appel n’ont conclu que l’avis de réserve était *ultra vires* des pouvoirs de Châteauguay, bien au contraire. D’une part, en première instance, la juge Perrault a indiqué que la Ville avait émis cet avis « afin de protéger le bien-être de ses citoyens » (2013 QCCS 3138, [2013] R.J.Q. 1177, par. 153). Ce propos de la juge d’instance suit son analyse de la résolution de la Ville (par. 152). Elle y trace un parallèle avec ce qu’elle énonce auparavant sur l’avis d’expropriation (par. 153); elle écrit au par. 149 que cet avis d’expropriation n’est ni *ultra vires*, ni inconstitutionnel. Le débat constitutionnel dont la juge ne traite pas au regard de l’avis de réserve est celui relatif à ce qu’elle qualifie « d’entrave inconstitutionnelle » (partie VI.B) et par. 166). On comprend de ses motifs qu’elle réfère là à la doctrine de l’exclusivité des compétences, et non à celle du caractère véritable. La citation de son par. 163 auquel mes collègues renvoient au par. 44 de leurs motifs se situe dans l’analyse de la juge propre à la question de droit municipal. Cette citation touche la prétendue mauvaise foi de la Ville que la Cour d’appel a par ailleurs écartée. Mes collègues ne traitent pas de cet aspect du débat dans leurs motifs (par. 75-76).

[90] D’autre part, écrivant pour la Cour d’appel, la juge Dutil a quant à elle terminé son analyse du caractère véritable en indiquant ceci :

Les avis d’expropriation et de réserve, examinés ensemble, ont une fin municipale valide puisqu’ils ont pour but de répondre aux inquiétudes des citoyens de Châteauguay concernant les répercussions possibles des ondes radio sur leur santé et [d’]assurer un développement harmonieux de son territoire. Leur caractère véritable n’était pas d’entraver une compétence fédérale. Châteauguay voulait en faciliter l’exercice en évitant que le projet se réalise sur le 411 St-Francis alors que les citoyens s’y opposent.

(2014 QCCA 1121, par. 78 (CanLII))

[91] These conclusions of the courts below were based on an in-depth review of the evidence in the record dating from the initial contacts between Rogers and Châteauguay to the adoption of the impugned notice of a reserve. My colleagues recognize that the determination of the pith and substance of a municipal measure requires an examination of both intrinsic and extrinsic evidence, including evidence of the circumstances in which the measure was adopted (para. 36). Yet it seems to me that their analysis (at paras. 43-46) attaches little importance to certain aspects of this evidence, such as the content of the resolution authorizing the land reserve and that resolution's preamble, or the circumstances that preceded and resulted in its adoption in October 2010.

[92] My colleagues' analysis also focuses on the effects of the notice. They accept Rogers' argument in this regard that the notice's only legal and practical effect was to choose or determine the location of the radiocommunication antenna system and to prevent the installation of such a system on the property at 411 Boulevard St-Francis. They summarily rule out any possibility that the notice had a municipal purpose, merely stating that, even if the measure addressed concerns about the health and well-being of Châteauguay's residents, that "would clearly constitute a usurpation of the federal power" (para. 46).

[93] I see things differently. In my opinion, the determination of a measure's pith and substance is a delicate exercise of judgment (Hogg, at p. 15-8) that requires a court to consider and assess the impugned measure as a whole, weighing all its aspects. Although I do not recommend an overly general approach that would make the pith and substance analysis superficial, it is my view that the identification of the matter to which the measure relates requires the adoption of a flexible approach tailored to the modern conception of federalism, which allows for some overlapping and favours a spirit of cooperation.

[94] It seems to me that my colleagues' approach leaves little or no room for the valid municipal

[91] Ces conclusions des instances inférieures s'appuient sur une révision détaillée de la preuve au dossier, des premières interactions entre Rogers et Châteauguay jusqu'à l'adoption de l'avis de réserve contesté. Mes collègues reconnaissent que la détermination du caractère véritable d'une mesure municipale relève d'un examen à la fois de la preuve intrinsèque et extrinsèque, y compris les circonstances de l'adoption de la mesure (par. 36). Toutefois, leur analyse (par. 43-46) me semble accorder peu d'importance à certains aspects de cette preuve, comme par exemple le contenu de la résolution autorisant la réserve foncière et son préambule ou les circonstances qui ont précédé et mené à l'adoption de la résolution en octobre 2010.

[92] L'analyse de mes collègues insiste aussi sur l'examen des effets de l'avis. Ils retiennent à ce sujet la prétention de Rogers voulant que son seul effet juridique et pratique soit de choisir ou déterminer l'emplacement du système d'antennes de radiocommunication et d'empêcher l'installation d'un tel système sur le terrain situé au 411, boulevard Saint-Francis (« 411 Saint-Francis »). Ils écartent sommairement toute fin municipale à l'avis de réserve, se limitant à énoncer que, même si la mesure répondait à des préoccupations sur la santé et le bien-être des résidents de Châteauguay, cela « usurperait sans aucun doute l'exercice de la compétence fédérale » (par. 46).

[93] Je vois les choses autrement. Déterminer le caractère véritable reste selon moi un délicat exercice de jugement (Hogg, p. 15-8) qui commande d'évaluer et d'apprécier la mesure contestée dans son ensemble, en sousesant toutes ses facettes. Sans préconiser une démarche trop générale qui rendrait l'analyse du caractère véritable superficielle, j'estime que l'identification de la matière sur laquelle porte la mesure requiert l'adoption d'une approche souple, adaptée à la conception moderne du fédéralisme qui permet certains chevauchements et favorise un esprit de coopération.

[94] Or, il me semble que l'approche de mes collègues laisse peu sinon pas de place à la fin

purpose relied on by the respondents, which the courts below placed at the forefront of their assessment of the evidence. In this regard, my colleagues' pith and substance analysis overlooks an important part of the context of the adoption of the resolution authorizing the notice of a reserve. Their analysis also disregards the purpose of issuing the notice, aside from their alluding to the possibility that its real purpose may differ from its stated objective (para. 49). As a result, in my opinion, their analysis is at odds with the flexible and comprehensive approach that must be favoured and with the presumption of validity of a provincial or municipal measure to which I referred above. I cannot accept that view of the matter of the impugned measure, which I find to be too rigid and too narrow.

