

Attorney General of Quebec *Appellant*

v.

**Anabelle Lacombe, Jacques Picard, 3845443
Canada Inc. and Canadian Owners and
Pilots Association** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada, Attorney
General of Ontario, Attorney General
of New Brunswick, Attorney General of
British Columbia, Municipality of Sacré-
Cœur and Greater Toronto Airports
Authority** *Intervenors*

**INDEXED AS: QUEBEC (ATTORNEY GENERAL) v.
LACOMBE**

2010 SCC 38

File No.: 32608.

2009: October 14; 2010: October 15.

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

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

Constitutional law — Division of powers — Aeronautics — Ancillary powers — Municipal by-law prohibiting construction of aerodromes on lake and throughout much of municipality's territory — Company operating aerodrome on lake in violation of by-law — Whether by-law valid provincial legislation — Whether by-law relates, in pith and substance, to federal jurisdiction over aeronautics — If so, whether by-law valid under ancillary powers doctrine — Constitution Act, 1867, s. 91.

Since 2005, a company has carried on a business of air excursions on Gobeil Lake in the municipality of Sacré-Cœur. It obtained a licence from the federal Department of Transport, issued pursuant to regulations under the federal *Aeronautics Act* and authorizing it to provide the services, and registered its aerodrome

Procureur général du Québec *Appellant*

c.

**Anabelle Lacombe, Jacques Picard, 3845443
Canada Inc. et Canadian Owners and Pilots
Association** *Intimés*

et

**Procureur général du Canada, procureur
général de l'Ontario, procureur général du
Nouveau-Brunswick, procureur général de
la Colombie-Britannique, Municipalité de
Sacré-Cœur et Autorité aéroportuaire du
Grand Toronto** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL) c.
LACOMBE**

2010 CSC 38

N° du greffe : 32608.

2009 : 14 octobre; 2010 : 15 octobre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Aéronautique — Pouvoirs accessoires — Règlement municipal interdisant la construction d'aérodromes sur un lac et sur une grande partie du territoire de la municipalité — Société exploitant un aérodrome sur le lac en violation du règlement — Le règlement est-il un texte législatif provincial valide? — Le règlement se rattache-t-il, de par son caractère véritable, à la compétence fédérale sur l'aéronautique? — Si oui, le règlement est-il valide en vertu de la doctrine des pouvoirs accessoires? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91.

Depuis 2005, une société exploite une entreprise d'excursions aériennes sur le lac Gobeil dans la municipalité de Sacré-Cœur. Elle a obtenu du ministère fédéral des Transports une licence, délivrée conformément aux règlements d'application de la *Loi sur l'aéronautique*, qui l'autorise à offrir ce service, et elle a enregistré

pursuant to the *Canadian Aviation Regulations*. Gobeil Lake is used by vacationers for fishing, swimming and other outdoor activities. In 1995, municipal zoning by-law No. 210, adopted pursuant to the Quebec *Act respecting land use planning and development*, was amended by by-law No. 260. Under by-law No. 210, Gobeil Lake was situated in zone 33-RF. Schedule B of that by-law contains zoning charts for the municipality which authorize uses in each zone. Initially, the zoning chart contained no box for “water aerodromes” or “aeronautics”. By-law No. 260 split zone 33-RF in two, assigning part of it to a new zone 61-RF. Gobeil Lake remained in zone 33-RF. By-law No. 260 went on to add note N-10 to the zoning chart for zone 61-RF, specifically authorizing the construction of rafts, wharves, or other structures for the landing of float planes and the deplaning of passengers. The municipality applied for an injunction ordering the company to cease its aviation activities on Gobeil Lake on the ground that operation of the aerodrome and the associated business in zone 33-RF violated the by-law. The Superior Court found that the legislation at issue was a valid municipal zoning by-law, with only incidental effects on the federal subject of aeronautics. The Court of Appeal set aside that decision, concluding that the by-law, though valid, could not apply to the aerodrome because of the doctrine of interjurisdictional immunity.

Held (Deschamps J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.: While the preamble of by-law No. 260 states that its purpose is to find a balance between the activities of summer home owners and more commercial land uses, the evidence reveals that the real object of the by-law is not related to zoning and does not fall under any provincial head of power. Rather, its essence is to regulate the location of water aerodromes in the municipality, a matter within the exclusive federal jurisdiction over aeronautics. Since by-law No. 260 is, in pith and substance, about the regulation of aeronautics, it falls outside provincial jurisdiction.

By-law No. 260 is not saved by the ancillary powers doctrine. Under that doctrine, a provision which is, in pith and substance, outside the competence of its

son aérodrome conformément au *Règlement de l’aviation canadien*. Le lac Gobeil accueille les villégiateurs qui s’y adonnent à la pêche, à la baignade et à d’autres activités de plein air. En 1995, le règlement municipal n° 210 concernant le zonage, adopté conformément à la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* provinciale, a été modifié par le règlement n° 260. Aux termes du règlement n° 210, le lac Gobeil était situé dans la zone 33-RF. L’annexe B de ce règlement contient la grille de spécifications du zonage de la municipalité qui indique les usages autorisés dans chaque zone. À l’origine, la grille de spécifications du zonage ne comportait aucune case pour les « hydroaérodromes » ou les « activités aéronautiques ». Le règlement n° 260 a morcelé la zone 33-RF en deux parties, dont l’une a été affectée à la nouvelle zone 61-RF. Le lac Gobeil est demeuré dans la zone 33-RF. Le règlement n° 260 a en outre ajouté à la grille de spécifications du zonage de la zone 61-RF la note N-10 autorisant spécifiquement la construction de radeaux, de quais ou toutes autres structures d’amerrissage des hydravions et d’accueil de leurs passagers. La municipalité a demandé une injonction ordonnant à la société de cesser ses activités aériennes au lac Gobeil au motif que l’exploitation de l’aérodrome et ses activités connexes dans la zone 33-RF contrevenaient au règlement de zonage. La Cour supérieure a conclu que le texte législatif en cause était un règlement de zonage municipal valide n’ayant que des effets accessoires sur la compétence fédérale en matière d’aéronautique. La Cour d’appel a annulé cette décision, concluant que le règlement, bien que valide, ne pouvait s’appliquer à l’aérodrome en raison de la doctrine de l’exclusivité des compétences.

Arrêt (la juge Deschamps est dissidente) : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell : Si le préambule du règlement n° 260 énonce qu’il a pour objet d’assurer un équilibre entre les activités de villégiature et les utilisations plus commerciales des terres, il ressort de la preuve que le véritable objet du règlement n’a aucun lien avec le zonage et ne se rattache à aucun chef de compétence provinciale. Il vise plutôt essentiellement à réglementer l’emplacement des hydroaérodromes dans la municipalité, une matière qui relève de la compétence fédérale exclusive sur l’aéronautique. Puisque le règlement n° 260 concerne, de par son caractère véritable, la réglementation de l’aéronautique, il excède la compétence provinciale.

Le règlement n° 260 n’est pas sauvegardé par la doctrine des pouvoirs accessoires. Suivant cette doctrine, une disposition qui, de par son caractère véritable,

enacting body will be saved where it is an important part of a broader legislative scheme that is within the competence of the enacting body. The degree of integration required increases in proportion to the seriousness of the encroachment. Where the impugned measure encroaches only slightly on the jurisdiction of the other level of government, a rational, functional connection is required. As the degree of intrusion grows more serious, the required degree of integration tends toward a test of necessity. By-law No. 260 does not constitute a serious intrusion on federal jurisdiction and the rational functional test is applicable. To meet the test, a *prima facie* invalid measure must complement rather than merely supplement the legislative scheme. It must, both rationally and in its function, further the purposes of the valid legislative scheme of which it is said to be part. While by-law No. 210 is generally valid legislation in relation to land use planning, the general ban on aerodromes in zone 33-RF introduced by by-law No. 260 is not rationally and functionally connected to by-law No. 210. A close examination of the purposes and effects of by-law No. 260 reveals that it does not further the objectives of zoning law generally, or by-law No. 210 in particular. By-law No. 260 was passed to protect the use of Gobeil Lake and similar areas by vacationers. However, it does not confine its ban on aerodromes to vacation areas. Rather, it bans aerodromes throughout the municipality, which spans a variety of land uses. The lack of connection between by-law No. 260 and the general zoning purposes of by-law No. 210 is evidenced by the lack of correlation between the nature of the areas affected and the ban on aerodromes. By-law No. 260 purports to regulate the location of aerodromes without reference to the underlying land use regime. It does not function as zoning legislation, but rather, is a stand-alone prohibition. It treats similar parcels differently, and different parcels the same, belying the first principle of zoning legislation.

By-law No. 260 cannot be interpreted as merely exempting zone 61-RF from a general, pre-existing prohibition against aerodromes in by-law No. 210. The wording of by-law No. 210 does not establish that before the amendment, it prohibited aerodromes generally in zone 33-RF, and the conduct of the villagers after the passage of by-law No. 210 belies the assertion that they understood it as prohibiting aerodromes on Gobeil Lake. Finally, the province conceded that

excède la compétence de l'organisme qui l'adopte sera sauvegardée si elle constitue un élément important d'un régime législatif plus vaste qui relève de la compétence de l'organisme qui l'adopte. Le degré d'intégration requis croît en fonction de la gravité de l'empiètement. Si la législation contestée n'empiète que légèrement sur la compétence de l'autre ordre de gouvernement, l'existence d'un lien rationnel et fonctionnel doit être démontrée. Plus le degré d'empiètement est important, plus il s'impose de procéder à une appréciation du niveau d'intégration requis en fonction du critère de la nécessité. Le règlement n° 260 ne constitue pas un empiètement grave dans la sphère de compétence fédérale et le critère du lien rationnel et fonctionnel est applicable. Pour qu'il soit satisfait à ce critère, une mesure législative à première vue invalide doit compléter le régime législatif et non simplement y suppléer. De par son lien rationnel et fonctionnel, la mesure doit favoriser la réalisation des objectifs du régime législatif valide dans lequel elle s'inscrit. Même si le règlement n° 210 est une mesure législative généralement valide relative à l'aménagement du territoire, l'interdiction générale des aérodromes dans la zone 33-RF qu'introduit le règlement n° 260 n'a pas de lien rationnel et fonctionnel avec le règlement n° 210. Un examen attentif des objets et des effets du règlement n° 260 révèle que celui-ci ne favorise pas la réalisation des objectifs de la réglementation sur le zonage en général ou du règlement n° 210 en particulier. Le règlement n° 260 a été adopté afin de préserver l'atmosphère de villégiature du lac Gobeil et des zones semblables. Or, ce règlement ne se borne pas à interdire les aérodromes dans les zones de villégiature. Il interdit plutôt les aérodromes dans l'ensemble de la municipalité, ce qui touche diverses utilisations du territoire. L'absence de lien entre le règlement n° 260 et les objectifs généraux de zonage du règlement n° 210 est confirmée par l'absence de lien entre la nature des zones visées et l'interdiction des aérodromes. Le règlement n° 260 vise à réglementer l'emplacement des aérodromes sans tenir compte du régime sous-jacent en matière d'aménagement du territoire. Il ne s'agit pas d'une mesure législative de zonage, mais plutôt d'une interdiction autonome. Ce règlement traite des parcelles semblables de manière différente, et des parcelles différentes de manière semblable, contrevenant ainsi au principe premier de la législation sur le zonage.

Le règlement n° 260 ne peut être interprété comme levant tout simplement, dans la zone 61-RF, l'interdiction générale d'exploiter un aérodrome que pouvait déjà prévoir le règlement n° 210. Le libellé du règlement n° 210 n'indique nullement qu'avant la modification, les aérodromes étaient généralement interdits dans la zone 33-RF, et la conduite des habitants du village après l'adoption du règlement n° 210 contredit l'affirmation suivant laquelle ils auraient vu dans ce règlement une

by-law No. 260 had the effect of prohibiting the construction of water aerodromes on Gobeil Lake. In any event, if by-law No. 210 did have the effect of prohibiting water aerodromes, it would be inapplicable to the extent it did so, under the doctrine of interjurisdictional immunity. A prohibition on aerodromes, even as part of a broad class of land uses, would result in an unacceptable narrowing of Parliament's legislative options. This would have the effect of impairing the core of the federal power over aeronautics.

Per LeBel J.: For the purposes of the doctrine of interjurisdictional immunity, the municipality's decision to allow float planes to take off from and land on one lake within its territory rather than another was a valid exercise of its land use planning power and not a significant intrusion on the core of the federal aeronautics power. However, there is an operational conflict between the rights granted in the air operator certificate issued by the federal government — in respect, *inter alia*, of the place of business — and the municipal by-law, which prohibited the operation of any such business at the place referred to in the certificate. As a result, the doctrine of federal paramountcy works in the respondents' favour and precludes the municipal by-law from applying to their activities.

Per Deschamps J. (dissenting): Aviation activities were prohibited in zone 33-RF from the time by-law No. 210 was adopted in 1993. No support for the interpretation to the effect that the purpose of by-law No. 260 was to regulate the location of water aerodromes in the municipality's territory can be found either in the ordinary meaning of the words of the zoning by-law or in the evidence. In fact, that interpretation is contradicted by the statement of the Director General of the municipality that aside from its intention to grant a specific authorization in a new zone 61-RF, the municipality intended not to impose a new prohibition, but to confirm the existing prohibition of aviation activities in zone 33-RF. The Court has never considered itself bound by a party's interpretation of the law or by a "concession" on a question of law.