[95] Contrary to what my colleagues state at para. 47, my approach does not distort the measure's pith and substance. With respect, the analysis I propose does not at all entail the risk they describe. Far from restricting significantly a power of one level of government, it instead recognizes how important that power is, but on the basis of a constitutional doctrine that I consider it more appropriate to apply in this case. From this point of view, I find it a bit much to suggest that a flexible approach to the pith and substance doctrine could encourage municipalities to hide behind local interests in order to exercise a federal power. This case provides a good illustration of why that cannot be true if the constitutional doctrines are applied correctly.

[96] If the events that preceded and resulted in the adoption of the resolution under which the notice of a reserve was issued are taken into account, the picture of the measure adopted by Châteauguay is, in my view, different from the one painted by my colleagues. The factual context supports the existence of another normative perspective that relates to provincial jurisdiction.

[97] In this regard, I note that the impugned resolution was adopted following several years of opposition by Châteauguay to having a radio-communication tower located on the property at

municipale valide qu'invoquent les intimées et que les instances inférieures placent au premier plan dans leur évaluation de la preuve. Sous ce rapport, leur analyse du caractère véritable passe sous silence une partie importante du contexte de l'adoption de la résolution autorisant l'avis de réserve. Elle ne tient pas compte non plus de l'objet de l'imposition de l'avis, mis à part une allusion à la possibilité que son objet véritable puisse être distinct de l'objectif annoncé (par. 49). Ce faisant, cette analyse s'inscrit selon moi à l'encontre de l'approche souple et globale qui doit être favorisée et de la présomption relative à la validité d'une mesure provinciale ou municipale à laquelle j'ai fait allusion. Je ne peux souscrire à cette conception à mon sens trop rigide et trop étroite de la matière de la mesure contestée.

[95] Contrairement à ce qu'affirment mes collègues au par. 47, l'exercice auquel je me prête ne dénature pas le caractère véritable de la mesure. Avec égards, le risque dont ils font état cadre du reste fort mal avec l'analyse que je propose. Loin de restreindre sévèrement la compétence d'un ordre législatif, cette analyse lui reconnaît plutôt toute son importance, mais en fonction d'une doctrine constitutionnelle que j'estime plus approprié de suivre en l'espèce. De ce point de vue, il me semble un peu exagéré de suggérer qu'une approche souple de la doctrine du caractère véritable risque d'inciter les municipalités à exercer une compétence législative fédérale sous le couvert d'intérêts locaux. Le présent dossier illustre bien pourquoi, en appliquant correctement les doctrines constitutionnelles, ce ne saurait être le cas.

[96] En tenant compte des événements qui ont précédé et mené à l'adoption de la résolution imposant l'avis de réserve, le portrait de la mesure adoptée par Châteauguay est à mon avis différent de celui peint par mes collègues. Le contexte factuel appuie l'existence d'une autre perspective normative qui relève de la compétence provinciale.

[97] À ce chapitre, je rappelle que la résolution attaquée est adoptée après quelques années d'opposition de la part de Châteauguay à la présence d'une tour de radiocommunication sur le 411 Saint-Francis,



411 Boulevard St-Francis, for reasons related to the concerns of neighbourhood residents about their health and well-being, as well as to Châteauguay's concern about ensuring the harmonious development of its territory.

[98] In April 2008, more than two years before issuing the notice of a reserve, Châteauguay informed Rogers that the property at 411 Boulevard St-Francis was not located in a zone in which the planned use was permitted under the City's zoning by-law, and that there were concerns about residents' health. From the start, the reason why the property at 50 Boulevard Industriel was proposed as an alternative site with a lower impact was linked to the development of the territory of Châteauguay and to the City's concerns about the potential effects of locating a tower in a residential zone.

[99] It is true that Châteauguay issued a permit for the construction of the communication tower on February 17, 2009, but the City never stopped reiterating its disagreement with the site at 411 Boulevard St-Francis. Indeed, the permit included mitigation measures that had been negotiated with the company. Around April or May 2009, Châteauguay revoked the permit after receiving a petition signed by about a hundred people who were opposed to the installation of the tower at 411 Boulevard St-Francis. The wording of the petition shows that these individuals were concerned about their health and about the development of the territory of Châteauguay. Those same concerns are reflected in a letter dated May 27, 2009 from the Member of Parliament for Châteauguay to the President of Rogers.

[100] This history provides important context for determining the purpose of the notice of a reserve. It shows that Châteauguay opposed the construction of a tower on the property at 411 Boulevard St-Francis not simply to control the siting of a radiocommunication system, but rather to respond to its residents' concerns. As the motion judge noted, [TRANSLATION] “[t]he City sought to acquire a site with a lower impact . . . in the interests of its citizens and to meet the requirement of ensuring the harmonious organisation of its territory” (para. 70).

et ce, pour des raisons liées aux craintes des résidents du quartier à l'égard de leur santé et de leur bien-être, ainsi qu'en raison du souci de Châteauguay relatif à l'aménagement harmonieux de son territoire.

[98] En avril 2008, plus de deux ans avant l'émission de l'avis de réserve, Châteauguay informe Rogers que le 411 Saint-Francis n'est pas situé dans une zone permise pour l'usage projeté selon le règlement de zonage de la Ville, et qu'il existe des craintes en ce qui concerne la santé des résidents. La raison pour laquelle le 50, boulevard Industriel est proposé comme site alternatif de moindre impact est liée dès le départ à l'aménagement du territoire de Châteauguay et à ses inquiétudes sur les effets potentiels de l'emplacement d'une tour dans une zone résidentielle.

[99] Il est vrai que, le 17 février 2009, Châteauguay émet un permis pour la construction de la tour de communication, mais la Ville ne cesse jamais de réitérer son désaccord à son emplacement sur le 411 Saint-Francis. Ce permis contient d'ailleurs des mesures d'atténuation négociées avec l'entreprise. Dès avril-mai 2009, Châteauguay révoque ce permis après avoir reçu une pétition signée par une centaine de citoyens s'opposant à l'installation de la tour au 411 Saint-Francis. Le texte de la pétition montre que les citoyens s'inquiètent pour leur santé et pour l'aménagement du territoire de Châteauguay. Une lettre du 27 mai 2009 de la députée fédérale de Châteauguay au président de Rogers reflète ces mêmes préoccupations.

[100] Cet historique fait ressortir un contexte important dans la détermination de l'objectif visé par l'avis de réserve. Il établit que Châteauguay ne s'est pas opposée à la présence d'une tour sur le 411 Saint-Francis simplement pour contrôler l'emplacement d'un système de radiocommunication, mais pour répondre aux préoccupations de ses résidents. Comme l'a constaté la première juge, « [l]a Ville cherch[ait] à faire l'acquisition d'un site de moindre impact [. . .] dans l'intérêt de la population et la nécessité de voir à l'organisation harmonieuse de son territoire » (par. 70).

[101] That concern is also reflected in the preamble to the municipal resolution authorizing the establishment of the land reserve. The preamble sets out the considerations that motivated the adoption of the resolution, which indicate that the City's ultimate purpose and its wish was to respond to its residents' concerns about the potentially harmful effects of the radiocommunication tower on their well-being, while at the same time trying to obtain a site with a lower impact that Rogers could use to install its antenna system. The preamble also confirms the objective of harmonious development of the City's territory. These matters correspond to a valid municipal purpose and fall within the provincial heads of power provided for in s. 92(13) and (16) of the *Constitution Act, 1867*.

[102] At paragraph 49 of their reasons, my colleagues seem to question Châteauguay's true intentions by comparing the resolution to the by-law that was challenged and ultimately found to be *ultra vires* in *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453. They note that, "[a]s in the instant case", the "stated" objective of the by-law in *Lacombe* fell under provincial jurisdiction, whereas its real purpose related to a federal power. With respect, this does not seem to be an apt comparison given the motion judge's finding of fact that [TRANSLATION] "[o]ne . . . cannot criticise the City for wanting to respond to fears of its residents concerning health risks arising out of exposure to radio frequencies" and that, by issuing the notice of a reserve, "the City . . . acted in order to protect the welfare of its citizens" (paras. 97 and 153). Moreover, my colleagues do not really dispute the Court of Appeal's finding that the City acted in good faith in issuing the notice (paras. 75-76). In light of this, I find it difficult to understand how Châteauguay's actions can be seen as having any purpose other than the one set out in the preamble to the resolution. That purpose is genuine and was pursued in good faith, and there is nothing colourable about it.

[103] As regards the effects of the notice of a reserve, this Court has held that the notice's legal effect must be distinguished from its practical effect

[101] Cette préoccupation se reflète tout autant dans le préambule de la résolution municipale autorisant l'imposition de la réserve foncière. Ce préambule constate les considérations qui ont motivé l'adoption de la résolution. Elles indiquent que la Ville agissait avec l'objectif ultime et le désir de répondre aux inquiétudes de ses citoyens sur les effets potentiellement nocifs de la tour de radiocommunication sur leur bien-être, tout en essayant d'obtenir un site de moindre impact pour Rogers de façon à lui permettre de procéder à l'installation de son système d'antennes. Ce préambule confirme également l'objectif d'aménagement harmonieux du territoire. Ces matières correspondent à une fin municipale valide et entrent dans les champs de compétence provinciaux des par. 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[102] Au paragraphe 49 de leurs motifs, mes collègues semblent remettre en question les intentions réelles de Châteauguay en comparant la résolution au règlement attaqué et ultimement jugé *ultra vires* dans *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453. Ils indiquent que, « [t]out comme en l'espèce », l'objectif « annoncé » du règlement dans *Lacombe* se rattachait à un champ de compétence provincial, alors que son objet véritable relevait d'une compétence fédérale. Avec égards, cette comparaison me semble boiteuse devant la conclusion de fait de la juge d'instance qu'« [o]n ne peut [. . .] reprocher à la Ville de vouloir répondre aux craintes de ses résidents concernant les risques pour la santé d'une exposition aux radiofréquences » et qu'en imposant l'avis de réserve, « la Ville [. . .] a agi afin de protéger le bien-être de ses citoyens » (par. 97 et 153). Mes collègues ne contestent guère plus la conclusion de la Cour d'appel voulant que la Ville ait agi de bonne foi en émettant l'avis de réserve (par. 75-76). Devant cela, je comprends mal comment l'on peut constater dans les gestes de Châteauguay un objectif autre que celui exprimé dans le préambule de la résolution. Cet objectif est réel et empreint de bonne foi, tout en n'ayant rien de déguisé.

[103] Quant aux effets de l'avis de réserve, notre Cour rappelle qu'il faut distinguer son effet juridique de son effet pratique (*Bande Kitkatla*, par. 54;

(*Kitkatla Band*, at para. 54; *Morgentaler*, at pp. 482-83). The legal effect of issuing the notice is to prohibit any construction on the immovable affected by it (*Expropriation Act*, s. 69). The notice also allows Châteauguay to initiate an expropriation process that will enable the City to pursue municipal purposes on the property. The notice's legal effect therefore opens the way for Châteauguay to exercise its powers of expropriation, which falls within its jurisdiction to regulate the development of its territory in accordance with its needs and priorities.