From the standpoint of constitutional validity in light of the division of powers, the location of aerodromes, as a factual matter, has a double aspect because it can be understood from two different legal perspectives: (1) a broader perspective, that of zoning in the exercise of the exclusive provincial power to make laws in relation to municipal institutions; and (2) a narrower

interdiction des aérodroemes au lac Gobeil. Enfin, la province a reconnu que le règlement n° 260 avait pour effet d'interdire la construction d'hydroaérodroemes au lac Gobeil. Quoi qu'il en soit, si le règlement n° 210 avait eu pour effet d'interdire les hydroaérodroemes, il aurait été inapplicable dans la mesure de cette interdiction en vertu de la doctrine de l'exclusivité des compétences. Une interdiction des aérodroemes, même dans le cadre d'une vaste catégorie d'usages du territoire, constituerait une restriction inacceptable des choix législatifs du Parlement. Cette interdiction aurait pour effet de porter atteinte au cœur du pouvoir fédéral en matière d'aéronautique.

Le juge LeBel : Au sens de la doctrine de la protection des compétences, la décision de la municipalité de permettre le décollage et l'amerrissage des hydravions sur un lac plutôt qu'un autre dans son territoire représentait un exercice valable de son pouvoir en matière d'aménagement du territoire et ne constituait pas une intrusion d'importance significative dans le cœur de la compétence fédérale sur l'aéronautique. Toutefois, un conflit d'application existe entre les droits accordés par le certificat d'exploitation aérienne délivré par l'administration fédérale, notamment à l'égard du lieu d'exploitation de l'entreprise, et le règlement municipal, qui interdit toute exploitation au lieu prévu par le certificat. En conséquence, la doctrine de la prépondérance des lois fédérales joue en faveur des intimés et empêche l'application du règlement municipal à leur activité.

La juge Deschamps (dissidente) : Les activités aériennes étaient prohibées dans la zone 33-RF depuis l'adoption du règlement n° 210 en 1993. L'interprétation selon laquelle l'objet du règlement n° 260 est de réglementer l'emplacement des hydroaérodroemes sur le territoire de la municipalité n'est soutenue ni par le sens ordinaire des mots employés dans le règlement de zonage ni par la preuve. De fait, elle est contredite par la déclaration du directeur général de la municipalité selon laquelle, outre son intention d'accorder une autorisation spéciale dans une nouvelle zone 61-RF, la municipalité entendait non pas imposer une nouvelle interdiction mais plutôt confirmer l'interdiction dans la zone 33-RF des activités aériennes. Jamais la Cour ne s'est sentie liée par une interprétation en droit avancée par une partie ou par une soi-disant concession sur une question de droit.

Sur le plan de la validité constitutionnelle au regard du partage fédératif des compétences, l'emplacement des aérodroemes, en tant que matière factuelle, présente un double aspect en ce qu'il peut être appréhendé à partir de deux perspectives juridiques différentes : (1) une perspective plus large, à savoir le zonage dans l'exercice du pouvoir exclusif des provinces de légiférer relativement

perspective, that of regulating aerodromes in the exercise of the exclusive federal aeronautics power. Before determining whether a provision is constitutionally valid, it is necessary to identify the pith and substance of the rule established by the provision in issue, not of a given set of facts, since fact situations can validly be addressed from two different normative perspectives. Simply showing that a rule adopted by a government at one level is connected, in its essence, with an exclusive power of the other level of government will often end the enquiry into its validity.

In this case, the zoning by-law, as a whole, is valid. While it may have the effect, in a given zone, of prohibiting or permitting the use of aircraft on land or water or the operation of some form of aerodrome, this results first and foremost from the decision to authorize or not to authorize certain types of uses on an exclusive basis. The municipal land use planning system based on the authorization of classes of uses falls under the exclusive power of the provinces to make laws in relation to municipal institutions and does not, in pith and substance, regulate a matter that falls primarily under the federal aeronautics power, as would be the case with rules dealing specifically or directly with conditions for the takeoff of aircraft or the location of aerodromes.

However, the effect of the note N-10 introduced by by-law No. 260 is that it applies directly to float planes and water aerodromes, since the effect of inserting the note in the zoning by-law's specifications grid is to specifically authorize aviation activities in zone 61-RF. Since the note N-10 mechanism appears to be invalid, it must be determined whether that mechanism should be found to be valid pursuant to the ancillary powers doctrine. The test to be met is that of a functional relationship, since what is in issue is an authorization and since the rule, which relates only to the location of water aerodromes, can amount only to a minor overflow into the federal power. Given the increased flexibility made possible by the specific authorization based on note N-10, as compared with the relative inflexibility of the mechanism of classes of uses, the impugned provisions have a functional relationship with the zoning by-law as a whole. They are valid as a delegated exercise of a power ancillary to the power in relation to municipal institutions.

What had to be shown for the provisions in issue to be declared inapplicable pursuant to the doctrine of inter-jurisdictional immunity has not been shown. The purpose

aux institutions municipales; (2) une perspective plus étroite, à savoir la réglementation des aérodromes dans l'exercice de la compétence législative fédérale exclusive sur l'aéronautique. L'examen de validité constitutionnelle commande au préalable la détermination du caractère véritable de la norme établie par la disposition en litige, non pas celui d'un ensemble de faits donnés, car des situations factuelles peuvent valablement être abordées selon deux perspectives normatives différentes. La seule démonstration qu'une norme adoptée par un ordre de gouvernement se rattache, dans son essence, à une compétence exclusive de l'autre ordre de gouvernement mettra souvent fin à l'examen de la validité.

En l'espèce, le règlement de zonage dans son ensemble est valide. S'il peut avoir pour effet, dans une zone donnée, d'interdire ou de permettre l'utilisation d'aéronefs au sol ou sur l'eau ou l'exploitation d'une forme d'aérodrome ou d'une autre, une telle situation résulte d'abord et avant tout de la décision d'autoriser ou non, sur une base exclusive, des types d'usages donnés. Or, l'aménagement du territoire municipal au moyen de l'autorisation de classes d'usages relève du pouvoir exclusif des provinces de légiférer relativement aux institutions municipales et n'a pas comme caractère véritable de régir une matière qui relèverait principalement de la compétence fédérale sur l'aéronautique, comme ce serait le cas de normes portant spécifiquement ou directement sur les conditions de décollage d'aéronefs ou encore sur l'emplacement des aérodromes.

Par l'effet de la note N-10 qu'il introduit, cependant, le règlement n° 260 vise directement les hydravions et les hydroaérodromes, car l'indication de la note sur la grille de spécifications du règlement de zonage autorise spécialement les activités aériennes dans la zone 61-RF. Puisque le mécanisme de la note N-10 est en apparence invalide, il convient de vérifier s'il doit être tenu pour valide en application de la doctrine de la compétence accessoire. Le critère applicable est celui de la simple fonctionnalité, car il est question d'une permission et parce que la norme, ne visant que l'emplacement des hydroaérodromes, ne constitue qu'un débordement mineur sur la compétence législative fédérale. Compte tenu de la souplesse accrue que permet l'autorisation spéciale fondée sur la note N-10 par rapport à la relative rigidité du mécanisme des classes d'usages, les dispositions contestées entretiennent un lien fonctionnel avec le règlement de zonage dans son ensemble. Elles sont valides en tant qu'exercice délégué d'une compétence accessoire à la compétence relative aux institutions municipales.

La démonstration requise pour obtenir une déclaration d'inapplicabilité des dispositions en cause en vertu de la doctrine de la protection des compétences

of that doctrine is to protect powers of one level of government from certain effects of valid rules adopted by a government at the other level. Because it is inconsistent with co-operative federalism and has exerted a centralizing pressure on the Canadian federation, which it tends to make asymmetrical, the doctrine of interjurisdictional immunity should, in principle, be limited to protecting cores of power that the courts have already found to require protection. It cannot be limited to the protection of federal powers, however. Furthermore, the fact that a rule is valid because its subject matter has a double aspect does not change the conditions that must be met for the doctrine of interjurisdictional immunity to apply, since where a double aspect relates to the application of an exclusive power, it does not change the exclusive nature of the power. The exclusive federal aeronautics power has a protected core, and the location of airports and aerodromes is part of it. Where there is a conflict, it must be determined whether activities at the core of the exclusive power are impaired. The test is that of the impairment of activities, not that of merely affecting the core of the protected power. The analysis must relate to the concrete effects of the impugned legislative measure.

In this case, it has not been shown how or why the application of valid municipal rules respecting land use planning to aerodromes can have the effect of impairing the activities of aviation undertakings. As a factual matter, the location of aerodromes coincides with a type of decision relating to small-scale aviation activities. Small-scale aviation requires a sufficient area for the construction of an aerodrome. Yet it has been established that the municipal by-law does leave enough room for such activities. Not only are they specifically authorized in zone 61-RF, but they are also authorized indirectly in at least one other zone. Finally, the requirement that an aerodrome comply with municipal or agricultural zoning does not limit the possibility of its being used for emergency landings.

Nor can federal paramountcy be relied on against the municipal by-law in issue. The doctrine of paramountcy can come into play only where a federal rule and a provincial rule are so incompatible that there is an actual conflict between them. The unwritten constitutional principle of federalism and its underlying principles of co-operative federalism and subsidiarity favour a strict definition of the concept of conflict: either it must be impossible to comply with a rule of a government at one level without violating one of a government at the other level (“operational conflict”), or complying with the rule must conflict with Parliament’s purpose (“conflict of legislative purposes”). A conflict of purposes can exist only if there is a restriction on the exercise

exclusives n’a pas été faite. Cette doctrine vise à protéger les compétences d’un ordre de gouvernement contre certains effets de normes valides de l’autre ordre. Parce qu’elle est peu compatible avec le fédéralisme coopératif et qu’elle a exercé une pression centralisatrice sur la fédération canadienne qu’elle tend à rendre asymétrique, cette doctrine ne devrait en principe servir qu’à la protection du cœur d’une compétence qui a déjà été reconnu par la jurisprudence. Elle ne saurait toutefois être limitée à la protection des compétences fédérales. De plus, le fait qu’une norme soit valide parce que son objet présente un double aspect ne change rien aux conditions d’application de la doctrine de la protection des compétences exclusives, car l’application du double aspect n’altère en rien le caractère exclusif d’une compétence. La compétence fédérale exclusive sur l’aéronautique possède un cœur protégé, et l’emplacement des aéroports et aérodromes en fait partie. En présence d’un conflit, il faut déterminer s’il y a entrave aux activités qui se trouvent au cœur de la compétence exclusive. Le critère est celui de l’entrave aux activités, et non celui de la simple atteinte au cœur de la compétence protégée. L’analyse doit porter sur les effets concrets de la mesure législative contestée.

En l’espèce, rien n’indique comment ou pourquoi l’application aux aérodromes de normes municipales valides concernant l’aménagement du territoire peut entraver les activités des entreprises aéronautiques. En tant que matière factuelle, l’emplacement des aérodromes coïncide avec un type de décision relevant des activités aériennes de petite envergure. Le fonctionnement de la petite aviation requiert une surface suffisante pour aménager un aérodrome. Or, il est avéré que la réglementation municipale fait une juste place à ces activités. Non seulement sont-elles spécialement autorisées dans la zone 61-RF, mais elles sont aussi autorisées indirectement dans au moins une autre zone. Enfin, l’édification d’un aérodrome conformément au zonage municipal ou agricole ne limite en rien la possibilité qu’il puisse servir à des atterrissages ou amerrissages d’urgence.

La prépondérance des textes fédéraux ne saurait non plus être invoquée à l’encontre de la réglementation municipale en litige. La doctrine de la prépondérance ne peut intervenir que lorsque l’incompatibilité entre une norme fédérale et une norme provinciale est telle qu’il y a un conflit réel. Le principe constitutionnel non écrit qu’est le fédéralisme ainsi que ses principes sous-jacents que sont le fédéralisme coopératif et la subsidiarité militent en faveur d’une conception rigoureuse de la notion de conflit : soit il est impossible d’obéir à la norme d’un ordre de gouvernement sans enfreindre celle de l’autre ordre (« conflit d’application »), soit l’obéissance à la norme contrecarre l’objectif du législateur fédéral (« conflit d’objectifs législatifs »). Pour qu’il y ait conflit d’objectifs, il

of a right positively provided for in a rule, as opposed to a simple freedom. Also, the provincial prohibition in question must be, if not identical, at least similar in nature, to the prohibition to which the federal positive right can only form an exception.

There is no operational conflict in this case between by-law No. 210 and the federal aeronautics legislation, since it is possible to comply with the municipal by-law without violating the federal legislation. Nor can compliance with by-law No. 210 frustrate a purpose being pursued by Parliament. The municipal by-law in issue is not incompatible with the exercise of any positive right granted in the federal legislation. The procedure for registering aerodromes that is provided for in regulations merely confers a right to have certain information about aerodromes published. As for the air operator certificate, although it does authorize, subject to certain conditions, the operation of certain types of aircraft for the purpose of providing commercial aviation services, it grants no positive right to operate aircraft or an aerial work undertaking in a given territory.

In sum, the impugned provisions of by-law No. 210 are valid, applicable and operative. Moreover, the governments that are closest to citizens and have jurisdiction over land use planning should have reasonable latitude to act where the central government fails to do so or proves to be indifferent. There is something fundamentally incoherent in the interpretation of the rules of Canada's federalist system if a municipality is unable to establish reasonable limits to ensure that uses of its territory are compatible with one another where no activities falling under the core of a protected federal power are actually impaired and there is no inconsistency with federal legislation.

Cases Cited

By McLachlin C.J.

Applied: *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Papp v. Papp*, [1970] 1 O.R. 331; **referred to:** *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*,

est nécessaire qu'il y ait restriction à l'exercice d'un droit (*right*) conféré positivement par une norme, par opposition à une simple faculté. De plus, il faut que l'interdiction provinciale en cause soit, sinon identique, du moins de même nature que l'interdiction à laquelle le droit (*right*) positif d'origine fédérale ne peut que déroger.

Il n'y a pas, en l'espèce, conflit d'application entre le règlement n° 210 et la législation fédérale en matière d'aéronautique, car il est possible de se conformer au règlement municipal sans enfreindre les textes fédéraux. Le fait de se conformer au règlement n° 210 n'a pas non plus pour effet d'entraver la réalisation d'un objectif poursuivi par le Parlement. La législation fédérale ne confère aucun droit positif avec l'exercice duquel la réglementation municipale serait incompatible. La procédure d'enregistrement des aérodromes prescrite par règlement ne fait que donner droit à la publication de certains renseignements relatifs aux aérodromes. Pour sa part, le certificat d'exploitation aérienne autorise certes l'exploitation de certains types d'aéronefs afin d'offrir des services aériens commerciaux à certaines conditions, mais il ne confère aucun droit positif d'exploiter des aéronefs ou une entreprise de travail aérien sur un territoire donné.

En somme, les dispositions contestées du règlement n° 210 sont valides, applicables et opérantes. D'ailleurs, les gouvernements qui sont le plus près des citoyens et qui sont compétents en matière d'aménagement du territoire doivent disposer d'une marge de manœuvre raisonnable pour intervenir en cas d'inaction ou d'indifférence du gouvernement central. Il y a quelque chose de fondamentalement incohérent dans l'interprétation des règles du fédéralisme canadien si, en l'absence de toute entrave véritable à des activités relevant au cœur d'une compétence fédérale protégée ou en l'absence de mesure législative fédérale incompatible, une municipalité ne peut prescrire des limites raisonnables pour faire en sorte que les usagers du territoire s'adonnent à des usages compatibles les uns avec les autres.

Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin

Arrêts appliqués : *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Papp c. Papp*, [1970] 1 O.R. 331; **arrêts mentionnés :**

2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31; *St. Catharines Milling and Lumber Co. v. The Queen* (1887), 13 S.C.R. 577; *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1894] A.C. 189; *Grand Trunk Railway Company of Canada v. Attorney-General of Canada*, [1907] A.C. 65; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for the Province of Quebec*, [1947] A.C. 33; *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 331; *Gold Seal Ltd. v. Attorney-General for the Province of Alberta* (1921), 62 S.C.R. 424; *Attorney General of Canada v. C.P.R.*, [1958] S.C.R. 285; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie*, [1982] 2 S.C.R. 9; *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940; *Reference re Goods and Services Tax*, [1992] 2 S.C.R. 445; *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302; *Ontario Home Builders' Association v. York Region Board of Education*, [1996] 2 S.C.R. 929; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3; *Provincial Court Judges' Assn. of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice)*, 2005 SCC 44, [2005] 2 S.C.R. 286; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3.

By LeBel J.

Referred to: *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86.

By Deschamps J. (dissenting)

Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 SCC 52, [2001] 2 S.C.R. 781; *R. v. Chaisson*, 2006 SCC 11, [2006] 1 S.C.R. 415; *R. v. Sappier*, 2006 SCC 54, [2006] 2 S.C.R. 686; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R.

Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Attorney-General for Ontario c. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Attorney General of Nova Scotia c. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31; *St. Catharines Milling and Lumber Co. c. The Queen* (1887), 13 R.C.S. 577; *Attorney-General of Ontario c. Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1894] A.C. 189; *Grand Trunk Railway Company of Canada c. Attorney-General of Canada*, [1907] A.C. 65; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for the Province of Quebec*, [1947] A.C. 33; *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Nykorak c. Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 331; *Gold Seal Ltd. c. Attorney-General for the Province of Alberta* (1921), 62 R.C.S. 424; *Attorney General of Canada c. C.P.R.*, [1958] R.C.S. 285; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9; *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940; *Renvoi relatif à la taxe sur les produits et services*, [1992] 2 R.C.S. 445; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302; *Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3; *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice)*, 2005 CSC 44, [2005] 2 R.C.S. 286; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

Citée par le juge LeBel

Arrêt mentionné : *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86.

Citée par la juge Deschamps (dissidente)

Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781; *R. c. Chaisson*, 2006 CSC 11, [2006] 1 R.C.S. 415; *R. c. Sappier*, 2006 CSC 54, [2006] 2 R.C.S. 686; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; *Johannesson c. Rural Municipality of West*

292; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302; *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; *St-Louis v. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546; *Venchiarutti v. Longhurst* (1992), 8 O.R. (3d) 422; *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581; *Greater Toronto Airports Authority v. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641, leave to appeal refused, [2001] 1 S.C.R. ix; *Re Walker and Minister of Housing for Ontario* (1983), 41 O.R. (2d) 9; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting land use planning and development, R.S.Q., c. A-19.1, s. 113.
Aeronautics Act, R.S.C. 1985, c. A-2, s. 4.9.
Canadian Aviation Regulations, SOR/96-433, ss. 301.03, 302.01, 700.01, 700.02, 702.07, 702.08, 702.09, 702.12, 703.07, 703.16, 704.07, 704.15, 705.07, 705.20.
Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19.
Commonwealth of Australia Constitution Act, s. 51(xxxix).
Constitution Act, 1867, ss. 91, 92, 92A, 94A, 95.
Constitution of the United States of America, art. I, § 8, cl. 18.
Municipal Code of Québec, R.S.Q., c. C-27.1.
Municipality of Sacré-Cœur, By-law No. 209, *Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l'émission de permis de construction, ainsi qu'à l'administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction* (1993), ss. 4.1, 4.2 [am. No. 260, 1995].

St. Paul, [1952] 1 R.C.S. 292; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *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; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302; *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Commission du Salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546; *Venchiarutti c. Longhurst* (1992), 8 O.R. (3d) 422; *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581; *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641, autorisation d'appel refusée, [2001] 1 R.C.S. ix; *Re Walker and Minister of Housing for Ontario* (1983), 41 O.R. (2d) 9; *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *John Deere Plow Co. c. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. c. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Manitoba c. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927.

Lois et règlements cités

Code municipal du Québec, L.R.Q., ch. C-27.1.
Commonwealth of Australia Constitution Act, art. 51(xxxix).
Constitution of the United States of America, art. I, § 8, al. 18.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92, 92A, 94A, 95.
Loi sur l'aéronautique, L.R.C. 1985, ch. A-2, art. 4.9.
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., ch. A-19.1, art. 113.
Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19.
Municipalité de Sacré-Cœur, Règlement n° 209, *Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l'émission de permis de construction, ainsi qu'à l'administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction* (1993), art. 4.1, 4.2 [mod. n° 260, 1995].
Municipalité de Sacré-Cœur, Règlement n° 210, *Règlement de zonage* (1993), art. 2.2, 4.1, 4.2, ann. B [mod. n° 260, 1995].

Municipality of Sacré-Cœur, By-law No. 210, *Règlement de zonage* (1993), ss. 2.2, 4.1, 4.2, Sch. B [am. No. 260, 1995].

Municipality of Sacré-Cœur, By-law No. 211, *Règlement de lotissement* (1993) [am. No. 260, 1995].

Municipality of Sacré-Cœur, By-law No. 260, *Règlement aux fins de modifier le règlement numéro 209 intitulé "Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l'émission de permis de construction, ainsi qu'à l'administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction", le règlement numéro 210 intitulé "Règlement de zonage", le règlement numéro 211 intitulé "Règlement de lotissement", de façon à créer la nouvelle zone 61-RF* (1995), preamble, ss. 4.1, 4.2.

Authors Cited

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2008.

Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4^e éd. Montréal: Thémis, 2009.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2009, release 1).

Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2009.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Brossard, Thibault and Vézina J.J.A.), 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598, SOQUIJ AZ-50478099, [2008] Q.J. No. 1595 (QL), 2008 CarswellQue 13000, reversing a decision of the Superior Court, 2006 QCCS 1171, [2006] R.D.I. 320, SOQUIJ AZ-50359210, [2006] J.Q. n^o 1948 (QL), 2006 CarswellQue 1973. Appeal dismissed, Deschamps J. dissenting.

Alain Gingras and Sébastien Rochette, for the appellant.

Mathieu Quenneville and Yvan Biron, for the respondents Anabelle Lacombe, Jacques Picard and 3845443 Canada Inc.

Pierre J. Beauchamp, Dan Cornell and Emma Beauchamp, for the respondent the Canadian Owners and Pilots Association.

Municipalité de Sacré-Cœur, Règlement n^o 211, *Règlement de lotissement* (1993) [mod. n^o 260, 1995].

Municipalité de Sacré-Cœur, Règlement n^o 260, *Règlement aux fins de modifier le règlement numéro 209 intitulé « Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l'émission de permis de construction, ainsi qu'à l'administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction », le règlement numéro 210 intitulé « Règlement de zonage », le règlement numéro 211 intitulé « Règlement de lotissement », de façon à créer la nouvelle zone 61-RF* (1995), préambule, art. 4.1, 4.2.

Règlement de l'aviation canadien, DORS/96-433, art. 301.03, 302.01, 700.01, 700.02, 702.07, 702.08, 702.09, 702.12, 703.07, 703.16, 704.07, 704.15, 705.07, 705.20.

Doctrine citée

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2008.

Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4^e éd. Montréal: Thémis, 2009.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2009, release 1).

Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2009.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Brossard, Thibault et Vézina), 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598, SOQUIJ AZ-50478099, [2008] J.Q. n^o 1595 (QL), 2008 CarswellQue 8633, qui a infirmé une décision de la Cour supérieure, 2006 QCCS 1171, [2006] R.D.I. 320, SOQUIJ AZ-50359210, [2006] J.Q. n^o 1948 (QL), 2006 CarswellQue 1973. Pourvoi rejeté, la juge Deschamps est dissidente.

Alain Gingras et Sébastien Rochette, pour l'appelant.

Mathieu Quenneville et Yvan Biron, pour les intimés Anabelle Lacombe, Jacques Picard et 3845443 Canada Inc.

Pierre J. Beauchamp, Dan Cornell et Emma Beauchamp, pour l'intimée Canadian Owners and Pilots Association.

Ginette Gobeil and Claude Joyal, for the intervener the Attorney General of Canada.

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

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

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

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

No one appeared for the intervener the Municipality of Sacré-Cœur.

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

THE CHIEF JUSTICE —

I. Introduction

[1] The waters of Gobeil Lake have of late been clouded by conflict. Seeking to preserve the tranquility of their rustic setting, owners of summer homes spurred their municipal government to outlaw an aerodrome on the lake. Anabelle Lacombe and Jacques Picard, the operators of this aerodrome, challenged the validity of the municipal prohibition on the ground that the federal Parliament has exclusive jurisdiction to determine the location of aerodromes. Thus, the future of aeronautics on Gobeil Lake comes before this Court as a question of federalism, pitting the local interest in land use planning against the national interest in a unified system of aviation regulation.

[2] Like the companion case of *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536 (“*COPA*”), this appeal involves a clash between provincial zoning laws and the federal jurisdiction over aeronautics. As in that case, the issues are whether the provincial zoning legislation is valid; if so, whether the doctrine of interjurisdictional immunity prevents the application of the provincial

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

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

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

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

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

Personne n’a comparu pour l’intervenante la municipalité de Sacré-Cœur.

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

LA JUGE EN CHEF —

I. Introduction

[1] Les eaux du lac Gobeil sont depuis peu troublées par un conflit. Cherchant à préserver leur tranquillité, les villégiateurs de cet endroit rustique ont incité leur gouvernement municipal à interdire un aéroport sur le lac. Anabelle Lacombe et Jacques Picard, les exploitants de cet aéroport, ont contesté la validité de l’interdiction, soutenant que la détermination de l’emplacement des aéroports relève de la compétence exclusive du Parlement fédéral. Ainsi, la Cour est saisie de l’avenir de l’aéronautique au lac Gobeil dans une question de fédéralisme qui oppose l’intérêt municipal dans l’aménagement du territoire et l’intérêt national dans un système unifié de réglementation aérienne.

[2] À l’instar du pourvoi connexe *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« *COPA* »), le présent pourvoi oppose la réglementation provinciale sur le zonage et la compétence fédérale en matière d’aéronautique. Comme dans cette autre affaire, la Cour doit déterminer si la législation provinciale sur le zonage est valide; dans l’affirmative, elle doit ensuite déterminer si la

law; and finally, whether the doctrine of federal paramountcy prevails over the provincial zoning law.

[3] I conclude that the impugned portion of the provincial law at issue in this case falls outside the jurisdiction of the province and is *ultra vires*. Furthermore, I find that it is not sufficiently integrated within a valid legislative scheme to be saved under the doctrine of ancillary powers. Thus, this portion of the provincial law is invalid. Having reached this conclusion, it is not necessary to consider the application of interjurisdictional immunity or federal paramountcy, which are discussed in *COPA*. Though my reasoning differs somewhat, I agree in the result with the Quebec Court of Appeal that the Province's claim cannot prevail. I would dismiss the appeal and read down the municipal by-law so that it does not affect aerodromes.

II. The Facts

[4] Lacombe and Picard are the directors of a company that carries on a business of air excursions. In 2002, the company commenced operations out of Long Lake, and moved in 2005 to Gobeil Lake, where Lacombe and Picard had a summer home. Gobeil Lake is a recreational lake, used by vacationers for fishing, swimming and other outdoor activities.

[5] Lacombe and Picard obtained a licence from the federal Department of Transport authorizing them to provide commercial aerial work and air taxi services, operating out of Gobeil Lake. This licence was issued pursuant to regulations under the federal *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2. The company registered its aerodrome on Gobeil Lake pursuant to the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433. The company was required to provide the Minister of Transport with information respecting the location, markings, lighting, use and operation of the aerodrome. The Minister then published this information, making it available to the aviation public.

doctrine de l'exclusivité des compétences empêche l'application de la loi provinciale, et enfin, si la doctrine de l'exclusivité des compétences l'emporte sur la loi provinciale en matière de zonage.