[104] It is true that in practice, the effect of the notice of a reserve is to prohibit Rogers from constructing its radiocommunication tower on the property at 411 Boulevard St-Francis. In this respect, even though this prohibition does not require Rogers to construct the tower on another specific piece of property, it nonetheless limits the places where the tower can be located, particularly since, according to Rogers, there are few suitable sites within its search area. From this perspective, I agree with my colleagues that the City's resolution, in responding to the needs of residents, affects the federal government's power over radiocommunication given that the issuance of the notice clearly has an impact on the siting of Rogers' radiocommunication tower. Châteauguay has never denied this. The preamble to the resolution refers to the fact that Châteauguay and Rogers tried to work together to identify a mutually acceptable site that would be suitable for installation of the radiocommunication tower. The effect on the federal power is therefore intimately linked to what the City actually seeks to achieve, namely to protect the health and well-being of its residents and to reassure them.

[105] The effect of the notice of a reserve is in this regard comparable to that of the by-law that was challenged in *Spraytech*. In that case, the Court found that the by-law did not create a total prohibition against pesticides but, rather, affected their use in certain situations (para. 24). Similarly, the notice in the case at bar does not impose a specific location for the radiocommunication tower. Rather, it limits the range of sites that are available for the construction of such a tower in the context of the exercise by Châteauguay of its power to ensure the development

*Morgentaler*, p. 482-483). L'effet juridique de l'imposition de l'avis de réserve est de prohiber toute construction sur l'immeuble qui en fait l'objet (*Loi sur l'expropriation*, art. 69). L'avis permet aussi à Châteauguay d'entreprendre un processus d'expropriation par lequel la Ville peut poursuivre des fins municipales sur le terrain. Ainsi, son effet juridique ouvre la porte à un exercice par Châteauguay de ses pouvoirs d'expropriation, ce qui relève de sa compétence de réglementer l'aménagement de son territoire selon ses besoins et priorités.

[104] Il est vrai qu'en pratique, l'effet de l'avis de réserve se traduit par une interdiction pour Rogers de bâtir sa tour de radiocommunication sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Sous ce rapport, même si cette interdiction n'oblige pas Rogers à poursuivre la construction sur un autre terrain précis, elle limite néanmoins les endroits où la tour de radiocommunication peut se situer, d'autant que selon Rogers, peu de sites propices se trouvent à l'intérieur de son aire de recherche. Dans cette optique, je conviens avec mes collègues qu'en répondant aux besoins des citoyens, la résolution de la Ville touche à la compétence fédérale en radiocommunication, puisque l'imposition de l'avis de réserve entraîne une conséquence certaine pour l'emplacement de la tour de radiocommunication de Rogers. Châteauguay ne l'a du reste jamais nié. Le préambule de la résolution renvoie au fait que Châteauguay et Rogers ont tenté de travailler ensemble pour trouver, d'un commun accord, un site propice à l'installation de la tour de radiocommunication. Ainsi, l'effet sur la compétence fédérale reste donc intimement lié au résultat réellement recherché par la Ville, soit de protéger le bien-être et la santé de ses citoyens et de les rassurer.

[105] À ce chapitre, l'effet de l'avis de réserve se compare à celui du règlement contesté dans *Spraytech*. Dans ce pourvoi, la Cour a déterminé que le règlement ne créait pas une interdiction totale des pesticides, mais avait plutôt un effet sur leur usage dans certains cas (par. 24). De la même manière, l'avis de réserve en l'espèce ne dicte pas de façon absolue l'emplacement de la tour de radiocommunication. Il circonscrit plutôt la gamme des sites disponibles pour une telle construction, dans le contexte d'un exercice du pouvoir de Châteauguay

of its territory and protect the health and well-being of its residents, which are legitimate municipal purposes.

[106] In my view, this more nuanced understanding of the effects of the notice of a reserve is in line with a more flexible conception of the pith and substance doctrine that is more consistent with the guiding principles discussed above. I think it would be prudent to approach the application of this doctrine in this way. An overly narrow understanding of the consequences of the measure that is limited to an examination of just one of its effects could lead to the premature conclusion that the measure applies only to the matter so affected, that is, to the siting of radiocommunication towers. By contrast, undertaking the analysis by way of an approach that takes into account the various effects of the notice on Châteauguay's ability to manage its territory in accordance with its citizens' expectations favours a more accurate understanding of the matter to which this notice actually applies.

[107] I would add that the effects of a measure must be considered in conjunction with its purpose, not in isolation from that purpose (*Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569, at paras. 17-18; *Reference re Firearms Act*, at paras. 16-18; Hogg, at p. 15-14). A flexible, non-technical approach to the pith and substance analysis involves a recognition that the purpose of the measure can indeed reveal its dominant characteristic and help in identifying the matter (*Morgentaler*, at pp. 481-82). This approach to the pith and substance analysis has led the Court to find measures to be constitutionally valid that would otherwise have been found, if viewed solely from the perspective of their effects, to regulate activities falling under a prohibited head of power.

[108] In *Spraytech*, L'Heureux-Dubé J. noted that the impugned by-law "responded to concerns of [the Town's] residents about alleged health risks caused by non-essential uses of pesticides within Town limits" (para. 27). Thus, there was a legitimate municipal purpose that rendered the adoption of the by-law valid. The purpose pursued in adopting the impugned measure was as important

d'aménager son territoire et de veiller au bien-être et à la santé de ses résidents, des objectifs municipaux légitimes.

[106] À mon avis, cette vision plus nuancée des effets de l'avis de réserve s'inscrit dans une conception plus souple de la doctrine du caractère véritable qui concorde mieux avec les principes directeurs déjà énoncés. Il me semble prudent d'approcher l'application de cette doctrine de cette façon. Une vision trop étroite des conséquences de la mesure qui se limite à l'examen d'un seul de ses effets peut mener à la conclusion hâtive que la mesure ne vise que la matière ainsi affectée, en l'occurrence l'emplacement des tours de radiocommunication. À l'opposé, entreprendre l'examen avec une approche qui tient compte des divers effets de l'avis de réserve sur la capacité de Châteauguay de gérer son territoire en fonction des attentes de ses citoyens favorise une conception plus juste de la matière réellement visée par cet avis.