[3] Je conclus que les dispositions contestées de la loi provinciale en cause excèdent la compétence de la province et sont *ultra vires*. En outre, j'estime qu'elles ne sont pas suffisamment intégrées à un régime législatif valide pour qu'elles puissent être sauvegardées par la doctrine des pouvoirs accessoires. Ainsi, ces dispositions de la loi provinciale sont invalides. Puisque je suis parvenue à cette conclusion, il n'est pas nécessaire que j'examine l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences ou la doctrine de la prépondérance fédérale, lesquelles sont analysées dans *COPA*. Bien que mon raisonnement soit quelque peu différent, j'estime, comme la Cour d'appel du Québec, que la prétention de la province ne peut prévaloir. Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et d'atténuer l'effet du règlement municipal de sorte qu'il ne s'applique pas aux aérodromes.

II. Les faits

[4] M^{me} Lacombe et M. Picard sont les administrateurs d'une société qui exploite une entreprise d'excursions aériennes. En 2002, la société a commencé ses activités au lac Long, et en 2005, elle s'est déplacée au lac Gobeil où se trouvait le chalet de M^{me} Lacombe et M. Picard. Au lac Gobeil, les villégiateurs s'adonnent à la pêche, à la baignade et à d'autres activités de plein air.

[5] M^{me} Lacombe et M. Picard ont obtenu du ministère fédéral des Transports une licence les autorisant à offrir, depuis le lac Gobeil, des services commerciaux d'« opérations de travail aérien » et de taxi aérien. Cette licence a été délivrée conformément aux règlements d'application de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2. La société a enregistré son aérodrome du lac Gobeil conformément au *Règlement de l'aviation canadien*, DORS/96-433. Elle a dû fournir au ministère des Transports des renseignements relatifs à l'emplacement, au marquage, au balisage lumineux, à l'utilisation et à l'exploitation de l'aérodrome. Le ministre a alors publié ces renseignements, les rendant ainsi accessibles aux gens du secteur de l'aviation.

[6] In 2006 the municipality of Sacré-Cœur obtained an injunction from the Superior Court against Lacombe and Picard, ordering them to cease their aviation activities on Gobeil Lake, on the ground that operation of the aerodrome and the associated business violated the zoning for Gobeil Lake.

III. Judicial History

[7] The Quebec Superior Court found that the legislation at issue in this case is a valid municipal zoning by-law, with only incidental effects on the federal subject of aeronautics: 2006 QCCS 1171, [2006] R.D.I. 320. The court rejected Lacombe and Picard's defence that, despite its validity, the by-law does not apply to their aerodrome because of the doctrines of interjurisdictional immunity and federal paramountcy.

[8] The Quebec Court of Appeal allowed the appeal: 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598. Applying this Court's decision in *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292, it concluded that the by-law, though valid, could not apply to Lacombe and Picard's aerodrome because of the doctrine of interjurisdictional immunity.

IV. The Statutory Framework

A. *The Provincial Statute*

[9] It is agreed that the current zoning by-law forbids aviation on Gobeil Lake. The complexity of the zoning scheme makes it something of a challenge to understand why this is so. However, the legislative effect is clear.

[10] Section 113 of the provincial *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1, authorizes a municipality to "adopt a zoning by-law for its whole territory". Operating under this delegated statutory power, the municipality of Sacré-Cœur adopted a comprehensive code of zoning regulations in 1993.

[6] En 2006, la municipalité de Sacré-Cœur a obtenu de la Cour supérieure une injonction ordonnant à M^{me} Lacombe et à M. Picard de cesser leurs activités aériennes au lac Gobeil, au motif que l'exploitation de l'aérodrome et ses activités connexes contrevenaient au zonage du lac Gobeil.

III. Historique judiciaire

[7] La Cour supérieure du Québec a conclu que le texte législatif en cause est un règlement de zonage municipal valide et n'a que des effets accessoires sur la compétence fédérale en matière d'aéronautique : 2006 QCCS 1171, [2006] R.D.I. 320. La cour a rejeté le moyen de défense soulevé par M^{me} Lacombe et M. Picard selon lequel les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance des lois fédérales empêchent l'application, à leur aérodrome, de ce règlement valide.

[8] La Cour d'appel du Québec a accueilli l'appel : 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598. Appliquant l'arrêt de notre Cour *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, elle a conclu que le règlement, bien que valide, ne pouvait s'appliquer à l'aérodrome de M^{me} Lacombe et de M. Picard en raison de la doctrine de l'exclusivité des compétences.

IV. Le cadre législatif

A. *La loi provinciale*

[9] Il est admis que le règlement de zonage actuel interdit l'aviation au lac Gobeil. En raison de la complexité du régime de zonage, il est quelque peu difficile de comprendre pourquoi il en est ainsi. Cependant, l'effet législatif est clair.

[10] L'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* provinciale, L.R.Q., ch. A-19.1, autorise chaque municipalité à « adopter un règlement de zonage pour l'ensemble [. . .] de son territoire ». Agissant en vertu de ce pouvoir délégué, la municipalité de Sacré-Cœur a adopté en 1993 un règlement de zonage détaillé.

[11] By-law No. 209¹, s. 4.1, provides that no construction may be commenced without a permit. Section 4.2 states that it is not necessary to obtain a permit (1) for temporary buildings; (2) integrated buildings that were anticipated in previous permits; or (3) where the cost of construction does not exceed \$1,000. Given that the cost of erecting an aerodrome exceeds this threshold, by-law No. 209 effectively bars construction without a permit, and by-law No. 210² provides that no permit will be issued unless the activity is authorized.

[12] By-law No. 210, Sch. B, contains the zoning charts for the municipality. These charts authorize certain uses in each zone. A party may apply for a permit wherever a particular use is authorized. Initially, the zoning chart contained no box for “water aerodromes” or “aeronautics”. The parties to the present appeal agree that in light of this silence, the by-law was interpreted to permit water aerodromes by analogy to other approved uses. The Attorney General of Quebec presents this interpretation in paras. 11 and 39 of its factum. Moreover, the parties argued this appeal on the basis of their shared understanding that by-law No. 210 did not prohibit the landing and taking off of hydroplanes at the relevant location and that the amendment brought about by by-law No. 260³ was necessary to achieve that result. This shared understanding is reflected in both their written and oral submissions in this Court. While the proper interpretation

[11] L'article 4.1 du règlement n° 209¹ interdit à quiconque de construire sans permis. L'article 4.2 dispose qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir un permis (1) pour l'érection de bâtiments temporaires, (2) pour l'érection de bâtiments complémentaires dont la construction a été autorisée par un permis antérieur, ou (3) pour les travaux dont le coût de construction n'excède pas 1 000 \$. Étant donné que le coût de construction d'un aérodrome excède ce seuil, le règlement n° 209 en interdit la construction sans permis, alors que le règlement n° 210² prévoit qu'aucun permis n'est délivré sauf si l'activité visée est autorisée.

[12] L'annexe B du règlement n° 210 contient la grille de spécifications du zonage de la municipalité. Cette grille indique les usages autorisés dans chaque zone. Un permis peut être demandé en vue d'un usage particulier autorisé. À l'origine, la grille de spécifications du zonage ne comportait aucune case pour les « hydroaérodromes » ou les « activités aéronautiques ». Les parties au présent pourvoi conviennent qu'en raison de ce silence, on a donné du règlement une interprétation qui permettait les hydroaérodromes, par analogie avec les autres usages approuvés. Le procureur général du Québec présente cette interprétation aux par. 11 et 39 de son mémoire. De plus, les parties ont plaidé cet appel avec la perception commune que le règlement n° 210 n'interdisait pas l'amerrissage et le décollage des hydravions à l'endroit en cause et que, pour l'interdire, il fallait nécessairement modifier le règlement n° 260³. Cette perception commune ressort tant de

¹ *Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l'émission de permis de construction, ainsi qu'à l'administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction* (1993).

² *Règlement de zonage* (1993).

³ *Règlement aux fins de modifier le règlement numéro 209 intitulé “Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l'émission de permis de construction, ainsi qu'à l'administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction”, le règlement numéro 210 intitulé “Règlement de zonage”, le règlement numéro 211 intitulé “Règlement de lotissement”, de façon à créer la nouvelle zone 61-RF* (1995).

¹ *Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l'émission de permis de construction, ainsi qu'à l'administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction* (1993).

² *Règlement de zonage* (1993).

³ *Règlement aux fins de modifier le règlement numéro 209 intitulé « Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l'émission de permis de construction, ainsi qu'à l'administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction », le règlement numéro 210 intitulé « Règlement de zonage », le règlement numéro 211 intitulé « Règlement de lotissement », de façon à créer la nouvelle zone 61-RF* (1995).

of the provisions is debatable, the parties' shared understanding of the interpretation is plausible and I do not think the Court should approach the case on a basis that does not reflect that shared understanding on which all of the submissions of the parties were formulated.

[13] Following the adoption of by-law No. 210, local residents of Gobeil Lake complained about aeronautics activity on the lake, which was being used by an air operator that preceded Lacombe and Picard. The municipality discussed [TRANSLATION] "doing something about the float planes using Gobeil Lake with a view to finding a solution to the incompatibility of that commercial activity of maintaining a float plane base with the use of the lake by vacationers" (solemn affirmation of Sarto Simard, Director General and Secretary-Treasurer of the municipality of Sacré-Cœur, at para. 12). The result was by-law No. 260, which was adopted in 1995. The preamble to by-law No. 260 states that its purpose is to find a balance between the activities of summer home owners and more commercial land uses.

[14] By-law No. 260 amended by-law No. 210 to effectively prohibit aerodromes, not only in the vacation area of Gobeil Lake, but in a larger part of the municipality, which contained land devoted to a variety of uses. Under by-law No. 210, Gobeil Lake was situated in zone 33-RF. By-law No. 260 split zone 33-RF in two, assigning part of it to a new zone 61-RF. Gobeil Lake remained in zone 33-RF. By-law No. 260 went on to add a note, note N-10, under [TRANSLATION] "specifically authorized uses", in the zoning chart for zone 61-RF, which authorized the construction of rafts, wharves, or other structures for the landing of float planes and the deplaning of passengers. When an activity is specifically authorized in one zone (61-RF) and the zoning chart for a second zone (33-RF) is silent on the matter, the activity is prohibited in the second zone by the principle of *inclusio unius est exclusio alterius*. Thus, the effect of note N-10 was to authorize the construction of water aerodromes in zone 61-RF, and to implicitly prohibit them in

leurs arguments écrits que de leurs plaidoyers devant nous. Si l'interprétation qu'il convient de donner à ce règlement peut susciter un débat, la perception commune des parties quant à l'interprétation est plausible et j'estime que notre Cour ne devrait pas examiner cette affaire d'un angle qui ne reflète pas cette perception sur laquelle toutes les prétentions des parties ont été élaborées.

[13] Après l'adoption du règlement n^o 210, les résidents du lac Gobeil se sont plaints des activités aéronautiques qu'exerçait sur le lac l'exploitant aérien ayant précédé M^{me} Lacombe et M. Picard. La municipalité a vu là une « opportunité d'agir dans le dossier des hydravions qui fréquentent le Lac Gobeil en vue de trouver une solution à la non-compatibilité de cette activité commerciale d'hydrobase avec celle de villégiature qu'on y retrouve » (déclaration solennelle de Sarto Simard, directeur général et secrétaire-trésorier de la municipalité de Sacré-Cœur, par. 12). C'est ainsi qu'en 1995 la municipalité a adopté le règlement n^o 260. Le préambule de ce règlement énonce qu'il a pour objet d'assurer un équilibre entre les activités de villégiature et des utilisations plus commerciales des terres.

[14] Le règlement n^o 260 a modifié le règlement n^o 210 pour interdire les aérodromes, non seulement dans le secteur de villégiature du lac Gobeil, mais dans un secteur plus étendu de la municipalité qui englobe des terres destinées à diverses utilisations. Aux termes du règlement n^o 210, le lac Gobeil était situé dans la zone 33-RF. Le règlement n^o 260 a morcelé la zone 33-RF en deux parties, dont l'une a été affectée à la nouvelle zone 61-RF. Le lac Gobeil est demeuré dans la zone 33-RF. Le règlement n^o 260 a en outre ajouté une note, la note N-10, à la rubrique « Usage spécifiquement autorisé » de la grille de spécifications du zonage de la zone 61-RF, qui autorisait la construction de radeaux, de quais ou toutes autres structures d'amerrissage des hydravions et d'accueil de leurs passagers. Lorsqu'une activité est expressément autorisée dans une zone (61-RF) et que la grille de spécifications du zonage à l'égard d'une autre zone (33-RF) ne mentionne pas cette activité, celle-ci est interdite dans l'autre zone par l'application de la règle *inclusio unius est*

zone 33-RF (and all other zones that do not contain an express approval).

[15] As Quebec conceded, by-law No. 260 prohibited the construction of water aerodromes on Gobeil Lake and throughout much of the municipality.

B. *The Federal Scheme*

[16] The federal government regulates aviation throughout Canada under the *Aeronautics Act* and its regulations. This Act treats different sectors of the industry differently. Private aerodromes, our concern in this case, are governed by a permissive regime that does not require prior federal authorization for the location of aerodromes. However, once an aerodrome is registered with the Minister of Transport, it is subject to federal regulation and safety standards.

[17] In this case, Lacombe and Picard wished to conduct commercial air operations, so they were required to first obtain authorization under the federal regulations. Registration documents were required; standards were imposed. The Minister then accepted Lacombe and Picard's proposed activities and publicized the existence of the Gobeil Lake aerodrome to other aviators.

V. Issues

[18] The issues are:

1. Are the amendments brought by by-law No. 260 valid provincial law?
2. If so, are they inapplicable under the doctrine of interjurisdictional immunity?
3. If applicable, are the amendments brought by by-law No. 260 superseded by federal law under the doctrine of paramountcy?

exclusio alterius. Ainsi, la note N-10 a eu pour effet d'autoriser la construction d'hydroaérodromes dans la zone 61-RF et de l'interdire implicitement dans la zone 33-RF (et dans toute autre zone où l'activité n'est pas expressément autorisée).

[15] Comme le procureur général du Québec l'a reconnu, le règlement n° 260 a interdit la construction d'hydroaérodromes au lac Gobeil et dans la plus grande partie de la municipalité.

B. *Le régime fédéral*

[16] Le gouvernement fédéral régit l'aviation dans tout le Canada au moyen de la *Loi sur l'aéronautique* et de ses règlements d'application. Cette loi traite les différents secteurs de l'industrie de manière différente. Les aérodromes privés, qui nous intéressent en l'espèce, sont régis par un régime permissif et leur emplacement ne requiert aucune autorisation fédérale préalable. Or, dès qu'un aérodrome est enregistré auprès du ministre des Transports, il est assujéti à la réglementation et aux normes de sécurité fédérales.

[17] En l'espèce, M^{me} Lacombe et M. Picard souhaitaient se livrer à des activités aériennes commerciales; c'est pourquoi ils ont dû tout d'abord obtenir l'autorisation prévue au règlement fédéral. Des documents d'enregistrement ont été exigés; des normes ont été imposées. Le ministre a ensuite accepté les activités projetées par M^{me} Lacombe et M. Picard et a rendu publique l'existence de l'aérodrome du lac Gobeil à l'intention des autres aviateurs.

V. Questions

[18] Les questions suivantes sont en litige :

1. Les modifications introduites par le règlement n° 260 constituent-elles une législation provinciale valide?
2. Dans l'affirmative, sont-elles inapplicables suivant la doctrine de l'exclusivité des compétences?
3. Si elles sont applicables, les modifications introduites par le règlement n° 260 sont-elles écartées par la législation fédérale suivant la doctrine de la prépondérance fédérale?

VI. AnalysisA. *Are the Amendments Brought by By-law No. 260 Valid Provincial Legislation?*

[19] The first step in determining the validity of the amendments brought by by-law No. 260 is to identify their dominant characteristic: *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933, at p. 998; see also *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 known as the “matter” of the legislation. Once the matter of the legislation has been determined, the next step is to assign this matter to one or more heads of legislative power: *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at p. 450. If the matter comes within one of the heads of power allocated to the provinces under the *Constitution Act, 1867*, then the impugned law is valid. If it does not, then the court must consider whether the *prima facie* invalid law is saved by the doctrine of ancillary powers (also known as the ancillary doctrine: see *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494, at para. 45).

(1) Identifying the Matter of the Impugned Legislation

[20] The first step is to characterize the main thrust, or “pith and substance”, of by-law No. 260: *Swain*, at p. 998. As LeBel J. explained in *Kitkatla*, at para. 53, there are two aspects to the characterization of the pith and substance of a law: (1) the purpose of the legislation and (2) its effect. The purpose of a law may be determined by examining intrinsic evidence, like purposive clauses and the general structure of the act. It may also be determined with reference to extrinsic evidence, such as Hansard or other accounts of the legislative process: *Kitkatla*, at para. 53. The effect of a law is found in both the legal effect of the text and the practical consequences that flow from the application of the statute: *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pp. 482-83.

VI. AnalyseA. *Les modifications introduites par le règlement n° 260 constituent-elles une législation provinciale valide?*

[19] La première étape de l'examen relatif à la validité des modifications introduites par le règlement n° 260 consiste à dégager leur caractéristique dominante : *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933, p. 998; voir aussi *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. C'est ce qu'on appelle la « matière » visée par la législation. Une fois cette matière déterminée, il s'agit ensuite de la rattacher à un ou à plusieurs chefs de compétence législative : *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 450. Si la matière se rattache à l'un des chefs de compétence attribués aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867*, la législation contestée est valide. Dans le cas contraire, la cour doit alors se demander si ce texte législatif, à première vue invalide, est sauvegardé par la doctrine des pouvoirs accessoires (appelée aussi le principe de la compétence accessoire : voir *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 45).

(1) Détermination de la matière visée par la législation contestée

[20] La première étape de l'analyse consiste à qualifier l'objet principal ou le « caractère véritable » du règlement n° 260 : *Swain*, p. 998. Comme l'a expliqué le juge LeBel au par. 53 de l'arrêt *Kitkatla*, l'analyse du caractère véritable d'une législation porte sur deux aspects : (1) l'objet de la législation et (2) ses effets. On peut déterminer l'objet de la législation en examinant la preuve intrinsèque, notamment les dispositions énonçant les objectifs généraux et la structure générale du texte législatif. Cette détermination peut également se faire à l'aide de la preuve extrinsèque, comme le Hansard ou d'autres comptes rendus rédigés dans le cadre du processus législatif : *Kitkatla*, par. 53. L'effet d'un texte législatif s'entend à la fois de son effet juridique et des conséquences pratiques qui découlent de son application : *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482-483.

[21] The essence of by-law No. 260 is this: it prohibits the construction of aerodromes in zone 33-RF and elsewhere in the municipality, which includes Gobeil Lake, while permitting their construction in the remaining zone, zone 61-RF, subject to obtaining a building permit.

[22] As noted above, the preamble to by-law No. 260 states that its purpose is to find a balance between the activities of summer home owners and more commercial land uses. However, the evidence reveals that by-law No. 260 actually had a narrower purpose than the restriction of commercial land uses in recreational areas. The municipal council discussed “doing something about the float planes using Gobeil Lake with a view to finding a solution to the incompatibility of that commercial activity of maintaining a float plane base with the use of the lake by vacationers” (solemn affirmation of Sarto Simard, at para. 12). The council crafted a solution that had the effect of prohibiting certain aviation activities — and only those aviation activities — from a significant portion of the municipality (those zones in which water aerodromes are not specifically approved). In oral argument before this Court, counsel for the Attorney General of Quebec stated that [TRANSLATION] “[i]f N10 is quashed, then it will be the *status quo ante*, and given this situation, the Municipality believed this amendment was necessary if it was to succeed in limiting the operation of a float plane base to a single lake in the Municipality. . . . The Municipality assumed that the float plane base was not prohibited.” Quebec also stated that by-law No. 260 [TRANSLATION] “has the effect and purpose of prohibiting water aerodromes It can be seen from the wording of the by-law that its real purpose was to regulate the location of water aerodromes in the municipality’s territory.”

[23] In my view, these statements accurately capture the essence of by-law No. 260. I conclude that the matter of the impugned legislation is, in pith and substance, the regulation of aeronautics.

[21] Le règlement n° 260 vise essentiellement à interdire la construction d’aérodromes dans la zone 33-RF et ailleurs dans la municipalité, ce qui comprend le lac Gobeil, tout en permettant leur construction dans la zone restante, la zone 61-RF, sous réserve de l’obtention d’un permis de construire.

[22] Tel qu’indiqué précédemment, le préambule du règlement n° 260 énonce qu’il a pour objet d’assurer un équilibre entre les activités de villégiature et les utilisations plus commerciales des terres. Il ressort toutefois de la preuve que l’objet du règlement n° 260 était en fait plus restreint que la limitation des utilisations commerciales des terres dans les zones récréatives. Le conseil municipal a vu une « opportunité d’agir dans le dossier des hydravions qui fréquentent le Lac Gobeil en vue de trouver une solution à la non-compatibilité de cette activité commerciale d’hydrobase avec celle de villégiature qu’on y retrouve » (déclaration solennelle de Sarto Simard, par. 12). Le conseil a élaboré une solution qui a eu pour effet d’interdire certaines activités aériennes — et seulement ces activités — dans une partie importante de la municipalité (dans ces zones où les hydroaérodromes ne sont pas expressément autorisés). Dans son plaidoyer devant notre Cour, l’avocat du procureur général du Québec a déclaré que « [s]i N10 est annulée, à ce moment-là, c’est le *status quo ante*, et avant cette situation, la municipalité a cru qu’elle devait faire cet amendement pour réussir à restreindre l’exploitation de l’hydrobase sur un seul lac de la municipalité. [. . .] La municipalité prenait pour acquis que l’hydrobase n’était pas interdite. » Il a également déclaré que le règlement n° 260 « a pour effet et pour objet d’interdire les hydroaérodromes [. . .] La façon dont le règlement est rédigé, on voit que son objet était vraiment de réglementer l’emplacement des hydroaérodromes sur le territoire de la municipalité. »

[23] À mon avis, ces déclarations traduisent exactement l’essence du règlement n° 260. Je conclus que la matière de la législation contestée est, de par son caractère véritable, la réglementation de l’aéronautique.

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

[24] Having characterized the pith and substance of the impugned provision, the second step is to determine which level of government has jurisdiction to enact laws in relation to this matter. This inquiry seeks to allocate the matter to one of the heads of power granted to Parliament and the legislatures under the *Constitution Act, 1867*.

[25] The Province accepts that the location of aerodromes comes within the jurisdiction of Parliament. However, the Province contends that the municipality is equally entitled to adopt zoning legislation that has the purpose of regulating the location of aerodromes. It argues that this zoning legislation is a valid exercise of the Legislature's jurisdiction over land use planning. The Province argues that the existence of concurrent federal jurisdiction does not detract from the fact that the impugned legislation is entirely within the powers of the Province.

[26] I cannot accept the Province's contention that the federal and provincial governments enjoy concurrent jurisdiction with respect to the placement of aerodromes. This Court's decision in *Johannesson* held that the location of aerodromes is a matter within *exclusive* federal jurisdiction. Aeronautics falls within a residuum of national importance, which brings it under Parliament's power to legislate for the peace, order and good government of Canada ("POGG"): *Johannesson*, relying on *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193 (P.C.), at p. 205. Kellock J. explained that the subject of aeronautics belongs to Parliament, despite the fact that it incorporates some elements that would usually come under provincial jurisdiction:

It is no doubt true that legislation of the character involved in the provincial legislation regarded from the standpoint of the use of property is normally legislation as to civil rights, but use of property for the purposes of

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

[24] Le caractère véritable de la législation contestée ayant été établi, la deuxième étape de l'analyse consiste à déterminer l'ordre de gouvernement qui a compétence pour légiférer en cette matière. Il s'agit de rattacher la matière à l'un des chefs de compétence que la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue au Parlement et aux législatures.

[25] La province reconnaît que la détermination de l'emplacement des aérodromes relève de la compétence du Parlement. Elle prétend toutefois que la municipalité a également le pouvoir d'adopter des mesures législatives sur le zonage visant à régler l'emplacement des aérodromes. Elle soutient que l'adoption d'un code de zonage constitue un exercice valide de sa compétence en matière d'aménagement du territoire. La province soutient que l'existence d'une compétence fédérale concurrente ne change rien au fait que le texte législatif contesté relève entièrement des pouvoirs de la province.

[26] Je ne peux faire droit à la prétention de la province selon laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux jouissent d'une compétence concurrente sur la détermination de l'emplacement des aérodromes. Selon l'arrêt de notre Cour dans l'affaire *Johannesson*, la détermination de l'emplacement des aérodromes relève de la compétence *exclusive* du fédéral. L'aéronautique est une matière d'importance nationale qui n'est prévue dans aucune des catégories établies et qui, de ce fait, relève du pouvoir du Parlement de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada : *Johannesson*. S'appuyant sur l'arrêt *Attorney-General for Ontario c. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193 (C.P.), à la p. 205, le juge Kellock a expliqué que la compétence sur l'aéronautique appartient au Parlement, bien que s'y rattachent certains éléments qui relèveraient normalement de la compétence provinciale :

[TRADUCTION] S'il est sans doute exact qu'une législation qui présente le caractère de la législation provinciale en cause, lorsqu'on la considère du point de vue de l'utilisation de la propriété, est normalement une

an aerodrome, or the prohibition of such use cannot, in my opinion, be divorced from the subject matter of aeronautics or aerial navigation as a whole. [*Johannesson*, at p. 311]

[27] The scope of the federal aeronautics power extends to terrestrial installations that facilitate flight; it encompasses “[t]he flight and period of flight from the time the machine clears the earth to the time it returns successfully to the earth and is resting securely on the ground”: *Johannesson*, at p. 319. The exclusive federal jurisdiction over the location of aeronautical facilities has been repeatedly affirmed: see *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, at pp. 770-71; *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581, at para. 72; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 54. There is good reason for this. As Estey J. explained in *Johannesson*, “it is impossible to separate the flying in the air from the taking off and landing on the ground and it is, therefore, wholly impractical, particularly when considering the matter of jurisdiction, to treat them as independent one from the other” (p. 319).

[28] It is thus beyond dispute that laws that relate in pith and substance to aeronautics fall outside provincial jurisdiction.

[29] As the companion case (*COPA*) demonstrates, provincial statutes that, in pith and substance, relate to zoning are valid applications of the Province’s jurisdiction over land management, even though they may incidentally affect aeronautics. However, in the present appeal, the amendments brought by by-law No. 260 do not, in pith and substance, relate to zoning. The uncontradicted evidence leaves no doubt that, in purpose and effect, the amendments relate primarily to the interdiction of aviation.

[30] I conclude that the amendments brought by by-law No. 260 do not fall under any provincial heads of power. Rather, they come exclusively

législation qui porte sur des droits civils, l’utilisation de cette propriété pour les besoins d’un aérodrome, ou l’interdiction d’une telle utilisation, ne peuvent, à mon avis, être séparées de l’aéronautique prise comme un tout. [*Johannesson*, p. 311]

[27] La portée de la compétence fédérale sur l’aéronautique s’étend aux installations terrestres qui facilitent le vol; elle englobe [TRADUCTION] « [l]e vol et la durée de vol à compter du moment où l’appareil quitte le sol jusqu’au moment où il réussit à revenir au sol et à s’y poser en toute sécurité » : *Johannesson*, p. 319. La compétence fédérale exclusive sur l’emplacement des installations aéronautiques a été confirmée à maintes reprises : voir *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 770-771; *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581, par. 72; *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 54. Il existe une bonne raison à cela. Comme le juge Estey l’a expliqué dans *Johannesson*, [TRADUCTION] « il est impossible de dissocier l’étape du vol de celles du décollage et de l’atterrissage, et il est donc totalement irréaliste, en particulier lorsqu’on examine la question de la compétence, de les traiter comme si elles étaient indépendantes les unes des autres » (p. 319).