[107] J'ajouterai que les effets d'une mesure doivent être considérés en conjonction avec son objet plutôt qu'en isolation de ce dernier (*Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569, par. 17-18; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 16-18; Hogg, p. 15-14). Un examen souple et non formaliste du caractère véritable reconnaît que l'objet de la mesure peut effectivement révéler sa caractéristique dominante et mieux expliquer la matière concernée (*Morgentaler*, p. 481-482). En appliquant cette façon d'analyser le caractère véritable, la Cour a confirmé la validité constitutionnelle de mesures qui, si vues uniquement sous l'angle de leurs effets, auraient réglementé un champ de compétence par ailleurs prohibé.

[108] Dans *Spraytech*, la juge L'Heureux-Dubé remarque que le règlement attaqué « répondait aux craintes [des] résidents au sujet des risques que pourrait présenter pour la santé l'usage non essentiel de pesticides dans les limites de la Ville » (par. 27). Il y avait donc un objet municipal légitime qui validait l'adoption du règlement. L'objectif sous-tendant l'adoption de la mesure attaquée

to the identification of the matter as the effects of the measure, if not more determinative than them. Similarly, in *Ward*, the Court, in considering the characterization of the matter of federal regulations that prohibited the sale of certain seals, relied on the conclusions of the trial judge, who had found that even though the regulation prohibited the sale of seals (regulation of commerce in the provinces), its purpose was to prevent the harvesting of the seals in question (regulation of fisheries) (para. 20). To justify the Court's decision to rely on this finding of fact by the trial judge, McLachlin C.J. stated that "[t]he question is not whether the *Regulations* prohibit the sale so much as why it is prohibited" (para. 19 (emphasis in original)). The reasons behind the regulations, that is, their purpose, were such that the dominant characteristic of the legislative measure was a matter coming under a federal head of power.

[109] I find that the same principle applies in this appeal. The fact that the municipal measure affects a federal head of power does not on its own explain why the action was taken. However, the evidence in the record does clearly show what motivated it. The reasons for the measure appear to me to outweigh its effects. Thus, if the resolution's purposes and effects are considered as a whole in a comprehensive analysis of the pith and substance, the purposes that were pursued and achieved in establishing the land reserve were to ensure the harmonious development of the territory of Châteauguay, to allay its residents' concerns and to protect their health and well-being, despite the fact that there was clearly an effect on the siting of Rogers' radiocommunication tower.

[110] This approach to the determination of the measure's pith and substance tends to support a finding that the actions of the governments at both levels are valid and to favour the key principles underlying the division of powers, including subsidiarity and co-operative federalism. Furthermore, the *Circular* shows that the federal government was aware of the need for co-operation between the two levels of government on certain aspects of the

était aussi important sinon plus déterminant de sa matière que ne l'étaient les effets de la mesure. De même, dans *Ward*, la Cour s'est penchée sur la caractérisation de la matière traitée par un règlement fédéral interdisant la vente de certains phoques. La Cour s'en est remise aux conclusions du juge de première instance qui a constaté que, même si le règlement interdisait la vente des phoques (réglementation du commerce au sein des provinces), son objet était d'en empêcher la capture (réglementation des pêcheries) (par. 20). En justifiant la décision de la Cour de se fonder sur cette conclusion factuelle du juge d'instance, la juge en chef McLachlin a indiqué que « [l]a question n'est pas tant de savoir si le *Règlement* interdit la vente que de savoir pourquoi celle-ci est interdite » (par. 19 (soulignements dans l'original)). La motivation sous-tendant le règlement, soit son objet, a fait en sorte que la caractéristique dominante de la mesure législative se voulait une matière relevant d'un champ de compétence fédéral.

[109] Je considère qu'il en est de même dans le présent pourvoi. Le simple fait que la mesure municipale affecte un champ de compétence fédéral ne nous dit pas pourquoi le geste est entrepris. Or, la preuve retenue cerne bien cette motivation. Elle m'apparaît dominante par rapport aux effets de la mesure. Aussi, lorsque l'on considère l'objet et les effets de la résolution dans leur ensemble dans une analyse globale du caractère véritable, le but recherché et obtenu par l'imposition de la réserve foncière reste l'aménagement harmonieux du territoire de Châteauguay, l'apaisement des inquiétudes de ses résidents et la protection de leur santé et de leur bien-être, malgré l'existence d'un effet certain sur l'emplacement de la tour de radiocommunication de Rogers.

[110] L'adoption d'une approche semblable dans la détermination du caractère véritable permet de favoriser la validité des gestes des deux ordres de gouvernement et de promouvoir des principes clés sous-tendant le partage des compétences, tels la subsidiarité et le fédéralisme coopératif. La *Circular* montre d'ailleurs que le gouvernement fédéral est conscient de la nécessité d'une coopération entre les deux paliers de gouvernement dans certains aspects

development of the telecommunications network across the country. The required consultation between spectrum licence holders and municipalities is indicative of a recognition that the siting of radio-communication towers largely affects local matters. If for no other reason than to respect Parliament's legislative choice to require collaboration in the process for determining where to locate radiocommunication equipment, it seems to me that it would be appropriate to adopt an analytical approach that favours co-operation between municipalities and businesses rather than one that risks making such co-operation difficult or impossible.

[111] In this respect, paras. 54 and 55 of my colleagues' reasons illustrate the risks of adopting an overly narrow characterization of the matter of an impugned provincial or municipal measure. As my colleagues observe, there may well be situations in which a spectrum licence holder, which has no powers of expropriation, must count on a municipality to exercise its own powers of expropriation in order to gain access to property that is suitable for a radio-communication tower. No doubt aware of the consequences of an overly narrow characterization of the matter of such a measure, my colleagues suggest that if a municipality were to exercise its power in order to facilitate or support rather than preventing or blocking the installation of a tower, it would be acting in the context of the development of its territory. In such a case, choosing or determining where to locate the tower would be neither the purpose nor the effect of the expropriation.