[28] Il est donc incontestable que les lois qui, de par leur caractère véritable, se rattachent à l’aéronautique ne sont pas de compétence provinciale.

[29] Comme le démontre le pourvoi connexe (*COPA*), les lois provinciales qui, de par leur caractère véritable, se rattachent au zonage constituent un exercice valide de la compétence provinciale sur l’administration des terres, même si elles peuvent toucher accessoirement l’aéronautique. Or, en l’espèce, les modifications introduites par le règlement n° 260 ne se rattachent pas, de par leur caractère véritable, au zonage. Selon la preuve non contredite, il ne fait aucun doute que ces modifications ont essentiellement pour but et pour effet d’interdire les activités aériennes.

[30] Je conclus que les modifications introduites par le règlement n° 260 ne se rattachent à aucun des chefs de compétence provinciale. Elles

within the residual authority granted to Parliament under the POGG clause.

B. *Are the Amendments Brought by By-law No. 260 Valid Under the Ancillary Powers Doctrine?*

[31] Although the amendments brought by by-law No. 260 relate to the federal authority over aeronautics rather than the provincial competence of zoning, they may nevertheless be found valid if they are “ancillary” to the exercise of a provincial power.

(1) The Ancillary Powers Doctrine

[32] The ancillary powers doctrine may be briefly described. Recognizing that a degree of jurisdictional overlap is inevitable in our constitutional order, the law accepts the validity of measures that lie outside a legislature’s competence, if these measures constitute an integral part of a legislative scheme that comes within provincial jurisdiction: *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at pp. 668-70.

[33] The Constitutions of the United States and Australia expressly provide for the exercise of ancillary powers: *Constitution of the United States of America*, art. I, § 8, cl. 18; *Commonwealth of Australia Constitution Act*, s. 51(xxxix). However, Canada’s Constitution is silent on the issue: *Papp v. Papp*, [1970] 1 O.R. 331 (C.A.), at p. 336. On occasion, in the past, it has been held that this silence, coupled with the wording of ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*, deprives Canadian legislative bodies of the ability to make use of competencies assigned to the other level of government: *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31, per Rinfret C.J.; *St. Catharines Milling and Lumber Co. v. The Queen* (1887), 13 S.C.R. 577, at p. 637.

[34] However, it is now well established that both Parliament and the legislatures may avail themselves of ancillary legislative powers: *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General for the*

relèvent plutôt exclusivement du pouvoir résiduel du Parlement de faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada.

B. *Les modifications introduites par le règlement n° 260 sont-elles valides en application de la doctrine des pouvoirs accessoires?*

[31] Bien que les modifications introduites par le règlement n° 260 se rattachent à la compétence fédérale sur l’aéronautique plutôt qu’à la compétence provinciale sur le zonage, il est néanmoins possible de conclure à leur validité si elles sont « accessoires » à l’exercice d’un pouvoir provincial.

(1) La doctrine des pouvoirs accessoires

[32] La doctrine des pouvoirs accessoires peut être brièvement décrite. Reconnaisant qu’un certain chevauchement est inévitable dans notre ordre constitutionnel, le droit admet la validité de mesures qui excèdent la compétence provinciale si ces mesures font partie intégrante d’un régime législatif de compétence provinciale : *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, p. 668-670.

[33] Les constitutions des États-Unis et de l’Australie prévoient expressément l’exercice de pouvoirs accessoires : *Constitution of the United States of America*, article premier, § 8, al. 18; *Commonwealth of Australia Constitution Act*, art. 51(xxxix). La Constitution canadienne est cependant muette à cet égard : *Papp c. Papp*, [1970] 1 O.R. 331 (C.A.), p. 336. Dans certains cas, les tribunaux ont conclu que ce silence, combiné au libellé des art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, empêche les autorités législatives canadiennes d’exercer les compétences attribuées à un autre ordre de gouvernement : *Attorney General of Nova Scotia c. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31, le juge en chef Rinfret; *St. Catharines Milling and Lumber Co. c. The Queen* (1887), 13 R.C.S. 577, p. 637.

[34] Cependant, il est maintenant bien établi que le Parlement et les législatures peuvent se prévaloir de pouvoirs législatifs accessoires : *Attorney-General of Ontario c. Attorney-General for the*

Dominion of Canada, [1894] A.C. 189 (P.C.) (the “*Insolvency Reference*”), at pp. 200-201; *Grand Trunk Railway Company of Canada v. Attorney-General of Canada*, [1907] A.C. 65 (P.C.); *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (P.C.), at p. 118; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for the Province of Quebec*, [1947] A.C. 33 (P.C.), at p. 43; *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213, at p. 226; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 183.

[35] The ancillary powers doctrine permits one level of government to trench on the jurisdiction of the other in order to enact a comprehensive regulatory scheme. In pith and substance, provisions enacted pursuant to the ancillary powers doctrine fall outside the enumerated powers of their enacting body: *General Motors*, at pp. 667-70. Consequently, the invocation of ancillary powers runs contrary to the notion that Parliament and the legislatures have sole authority to legislate within the jurisdiction allocated to them by the *Constitution Act, 1867*. Because of this, the availability of ancillary powers is limited to situations in which the intrusion on the powers of the other level of government is justified by the important role that the extrajudicial provision plays in a valid legislative scheme. The relation cannot be insubstantial: *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 331, at p. 335; *Gold Seal Ltd. v. Attorney-General for the Province of Alberta* (1921), 62 S.C.R. 424, at p. 460; *Global Securities*, at para. 23.

[36] The ancillary powers doctrine is not to be confused with the incidental effects rule. The ancillary powers doctrine applies where, as here, a provision is, in pith and substance, outside the competence of its enacting body. The potentially invalid provision will be saved where it is an important part of a broader legislative scheme that is within the competence of the enacting body. The incidental effects rule, by contrast, applies when a provision, in pith and substance, lies within the competence of the enacting body but touches on a subject assigned to the other level of government. It holds that such a provision will not be invalid merely

Dominion of Canada, [1894] A.C. 189 (C.P.), le « *Renvoi relatif à l'insolvabilité* », p. 200-201; *Grand Trunk Railway Company of Canada c. Attorney-General of Canada*, [1907] A.C. 65 (C.P.); *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (C.P.), p. 118; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for the Province of Quebec*, [1947] A.C. 33 (C.P.), p. 43; *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213, p. 226; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 183.

[35] La doctrine des pouvoirs accessoires permet à l'un des ordres de gouvernement d'empiéter sur la compétence de l'autre afin d'établir un cadre réglementaire complet. De par leur caractère véritable, les dispositions adoptées suivant la doctrine des pouvoirs accessoires excèdent les pouvoirs attribués à l'organisme qui les a adoptées : *General Motors*, p. 667-670. La doctrine des pouvoirs accessoires contrevient donc à l'idée que le Parlement et les législatures possèdent le pouvoir exclusif de légiférer dans les limites de la compétence que leur confère la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est pourquoi il n'est possible de recourir à cette doctrine que dans les cas où l'empiètement sur les pouvoirs de l'autre ordre de gouvernement se justifie par le rôle important que joue la disposition dans un régime législatif valide. Ce rapport ne saurait être insignifiant : *Nykorak c. Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 331, p. 335; *Gold Seal Ltd. c. Attorney-General for the Province of Alberta* (1921), 62 R.C.S. 424, p. 460; *Global Securities*, par. 23.

[36] Il ne faut pas confondre la doctrine des pouvoirs accessoires avec la règle des effets accessoires. La doctrine des pouvoirs accessoires s'applique lorsque, de par son caractère véritable, une disposition excède la compétence de l'organisme qui l'adopte, comme c'est le cas en l'espèce. La disposition potentiellement invalide sera sauvegardée si elle constitue un élément important d'un régime législatif plus vaste qui relève de la compétence de l'organisme qui l'adopte. Par contre, la règle des effets accessoires s'applique lorsque, de par son caractère véritable, une disposition relève de la compétence de l'organisme qui l'adopte, mais

because it has an incidental effect on a legislative competence that falls beyond the jurisdiction of its enacting body. Mere incidental effects will not warrant the invocation of ancillary powers.

[37] Nor is the ancillary powers doctrine to be confused with the double aspect doctrine. In *Canadian Western Bank*, at para. 30, Binnie and LeBel JJ. explained that the double aspect doctrine recognizes the overlapping jurisdiction of the two levels of government: “. . . some matters are by their very nature impossible to categorize under a single head of power: they may have both provincial and federal aspects. Thus, the fact that a matter may for one purpose and in one aspect fall within federal jurisdiction does not mean that it cannot, for another purpose and in another aspect, fall within provincial competence” By contrast, ancillary powers apply only where a legislative provision does not come within those heads of power assigned to its enacting body under the *Constitution Act, 1867*.

[38] In summary, only the ancillary powers doctrine concerns legislation that, in pith and substance, falls outside the jurisdiction of its enacting body. Laws raising a double aspect come within the jurisdiction of their enacting body, but intrude on the jurisdiction of the other level of government because of the overlap in the constitutional division of powers. Similarly, the incidental effects rule applies where the main thrust of the law comes within the jurisdiction of its enacting body, but the law has subsidiary effects that cannot come within the jurisdiction of that body.

[39] The jurisprudence reveals that there has been some debate about the precise nature of the connection required to validate a provision under the ancillary powers doctrine.

touche un domaine de compétence attribué à l'autre ordre de gouvernement. Selon cette règle, on ne conclura pas à l'invalidité de la disposition simplement parce qu'elle a un effet accessoire sur un domaine de compétence législative qui excède la compétence de l'organisme qui l'adopte. De simples effets accessoires ne justifieront pas le recours à la doctrine des pouvoirs accessoires.

[37] La doctrine des pouvoirs accessoires ne doit pas non plus être confondue avec la théorie du double aspect. Dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, au par. 30, les juges Binnie et LeBel expliquent que cette théorie reconnaît le chevauchement des compétences des deux ordres de gouvernement : « . . . certaines matières sont, par leur nature même, impossibles à classer dans un seul titre de compétence : elles peuvent avoir à la fois une facette provinciale et une autre fédérale. Ainsi, le fait qu'une matière puisse, à une fin et à un égard précis, relever de la compétence fédérale ne signifie pas que cette matière ne peut, à une autre fin et à un autre égard, relever de la compétence provinciale . . . ». Par contre, la doctrine des pouvoirs accessoires ne s'applique que lorsqu'une disposition législative ne se rattache à aucun des chefs de compétence attribués, par la *Loi constitutionnelle de 1867*, à l'organisme qui l'a adoptée.

[38] En résumé, seule la doctrine des pouvoirs accessoires s'applique aux mesures législatives qui, de par leur caractère véritable, excèdent la compétence de l'organisme qui les adopte. Les lois qui présentent un double aspect relèvent de la compétence du législateur qui les a adoptées, mais empiètent sur la compétence de l'autre ordre de gouvernement à cause du chevauchement dans le partage constitutionnel des compétences. De même, la règle des effets accessoires s'applique si la loi se rattache principalement à une matière relevant de la compétence de l'organisme qui l'a adoptée, mais ses effets accessoires ne sauraient relever de la compétence de cet organisme.

[39] La jurisprudence révèle que la nature précise du lien permettant de valider une disposition selon la doctrine des pouvoirs accessoires a suscité certains débats.

[40] In an earlier era, when constitutional powers were thought of in terms of watertight compartments, a strict necessity test prevailed. The view then was that “it is within the competence of the Dominion Parliament to provide for matters which, though otherwise within the competence of the Provincial legislature, are necessarily incidental to effective legislation by the Parliament of the Dominion on a subject of legislation expressly enumerated in s. 91”: *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for the Province of Quebec*, at p. 43 (emphasis added), *per* Lord Porter. See also *Insolvency Reference*, at pp. 200-201; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, at p. 118; *Attorney General of Canada v. C.P.R.*, [1958] S.C.R. 285, at p. 290. The necessity standard continued to be affirmed into the 1980s: *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695, *per* Pigeon J.; and *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie*, [1982] 2 S.C.R. 9, *per* Martland J.

[41] As a more flexible conception of division of powers took hold, the necessity test gave way to a rational, functional connection test. In *Papp*, decided in 1970, Laskin J.A. (as he then was) stated that the test for the integration of an otherwise *ultra vires* legislative provision was “whether there is a rational, functional connection between what is admittedly good and what is challenged” (p. 336). A jurisdictional overhang would be permitted where the impugned portions of the law were complementary to the overarching purpose of the legislative scheme. The more flexible rational functional test was affirmed in *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940, and in *McCutcheon*, at p. 183.

[42] In *General Motors*, Dickson C.J. proposed a qualification on the rational functional test: the necessity test should apply to serious intrusions on the powers of the other branch of government, while the rational functional test should apply to lesser intrusions. The required degree of integration increases in proportion to the seriousness of the encroachment. Where the impugned legislation encroaches only slightly on the jurisdiction of the

[40] Auparavant, lorsque l’on considérait les pouvoirs constitutionnels comme des compartiments étanches, on appliquait le critère de la stricte nécessité. On estimait alors qu’[TRADUCTION] « il est de la compétence du Parlement fédéral de statuer sur des questions qui, bien qu’étant à d’autres égards de la compétence législative des provinces, sont nécessairement accessoires à une législation efficace du Parlement fédéral sur un sujet de législation expressément mentionné à l’art. 91 » : *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for the Province of Quebec*, p. 43 (je souligne), lord Porter. Voir aussi *Renvoi relatif à l’insolvabilité*, p. 200-201; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for British Columbia*, p. 118; *Attorney General of Canada c. C.P.R.*, [1958] R.C.S. 285, p. 290. La reconnaissance de cette norme de la nécessité s’est poursuivie jusque dans les années 1980 : *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695, le juge Pigeon; et *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9, le juge Martland.

[41] S’est alors imposée une conception plus souple du partage des pouvoirs et le critère de la nécessité a cédé le pas au critère du lien rationnel et fonctionnel. Dans l’arrêt *Papp*, rendu en 1970, le juge Laskin (plus tard Juge en chef de notre Cour) a affirmé que le test permettant l’intégration d’une disposition législative par ailleurs *ultra vires* consistait à se demander [TRADUCTION] « s’il existe un rapport rationnel, fonctionnel entre ce que l’on reconnaît comme valide et ce qui est contesté » (p. 336). Un certain chevauchement des compétences serait permis si les dispositions contestées apportent un complément à l’objectif général du régime législatif. Le critère plus souple du lien rationnel et fonctionnel a été confirmé dans les arrêts *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940 et *McCutcheon*, p. 183.

[42] Dans l’arrêt *General Motors*, le juge en chef Dickson a proposé une restriction au critère du lien rationnel et fonctionnel : le critère de la nécessité devrait s’appliquer dans les cas d’empiètement grave sur les pouvoirs de l’autre ordre de gouvernement, alors que le critère du lien rationnel et fonctionnel devrait s’appliquer aux empiètements moins graves. Le degré d’intégration requis croît en fonction de la gravité de l’empiètement. Lorsque la législation

other level of government, a rational, functional connection is required. As the degree of intrusion grows more serious, the required degree of integration tends toward a test of necessity. A particularly serious encroachment will attract a standard of strict necessity. See *Reference re Goods and Services Tax*, [1992] 2 S.C.R. 445 (“*GST Reference*”), at pp. 469-70, on the application of this continuum.

[43] The *General Motors* test has been applied, *mutatis mutandis*, in all subsequent decisions of this Court in which the possibility of ancillary jurisdiction was canvassed: see the *GST Reference*; *Kitkatla*; *Global Securities*; *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302; *Canadian Western Bank*. It has been criticized on the basis that it involves a difficult distinction between serious and less serious intrusions (one’s view of the seriousness of an intrusion may vary depending on whether one is intruding or being intruded upon, for example), and on the basis that it is not really a logical synthesis of the *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for the Province of Quebec* and *Papp* lines of authority. It has also been pointed out that in applying the combined test, this Court has always backed away from a test of strict necessity, almost always applying the more flexible rational functional test. See P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), vol. 1, at p. 15-39 *et seq.* (The exception in this Court’s jurisprudence being the *GST Reference*, at p. 471, where Lamer C.J. accepted that the non-revenue-generating provisions of the *GST Act* intruded substantially on provincial jurisdiction. Even then, he upheld their validity not because they were necessary, but merely because they were “highly integrated”).

[44] It is unnecessary to decide the merits of these criticisms in the present appeal because the

contestée n’empiète que légèrement sur la compétence de l’autre ordre de gouvernement, l’existence d’un lien rationnel et fonctionnel doit être démontrée. Plus le degré d’empiètement est important, plus il s’impose de procéder à une appréciation du niveau d’intégration requis en fonction du critère de la nécessité. Un empiètement particulièrement grave commandera l’application de la norme de la stricte nécessité. Voir *Renvoi relatif à la taxe sur les produits et services*, [1992] 2 R.C.S. 445 (le « *Renvoi relatif à la TPS* »), p. 469-470, concernant l’application de ce continuum.

[43] Le critère établi dans l’arrêt *General Motors* a été appliqué, avec les adaptations nécessaires, dans toutes les décisions subséquentes où notre Cour a examiné la possibilité de recourir à la doctrine de la compétence accessoire : voir *Renvoi relatif à la TPS*; *Kitkatla*; *Global Securities*; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302; *Banque canadienne de l’Ouest*. Ce critère a fait l’objet de critiques en raison de la difficulté de distinguer entre les empiètements graves et les empiètements moins graves (par exemple, l’opinion d’une personne sur la gravité d’un empiètement peut varier selon que cette personne est l’auteur ou la victime de l’empiètement), et parce qu’il ne s’agit pas vraiment d’une synthèse logique des courants jurisprudentiels établis par les arrêts *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for the Province of Quebec* et *Papp*. On a également signalé que, dans l’application du critère combiné, notre Cour s’est toujours écartée du critère de la stricte nécessité, lui préférant presque exclusivement le critère plus souple du lien rationnel et fonctionnel. Voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), vol. 1, p. 15-39 et suiv. (L’exception dans la jurisprudence de notre Cour étant le *Renvoi relatif à la TPS*, à la p. 471, où le juge en chef Lamer a reconnu que les dispositions de la loi sur la TPS relatives aux activités ne générant aucun revenu empiétaient substantiellement sur la compétence provinciale. Malgré cela, il a confirmé leur validité, non pas parce qu’elles étaient nécessaires, mais simplement parce qu’elles étaient « hautement intégr[es] ».)

[44] Il n’est pas nécessaire de décider du bien-fondé de ces critiques en l’espèce puisque la législation en

legislation here at issue does not constitute a serious intrusion on federal jurisdiction. In my view, the rational functional test is applicable to this case.

[45] Under the rational functional test used by Laskin J.A. in *Papp*, and repeatedly affirmed in the jurisprudence of this Court, ancillary powers will only save a provision that is rationally and functionally connected to the purpose of the legislative scheme that it purportedly furthers. It is not enough that the measure supplement the legislative scheme; it must actively further it.

[46] In *Kirkbi*, for example, LeBel J. found a “functional relationship” on the basis that “the passing-off action plays a clear role in the federal scheme”, filling a gap and thus avoiding inconsistencies in patent protection and uncertainty (para. 36). Similarly, in *Papp*, Laskin J.A. stated: “I can pose the issue shortly, if not more illuminatingly, by asking whether the custody provisions of the *Divorce Act* complement rather than supplement the admittedly valid divorce portions” (p. 336).

(2) Application of the Ancillary Powers Doctrine

[47] The question is whether the amendments brought by by-law No. 260, which in pith and substance lie outside the provincial power, are nevertheless valid because they are ancillary to valid provincial provisions — in other words, whether the amendments are rationally and functionally connected to valid provincial zoning objectives in the sense described in the preceding section.

[48] As is illustrated by the above cited examples from the jurisprudence, the application of ancillary powers to habilitate *prima facie* invalid legislation requires that the impugned provision,

cause ne constitue pas un empiétement grave dans la sphère de compétence fédérale. À mon avis, c’est le critère du lien rationnel et fonctionnel qui s’applique en l’espèce.

[45] Selon le critère du lien rationnel et fonctionnel employé par le juge Laskin dans l’arrêt *Papp*, et confirmé à maintes reprises par la jurisprudence de notre Cour, la doctrine des pouvoirs accessoires ne permettra de sauvegarder une disposition que si celle-ci est rationnellement et fonctionnellement liée à l’objet du régime législatif qu’elle chercherait à atteindre. Il ne suffit pas que la mesure supplée au régime législatif; elle doit permettre activement la réalisation de ses objectifs.

[46] Dans l’arrêt *Kirkbi*, par exemple, le juge LeBel a conclu à l’existence d’un « lien fonctionnel » au motif que « l’action pour commercialisation trompeuse joue un rôle évident dans le régime de réglementation fédéral », comblant un vide et permettant ainsi d’éviter les disparités dans la protection par brevet et l’incertitude (par. 36). De même, dans *Papp*, le juge Laskin a déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] « Je peux résumer, voire formuler plus clairement la question en demandant si les dispositions en matière de garde de la *Loi sur le divorce* viennent compléter, et non remplacer, les dispositions sur le divorce dont la validité est incontestable » (p. 336).

(2) Application de la doctrine des pouvoirs accessoires

[47] Il s’agit de savoir si les modifications introduites par le règlement n° 260, qui, de par leur caractère véritable, outrepassent le pouvoir provincial, sont néanmoins valides parce qu’elles sont accessoires à des dispositions provinciales valides — autrement dit, si les modifications sont rationnellement et fonctionnellement liées à des objectifs de zonage provincial valides selon le sens indiqué à la section précédente.

[48] Comme l’illustrent les exemples jurisprudentiels susmentionnés, l’application de la doctrine des pouvoirs accessoires afin de sauvegarder un texte législatif à première vue invalide exige que,

both rationally and in its function, further the purposes of the valid legislative scheme of which it is said to be part. One may ask, as LeBel J. did in *Kirkbi*, whether there is a “functional relationship” between the scheme and the impugned provision. One might also ask whether the intruding measure “fills a gap” in the legislative scheme, or whether it serves some other purpose related to the scheme, such as avoiding inconsistent application or uncertainty. Regardless of the precise wording of the test, the basic purpose of this inquiry is to determine whether the impugned measure not only supplements, but complements, the legislative scheme; it is not enough that the measure be merely supplemental: *Papp*.

[49] This brings us to the inquiry at hand. The starting point is the purpose of the legislative scheme that by-law No. 260 is alleged to further. This scheme is found in by-law No. 210, the broader zoning framework of the municipality of Sacré-Cœur. By-law No. 210 is generally valid legislation in relation to land use planning: see *Ontario Home Builders’ Association v. York Region Board of Education*, [1996] 2 S.C.R. 929, at para. 50. The question is whether the general ban on aerodromes in zone 33-RF introduced by by-law No. 260 is rationally and functionally connected to by-law No. 210, such that it should be sustained as a functional part of the whole — notwithstanding its *prima facie* constitutional invalidity. In my view, the answer to this question is no.

[50] Zoning legislation, such as by-law No. 210, has as its purpose the regulation of land use, having regard to the underlying characteristics and uses of the land in question: see *Johannesson*, at pp. 319-20, *per* Estey J. It functions by establishing zones, or regions, where particular activities may be conducted, having regard to the nature of the territory and related factors. It thus seeks to establish a rational and fair basis upon which land users may predicate their behaviour. It generally seeks to treat similar areas similarly, and avoids stand-alone one-off prohibitions. The underlying purpose of zoning

de par son lien rationnel et fonctionnel, la disposition contestée favorise la réalisation des objectifs du régime législatif valide dans lequel elle s’inscrit. À l’instar du juge LeBel dans *Kirkbi*, on peut se demander s’il existe un « lien fonctionnel » entre le régime et la disposition contestée. On pourrait également se demander si la mesure qui constitue un empiétement « comble un vide » dans le régime législatif, ou si elle sert une autre fin liée au régime, par exemple si elle évite une application incohérente ou une incertitude. Peu importe le libellé précis du test, cet examen vise essentiellement à déterminer si la mesure contestée non seulement supplée au régime législatif, mais si elle le complète; il ne suffit pas que la mesure soit simplement supplétive : *Papp*.

[49] Ce qui nous amène à l’examen qui nous occupe. Le point de départ est l’objet du régime législatif dont le règlement n° 260 devrait favoriser la réalisation. Ce régime se trouve au règlement n° 210, le cadre général de zonage de la municipalité de Sacré-Cœur. Le règlement n° 210 est une mesure législative généralement valide relative à l’aménagement du territoire : voir *Ontario Home Builders’ Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929, par. 50. Il faut se demander si l’interdiction générale des aérodromes dans la zone 33-RF introduite par le règlement n° 260 est liée rationnellement et fonctionnellement au règlement n° 210, de sorte qu’elle devrait être maintenue en tant qu’élément fonctionnel de l’ensemble — bien qu’elle soit, à première vue, constitutionnellement invalide. À mon avis, il faut répondre à cette question par la négative.

[50] L’objet d’une législation sur le zonage, telle que le règlement n° 210, est de réglementer l’aménagement du territoire en fonction des caractéristiques sous-jacentes du territoire en question et de ses utilisations : voir *Johannesson*, p. 319-320, le juge Estey. Son rôle est d’établir des zones, ou des régions, où certaines activités sont autorisées selon la nature du territoire et d’autres facteurs connexes. Elle vise donc à établir un fondement rationnel et équitable qui viendra orienter le comportement des utilisateurs. Elle tente en général de traiter des zones semblables de façon semblable, et évite les interdictions

legislation, such as by-law No. 210, is to rationalize land use for the benefit of the general populace.

[51] A close examination of the purposes and effects of by-law No. 260 reveals that it does not further the objectives of zoning law generally, or by-law No. 210 in particular.

[52] As discussed earlier in the context of the pith and substance of the amendments brought by by-law No. 260, the Province asserts that by-law No. 260 was passed to protect the use of Gobeil Lake and similar areas by vacationers. However, by-law No. 260 does not confine its ban on aerodromes to vacation areas. Rather, it bans aerodromes *throughout the municipality*, which spans a variety of land uses.

[53] The lack of connection between by-law No. 260 and the general zoning purposes of by-law No. 210 is evidenced by the lack of correlation between the nature of the areas affected and the ban on aerodromes.

[54] By-law No. 260 treats similar parcels of land differently by expressly permitting aerodromes in zone 61-RF, but not in the adjacent zone 33-RF. These two zones are identical in essentially banning all but a few land uses. The only difference between the zoning of 33-RF and 61-RF is that the latter permits aerodromes. If the purpose of the broader zoning scheme in zone 33-RF — to protect use by vacationers — is established by these land use restrictions, then the same must hold for zone 61-RF. Yet it does not.

[55] Conversely, by-law No. 260 treats different parcels the same by broadly banning water aerodromes throughout the municipality, not only in areas used by vacationers. Again, this broad prohibition does not correlate with the land uses in the area covered.

autonomes et ponctuelles. L'objet sous-jacent d'une législation sur le zonage, telle que le règlement n° 210, est de rationaliser l'utilisation du territoire au bénéfice de la population en général.

[51] Un examen attentif des objets et des effets du règlement n° 260 révèle que celui-ci ne favorise pas la réalisation des objectifs de la réglementation sur le zonage en général ou du règlement n° 210 en particulier.