[112] I find the distinction unconvincing, and the example that is given revealing. According to the view of the pith and substance doctrine advocated by my colleagues, a measure whose purpose is, or that affects, the choice of location or the siting of an antenna system constitutes an exercise of the exclusive federal power over radiocommunication. But in the example they give, the very purpose and the determinative effect of the expropriation would be to make a location available to the spectrum licence holder by removing an obstacle that prevents the construction of a radiocommunication tower at the

du développement du réseau de télécommunications à travers le pays. L'exigence de consultation entre les détenteurs de licences de spectre et les municipalités marque une reconnaissance que l'emplacement des tours de radiocommunication touche en large partie à des matières locales. Ne serait-ce que par souci de respecter ce choix législatif fédéral d'imposer une collaboration sur le processus de la détermination de l'emplacement des appareils de radiocommunication, il me semble à propos de suivre une approche analytique qui favorise la coopération entre les municipalités et les entreprises, plutôt qu'une qui risque de la rendre difficile ou impossible.

[111] À ce chapitre, les par. 54 et 55 des motifs de mes collègues font ressortir les risques d'une caractérisation trop étroite de la matière visée par une mesure provinciale ou municipale qui est contestée. Comme mes collègues le constatent, il pourrait fort bien survenir des situations où un détenteur de licence de spectre, qui ne possède aucun pouvoir d'expropriation, doit compter sur l'exercice par la municipalité de ses propres pouvoirs à cet égard afin d'obtenir accès à un terrain propice pour l'installation d'une tour de radiocommunication. Sans doute conscients des conséquences d'une vision trop étroite de la qualification de la matière lors de l'adoption d'une telle mesure, mes collègues suggèrent que si une municipalité exerce son pouvoir pour faciliter ou soutenir l'installation d'une tour plutôt que pour l'empêcher ou la bloquer, elle agirait alors dans une perspective d'aménagement de son territoire. Dans ce cas, la mesure d'expropriation n'aurait pas pour objet ou effet de choisir ou déterminer l'emplacement de la tour.

[112] Je considère la distinction peu convaincante et l'exemple donné, révélateur. Selon la vision de la doctrine du caractère véritable que mes collègues préconisent, lorsque la mesure vise ou affecte le choix ou la détermination de l'emplacement du système d'antennes, cela constitue l'exercice de la compétence fédérale exclusive en radiocommunication. Or, dans l'exemple donné, l'objet même et l'effet déterminant de l'expropriation seraient de rendre un emplacement disponible au détenteur de licence de spectre en enlevant l'obstacle qui empêche la construction d'une tour de radiocommunication à

chosen location. If, as in this case, the municipality's purpose (which could very well be to ensure the development of its territory or to respond to its residents' wish to limit the impact on their well-being) is disregarded, we cannot help but note that on the basis of the nature of the measure that is essential to the crystallization of the location chosen for the antenna system, its matter therefore falls under a federal head of power. In my humble opinion, if the matter of the measure is thus considered to be limited to the choice of location or the siting of antenna systems, it does not change depending on whether the measure has a positive effect (in supporting the choice) or a negative effect (in blocking the choice) on the exercise of the federal power.

[113] Accordingly, in a context in which the matter of the impugned measure has a central aspect that is linked to a provincial power, as in this case, I find that it is more appropriate to resolve the difficulties that arise by applying other constitutional doctrines. From this viewpoint, in contrast to an excessively rigid application of the pith and substance doctrine, the application of the doctrine of interjurisdictional immunity allows for greater flexibility, as it permits the impugned measure to affect a federal power so long as it does not impair the core of the power. Although I agree with my colleagues that the application of the doctrine of interjurisdictional immunity leads to the conclusion that the notice of a reserve impairs the core of the federal power, the fact remains that there will be other situations, such as the one my colleagues mention at paras. 54 and 55 of their reasons, in which this is not necessarily the case.

[114] Even though they find that the notice of a reserve relates in pith and substance to a federal power and is therefore invalid, my colleagues nevertheless deem it necessary to devote just as much attention to the doctrine of interjurisdictional immunity, concluding that even if the notice were *intra vires*, it would nonetheless be inapplicable by virtue of this doctrine. This seems to me to show clearly that the pith and substance doctrine alone does not provide a complete and satisfactory solution to the problem raised in this appeal.

l'endroit choisi. Si l'on ignore, comme en l'espèce, l'objectif visé par la municipalité (qui pourrait bien être l'aménagement de son territoire ou une réponse aux souhaits de ses résidents de limiter les impacts sur leur bien-être), nous sommes forcés de constater qu'en raison de la teneur de la mesure qui est essentielle pour cristalliser l'emplacement choisi du système d'antennes, sa matière relève alors d'un champ de compétence fédéral. À mon humble avis, si la matière de la mesure est ainsi vue comme se limitant au choix ou à la détermination de l'emplacement des systèmes d'antennes, cette matière ne change pas selon que la mesure est utile (pour soutenir ce choix) ou nuisible (pour bloquer ce choix) à la compétence fédérale.

[113] Partant, dans un contexte où la matière de la mesure contestée comporte un aspect central qui se rattache à une compétence provinciale comme c'est le cas ici, j'estime plus à propos de résoudre les difficultés qui se soulèvent par l'application d'autres doctrines constitutionnelles. De ce point de vue, à la différence d'une application trop rigide de la doctrine du caractère véritable, l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences laisse une plus grande marge de manœuvre, car elle permet à la mesure contestée de toucher à un champ de compétence fédéral en autant qu'elle n'en entrave pas le cœur. Même si je conviens avec mes collègues que l'application de cette doctrine mène à la conclusion que l'avis de réserve entrave le cœur de la compétence fédérale, il n'en reste pas moins que dans d'autres situations, tel que l'exemple cité aux par. 54 et 55 des motifs de mes collègues, ce ne sera pas nécessairement le cas.

[114] Après avoir déterminé que le caractère véritable de l'avis de réserve est de compétence fédérale, et donc invalide, mes collègues jugent d'ailleurs nécessaire de néanmoins consacrer autant d'attention à l'analyse de la doctrine de l'exclusivité des compétences pour conclure que, même si l'avis de réserve était *intra vires*, il serait toutefois inapplicable en vertu de cette doctrine. Cela me semble bien démontrer que la seule considération de la doctrine du caractère véritable ne fournit pas une solution complète et satisfaisante au problème que soulève le présent pourvoi.

[115] In any event, even if we were to conclude that the notice of a reserve has characteristics relating to matters that come under both federal and provincial powers, the measure would then at most have a double aspect. The double aspect doctrine applies most often in situations in which a measure relates to a matter that can be linked to two distinct heads of power at the same time (see *Multiple Access Ltd.*; *CWB*, at para. 30). However, as the Privy Council stated in *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, “subjects which in one aspect and for one purpose fall within sect. 92, may in another aspect and for another purpose fall within sect. 91” (p. 130). Professor Hogg finds that the Privy Council’s analysis in this regard contemplated the possibility of a legislative measure having two distinct matters, each falling under a distinct head of power. In his view, “it would perhaps be clearer if [the doctrine] had become known as the ‘double matter’ doctrine, because it acknowledges that some kinds of laws have both a federal and a provincial ‘matter’ and are therefore competent to both the Dominion and the provinces” (p. 15-12). This proposition would apply where, depending on the perspective from which a measure is viewed, it relates to matters that fall under different heads of power while remaining indissociable and interdependent in the operation of the measure, to the point that it is impossible to determine which matter is dominant (Lederman, at p. 244).

[116] At a minimum, it seems to me that the notice of a reserve corresponds to this very understanding of the double aspect doctrine. The notice can be characterized in a number of ways. Its purposes are to protect the health and well-being of Châteauguay’s residents and to ensure the development of the City’s territory, which are matters that fall under provincial heads of power. It can also be seen to have as its purpose the siting of antenna systems, a matter that relates to the federal power over radio-communication. In my opinion, a finding that these matters are equal and interdependent, together with a desire to act in accordance with the principles of subsidiarity and co-operative federalism, would be more appropriate and would support the conclusion that an act carried out for a legitimate municipal

[115] À tous égards, même si l’on devait conclure que l’avis de réserve est caractéristique de matières qui relèvent à la fois des compétences provinciale et fédérale, la mesure comporterait alors au mieux un double aspect. La théorie du double aspect s’applique le plus souvent à des situations où une mesure touche à une matière qui peut être rattachée à la fois à deux champs de compétence distincts (voir *Multiple Access Ltd.*; *BCO*, par. 30). Dans *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, le Conseil privé précise toutefois que [TRADUCTION] « des matières qui, sous un aspect donné et pour un objet précis, relèvent de l’art. 92 peuvent, sous un autre aspect et pour un objet différent, relever de l’art. 91 » (p. 130). Selon le professeur Hogg, cette analyse du Conseil privé envisage la possibilité qu’une mesure législative comporte deux matières distinctes, chacune tombant sous un chef de compétence distinct. Il indique que [TRADUCTION] « [la doctrine] serait peut-être plus claire si elle s’appelait doctrine de la “double matière”, car elle reconnaît que certains types de lois comportent à la fois une “matière” fédérale et une “matière” provinciale et relèvent donc tant de la compétence du Dominion que de celle des provinces » (p. 15-12). Cette proposition s’appliquerait dans un cas où, selon la perspective adoptée, une mesure comporte des matières qui relèvent de chefs de compétence différents tout en demeurant indissociables et interdépendantes dans l’opération de la mesure, si bien qu’il est impossible de déterminer quelle matière domine (Lederman, p. 244).

[116] Minimalement, il me semble que l’avis de réserve correspond précisément à ce cas de figure de double aspect. L’avis peut se qualifier de plusieurs manières. Il vise la protection de la santé et du bien-être des citoyens et l’aménagement du territoire de Châteauguay, matières qui relèvent des champs de compétence provinciaux. Il peut également être vu comme visant l’emplacement des systèmes d’antennes, matière qui relève de la compétence fédérale en radiocommunication. Une reconnaissance de l’égalité et de l’interdépendance entre ces matières, associée à un souci de respecter la subsidiarité et le fédéralisme coopératif, est à mon sens plus appropriée et permet de valider le geste accompli pour une fin municipale légitime. Cela est conforme à la caractérisation du double aspect que le professeur



purpose is valid. This would be consistent with Professor Hogg's characterization of the double aspect doctrine as "the course of judicial restraint" (p. 15-13).

[117] On this point, I find that my colleagues are mistaken in their critique of the double aspect doctrine in the instant case (para. 50). What is in issue is not whether the choice of location or the siting of an antenna system has a double aspect, but whether the impugned measure has an aspect other than the choice of location or the siting of that system in light of what characterizes the measure.

#### B. *Doctrine of Interjurisdictional Immunity*

[118] This being said, although I consider the notice of a reserve to be *intra vires* the City, I agree with my colleagues on the application of the doctrine of interjurisdictional immunity in this case. In my opinion, it is on the basis of this doctrine that Rogers' appeal must be allowed.

[119] Parliament has exclusive jurisdiction to make laws in relation to radiocommunication (ss. 91 (residuary power to make laws for peace, order and good government) and 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141). Although this Court has limited the application of the doctrine of interjurisdictional immunity (*CWB*, at para. 67), this doctrine has nonetheless not been eliminated from the Canadian legal landscape (*Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536 ("COPA"), at para. 58; *Bank of Montreal v. Marcotte*, 2014 SCC 55, [2014] 2 S.C.R. 725, at para. 63). In fact, the Court applied it in *COPA*. It is settled law that interjurisdictional immunity applies even where a measure has a double aspect (*COPA*, at paras. 55-60). If the existence of a double aspect leads to the conclusion that a measure is valid on the basis of the pith and substance doctrine, the measure may nevertheless have prohibited effects on the core of a power of the other level of government (*COPA*, at para. 57).

Hogg décrit comme correspondant à [TRADUCTION] « ce qui balise l'exercice de la retenue judiciaire » (p. 15-13).

[117] Sur ce point, j'estime que mes collègues se méprennent dans leur critique de la théorie du double aspect en l'espèce (par. 50). Il ne s'agit pas de reconnaître un double aspect au choix ou à la détermination de l'emplacement d'un système d'antennes. Il s'agit de reconnaître à la mesure contestée un aspect autre que ces seuls choix ou détermination compte tenu de ce qui caractérise cette mesure.

#### B. *La doctrine de l'exclusivité des compétences*

[118] Cela dit, même si je considère l'avis de réserve *intra vires* des pouvoirs de la Ville, je partage l'avis de mes collègues sur l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences en l'espèce. C'est en vertu de cette doctrine qu'il faut selon moi accueillir l'appel de Rogers.

[119] Le Parlement a compétence exclusive pour légiférer en matière de radiocommunications (art. 91 (pouvoir résiduaire de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement) et al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141). Bien que notre Cour ait restreint l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences (*BCO*, par. 67), cette doctrine n'est pas éliminée du paysage juridique canadien pour autant (*Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« COPA »), par. 58; *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725, par. 63). La Cour l'a d'ailleurs appliquée dans *COPA*. Il est acquis qu'elle trouve application même lorsqu'une mesure présente un double aspect (*COPA*, par. 55-60). Si cette théorie permet de conclure à la validité d'une mesure suivant la doctrine du caractère véritable, cette mesure peut néanmoins avoir des effets interdits sur le cœur d'une compétence de l'autre ordre de gouvernement (*COPA*, par. 57).

[120] I agree with my colleagues that the doctrine of interjurisdictional immunity applies in the case at bar. The notice of a reserve intrudes on the core of the federal power. My colleagues are right that there is a precedent to the effect that the siting of radiocommunication towers is part of the core of the federal power over telecommunications and radiocommunication (*Toronto Corporation v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52, at p. 57; *CWB*, at paras. 40 and 57). The siting of radiocommunication towers goes hand in hand with the federal government's responsibility to ensure the orderly development and efficient operation of radiocommunication in Canada.

[121] The measure's intrusion on the core of the power is significant and amounts to an impairment. My colleagues base the impairment on the time during which the notice of a reserve was to be in effect, that is, two consecutive two-year periods. In my opinion, the impairment existed as of the time when the effect of the notice is found to have prevented Rogers from installing its radiocommunication tower on the available site that had been formally approved by the Minister of Industry, given that the federal legislation and the *Circular* both give the Minister the last word as regards the siting of radiocommunication systems in Canada. Such an obstacle has undesirable and extremely harmful consequences on the orderly development and efficient operation of radiocommunication insofar as Rogers' activities are concerned.

[122] It follows that by virtue of the doctrine of interjurisdictional immunity, the impugned measure is inapplicable to Rogers. On the disposition of the appeal, I refer to my colleagues' reasons, as I agree with them in this regard.

*Appeal allowed with costs throughout.*

*Solicitors for the appellant: Torys, Toronto; Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.*

*Solicitors for the respondent the City of Châteauguay: Dunton Rainville, Montréal.*

[120] Je suis d'accord avec mes collègues que la doctrine de l'exclusivité des compétences s'applique ici. L'avis de réserve empiète sur le cœur de la compétence fédérale. Mes collègues soulignent à raison qu'un précédent établit que l'emplacement des tours de radiocommunication fait partie du cœur de la compétence fédérale en matière de télécommunications et radiocommunications (*Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52, p. 57; *BCO*, par. 40 et 57). La détermination de l'emplacement des tours de radiocommunication va de pair avec la responsabilité du gouvernement fédéral d'assurer le développement ordonné et l'exploitation efficace de la radiocommunication au Canada.

[121] L'empiètement de la mesure sur le cœur de la compétence est important et constitue une entrave. Mes collègues font reposer cette entrave sur la période de temps pendant laquelle l'avis de réserve devait être en vigueur, soit deux périodes de deux ans consécutives. À mon avis, l'entrave existe du moment où il est établi que l'effet de l'avis de réserve empêche Rogers d'installer sa tour de radiocommunication sur le site disponible formellement approuvé par le ministre de l'Industrie, alors que la loi fédérale et la *Circulaire* lui confèrent en définitive le dernier mot en matière d'emplacement de systèmes de radiocommunications au Canada. Ce faisant, un tel empêchement a des conséquences fâcheuses et fortement préjudiciables sur le développement ordonné et l'exploitation efficace de la radiocommunication pour autant que les activités de Rogers sont concernées.

[122] Il s'ensuit qu'en vertu de la doctrine de l'exclusivité des compétences, la mesure contestée est inapplicable à Rogers. Je m'en remets aux motifs de mes collègues pour le dispositif du pourvoi auquel je souscris.

*Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les cours.*

*Procureurs de l'appelante : Torys, Toronto; Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée la Ville de Châteauguay : Dunton Rainville, Montréal.*

*Solicitors for the respondent the Attorney General of Quebec: Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

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

*Solicitor for the intervener the Federation of Canadian Municipalities: Federation of Canadian Municipalities, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the City of Toronto: City of Toronto, Toronto.*

*Solicitors for the interveners Bell Mobilité Inc., TELUS Communications Inc. and Vidéotron s.e.n.c.: Prévost Fortin D'Aoust, Boisbriand, Québec; TELUS Communications, Ottawa; Beaudin & Associés, Verdun, Québec; Quebecor Media, Montréal.*

*Solicitors for the intervener Union des municipalités du Québec: LeChasseur avocats, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée la procureure générale du Québec : Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

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

*Procureur de l'intervenante la Fédération canadienne des municipalités : Fédération canadienne des municipalités, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenante la Ville de Toronto : Ville de Toronto, Toronto.*

*Procureurs des intervenantes Bell Mobilité Inc., TELUS Communications Inc. et Vidéotron s.e.n.c. : Prévost Fortin D'Aoust, Boisbriand, Québec; TELUS Communications, Ottawa; Beaudin & Associés, Verdun, Québec; Québecor Média, Montréal.*

*Procureurs de l'intervenante l'Union des municipalités du Québec : LeChasseur avocats, Montréal.*