[52] Comme nous l'avons vu précédemment lors de l'examen du caractère véritable des modifications introduites par le règlement n° 260, la province affirme que ce règlement a été adopté afin de préserver l'atmosphère de villégiature du lac Gobeil et des zones semblables. Or, le règlement n° 260 ne se borne pas à interdire les aérodromes dans les zones de villégiature. Au contraire, il interdit les aérodromes *dans l'ensemble de la municipalité*, ce qui touche diverses utilisations du territoire.

[53] L'absence de lien entre le règlement n° 260 et les objectifs généraux de zonage du règlement n° 210 est confirmée par l'absence de lien entre la nature des zones visées et l'interdiction des aérodromes.

[54] Le règlement n° 260 réserve à des parcelles semblables un traitement différent en autorisant expressément les aérodromes dans la zone 61-RF, mais non dans la zone adjacente 33-RF. Ces deux zones sont identiques, pour l'essentiel, en ce que tous les usages y sont interdits, à quelques exceptions près. La seule différence entre la zone 33-RF et la zone 61-RF est que les aérodromes sont autorisés dans cette dernière. Si ces restrictions à l'utilisation des terres rejoignent l'objectif de « villégiature » du régime général de zonage établi à l'égard de la zone 33-RF, il devrait alors en aller de même pour la zone 61-RF. Or, ce n'est pas le cas.

[55] À l'inverse, le règlement n° 260 réserve à des parcelles différentes un traitement semblable en interdisant de façon générale les hydroaérodromes dans l'ensemble de la municipalité, non seulement dans les zones de villégiature. Encore là, cette interdiction générale n'a aucun rapport avec l'utilisation des terres dans la zone visée.

[56] Like the impugned law in *Johannesson*, by-law No. 260 purports to regulate the location of aerodromes without reference to the underlying land use regime. It does not function as zoning legislation, but rather, is a stand-alone prohibition. It treats similar parcels differently, and different parcels the same, belying the first principle of zoning legislation.

[57] At the end of the day, what is missing is evidence of any purpose for by-law No. 260 other than the prohibition of certain aeronautical activities in a significant portion of the municipality. There is no evidence of a gap in by-law No. 210 that by-law No. 260 fills. There is no evidence of a feature of by-law No. 210 that by-law No. 260 enhances; no evidence of an inconsistency or uncertainty that it removes from by-law No. 210's operation. There is no evidence that by-law No. 260 is an integrated feature of the zoning scheme, viewed as a whole. Indeed, it is difficult to say that by-law No. 260 is even supplemental to the zoning scheme, given its arbitrary focus on banning aeronautics without regard to underlying land use, and in any event supplementation would not be enough to save it: *Papp*. In sum, there simply is not the kind of connection one finds in the cases where invalid legislation has been resuscitated through the ancillary powers doctrine.

[58] I conclude that the amendments brought by by-law No. 260 do not meet the rational functional connection test in *General Motors*. It has not been shown that the amendments further the zoning purposes of by-law No. 210, in either purpose or effect. These amendments are simply, on their face and in their impact, measures directed at removing aviation activities from a significant part of the municipality. No redeeming connection is established, and the impugned legislation cannot be habilitated by invoking ancillary powers.

[56] À l'instar de la loi contestée dans la décision *Johannesson*, le règlement n° 260 vise à réglementer l'emplacement des aérodromes sans tenir compte du régime sous-jacent en matière d'aménagement du territoire. Il ne s'agit pas d'une mesure législative de zonage, mais plutôt d'une interdiction autonome. Ce règlement traite des parcelles semblables de manière différente, et des parcelles différentes de manière semblable, contrevenant ainsi au principe premier de la législation sur le zonage.

[57] En définitive, il manque la preuve que le règlement n° 260 vise un objectif autre que celui d'interdire certaines activités aéronautiques dans une partie importante de la municipalité. Aucun élément de preuve ne fait ressortir dans le règlement n° 210 un vide que comble le règlement n° 260. Aucun élément ne démontre que le règlement n° 260 renforce un aspect du règlement n° 210, ou qu'il élimine une incohérence ou une incertitude découlant de son application. Aucun élément de preuve ne présente le règlement n° 260 comme un élément intégré au régime de zonage, considéré dans son ensemble. En fait, il est difficile d'affirmer que le règlement n° 260 supplée même au régime de zonage, étant donné qu'il vise de façon arbitraire à interdire les activités aéronautiques sans égard aux utilisations sous-jacentes du territoire; quoi qu'il en soit, le fait de suppléer au régime de zonage ne permettrait pas de sauvegarder ce règlement n° 260 : *Papp*. En résumé, le type de lien qui caractérise les affaires où la doctrine des pouvoirs accessoires a permis de sauvegarder une mesure législative invalide est tout simplement absent.

[58] Je conclus que les modifications introduites par le règlement n° 260 ne satisfont pas au critère du lien rationnel et fonctionnel établi dans l'arrêt *General Motors*. Il n'a pas été démontré que ces modifications favorisent la réalisation des objectifs de zonage du règlement n° 210, que ce soit par leur objet ou leur effet. Ces modifications constituent simplement, à première vue et de par leur incidence, une mesure tendant à supprimer les activités aériennes dans une grande partie de la municipalité. Aucun lien salvateur n'a été établi, et la législation contestée ne saurait être validée par l'application de la doctrine des pouvoirs accessoires.

C. *The Argument for a Different Interpretation of By-Laws Nos. 210 and 260*

[59] These reasons are based on Quebec's concession that by-law No. 260 had the effect of prohibiting the construction of water aerodromes on Gobeil Lake. Quebec made this concession in its factum and again in oral argument. On the basis of this concession, I have framed the question on appeal as follows: Does the Municipality have jurisdiction to enact a prohibition directed at the construction of aerodromes? I have found that it does not. In turn, I have decided that the prohibition is invalid.

[60] My colleague Deschamps J. does not accept Quebec's concession. She proposes a different interpretation of the by-laws here at issue. In her view, by-law No. 210, as it stood in 1993 before the amendments, generally prohibited aerodromes in zone 33-RF, and the amendments brought by by-law No. 260, at issue here, merely exempted zone 61-RF from this prohibition. As in *COPA*, the general prohibition in by-law No. 210 would be valid provincial legislation in relation to land use planning, and the only question is whether it would be rendered inapplicable by the doctrine of inter-jurisdictional immunity.

[61] I cannot accept this interpretation of the effect of by-laws Nos. 210 and 260.

[62] First, the wording of the 1993 by-law No. 210 does not establish that it prohibited aerodromes generally in zone 33-RF. By-law No. 210 did not specifically prohibit aerodromes. It prohibited [TRANSLATION] "intensive uses" in zone 33-RF, while permitting "extensive uses". So the question is which category aerodromes fall within: "intensive uses" or "extensive uses".

[63] My colleague argues that aerodromes come within "intensive uses" in by-law No. 210 because they are like marinas, which were considered

C. *L'argument en faveur d'une interprétation différente des règlements n^{os} 210 et 260*

[59] Les présents motifs reposent sur le fait que le procureur général du Québec a reconnu que le règlement n^o 260 avait pour effet d'interdire la construction d'hydroaérodromes au lac Gobeil. Le procureur général du Québec a concédé ce fait dans son mémoire ainsi que dans son plaidoyer, et en conséquence, j'ai formulé comme suit la question que soulève le pourvoi : la municipalité a-t-elle compétence pour interdire par voie législative la construction d'aérodromes? Ayant conclu qu'elle n'a pas cette compétence, j'ai décidé que l'interdiction est invalide.

[60] Ma collègue la juge Deschamps n'accepte pas l'admission faite par le procureur général du Québec. Elle propose une interprétation différente des règlements en cause. À son avis, le règlement n^o 210, tel qu'il était formulé en 1993 avant qu'il soit modifié, interdisait de façon générale les aérodromes dans la zone 33-RF, et les modifications introduites par le règlement n^o 260 en cause ont simplement soustrait la zone 61-RF à cette interdiction. Comme dans l'affaire *COPA*, l'interdiction générale faite au règlement n^o 210 serait une disposition législative provinciale valide relativement à l'aménagement du territoire, et la seule question est de savoir si la doctrine de l'exclusivité des compétences rendrait cette interdiction inapplicable.

[61] Je ne puis accepter cette interprétation de l'effet des règlements n^{os} 210 et 260.

[62] Tout d'abord, le libellé du règlement n^o 210 de 1993 n'indique nullement une interdiction générale des aérodromes dans la zone 33-RF. Ce règlement n'interdisait pas spécifiquement les aérodromes. Il interdisait les « usages intensifs » dans la zone 33-RF tout en permettant les « usages extensifs ». La question est donc de savoir si les aérodromes appartiennent à la catégorie des « usages intensifs » ou à celle des « usages extensifs ».

[63] Ma collègue affirme que les aérodromes constituent des « usages intensifs » dans le règlement n^o 210 puisqu'ils sont assimilables à des marinas,

“intensive uses”. However, this argument by analogy is far from conclusive.

[64] The conduct of the summer home owners after the passage of by-law No. 210 belies the assertion that they understood by-law No. 210 as prohibiting aerodromes on Gobeil Lake. The aerodromes continued to operate on Gobeil Lake after the passage of by-law No. 210. No one suggested the operation was prohibited. The suggestion was rather that a new by-law should be introduced which would, unlike by-law No. 210, prohibit aerodromes on the lake. The result was by-law No. 260, which did so.

[65] On August 16, August 19, and September 7, 1994, the Municipality received complaints from the Gobeil Lake association of summer home owners, which demanded that the municipal council put an end to the disruption caused by the local water aerodrome (a predecessor to Lacombe and Picard’s operation). The municipality was also informed that the association had filed a complaint with the Minister of Energy and Natural Resources. On September 12, 1994, the council agreed to the framework of what would eventually become by-law No. 260, which was adopted on March 13, 1995. It seems implausible that the summer home owners would have sought legislative action, had water aerodromes already been prohibited on their lake, as my colleague contends. Nor does it seem plausible that the water aerodrome on Gobeil Lake would have been permitted to continue its operations if, in fact, they were illegal. Simard’s 2006 affidavit took a different view of the state of affairs in 1994. However, the text of the relevant by-laws, as well as the actions of the association of summer home owners suggest that aerodromes were not prohibited on Gobeil Lake prior to the enactment of by-law No. 260.

[66] In any event, if by-law No. 210 did have the effect of prohibiting water aerodromes by inclusion in the category of “intensive uses”, the by-law would be inapplicable to the extent it did so, under the doctrine of interjurisdictional immunity. A prohibition on aerodromes, even as part of a broad class of land uses, would result in an unacceptable

que l’on considérerait être des « usages intensifs ». Toutefois, cette analogie est loin d’être concluante.

[64] La conduite des habitants du village après l’adoption du règlement n° 210 contredit l’affirmation suivant laquelle ils auraient vu dans ce règlement une interdiction des aérodromes au lac Gobeil. Après l’adoption de ce règlement, l’exploitation des aérodromes s’est poursuivie au lac Gobeil. Nul n’a laissé entendre qu’elle était interdite. On a plutôt suggéré l’adoption d’un nouveau règlement qui, contrairement au règlement n° 210, interdirait les aérodromes sur le lac. C’est ce que l’on a fait par le règlement n° 260.

[65] Les 16 août, 19 août et 7 septembre 1994, la municipalité a reçu des plaintes de l’association des villégiateurs du lac Gobeil, qui exigeait du conseil municipal qu’il mette un terme aux perturbations causées par l’hydroaérodrome de l’endroit (exploité avant celui de M^{me} Lacombe et M. Picard). La municipalité a également été informée que cette association avait déposé une plainte auprès du ministre de l’Énergie et des Ressources naturelles. Le 12 septembre 1994, le conseil a accepté le projet de ce qui allait devenir le règlement n° 260, lequel a été adopté le 13 mars 1995. Il semble peu probable que les villégiateurs auraient demandé des mesures législatives si les hydroaérodromes avaient déjà été interdits sur leur lac, comme le prétend ma collègue. Il ne semble pas plausible non plus que l’on aurait permis la poursuite des activités de l’hydroaérodrome sur le lac Gobeil si celles-ci étaient en fait illégales. La déclaration solennelle faite par M. Simard en 2006 présente un point de vue différent de la situation qui prévalait en 1994. Toutefois, le texte des règlements pertinents, ainsi que les mesures prises par l’association des villégiateurs, laissent croire que les aérodromes n’étaient pas prohibés au lac Gobeil avant l’adoption du règlement n° 260.

[66] Quoi qu’il en soit, si le règlement n° 210 avait eu pour effet d’interdire les hydroaérodromes en les incluant dans la catégorie des « usages intensifs », cette interdiction aurait été inapplicable en vertu de la doctrine de l’exclusivité des compétences. Une interdiction des aérodromes, même dans le cadre d’une vaste catégorie d’usages du territoire,

narrowing of Parliament's legislative options. As in *COPA*, this would have the effect of impairing the core of the federal power over aeronautics. Under the doctrine of interjurisdictional immunity, the prohibition in by-law No. 210 would be inapplicable to Lacombe and Picard's aerodrome.

D. *Costs*

[67] The respondents Anabelle Lacombe, Jacques Picard, and 3845443 Canada Inc., request an award of costs on a solicitor-client basis. Such awards are very rarely granted, for example if a party displays "reprehensible, scandalous or outrageous conduct" (*Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3, at p. 134) or if justified by reasons of public interest (*Provincial Court Judges' Assn. of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice)*, 2005 SCC 44, [2005] 2 S.C.R. 286, at para. 132; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, at p. 80). Neither situation exists in this case. Accordingly, I would not award solicitor-client costs.

VII. Conclusion

[68] I would find that the amendments brought by by-law No. 260 to ss. 4.1 and 4.2 of and Sch. B to by-law No. 210 are *ultra vires*. Accordingly, I would dismiss the appeal, and award costs to the respondents.

English version of the reasons delivered by

[69] **LEBEL J.** — In this case, I agree with the Chief Justice that the appeal should be dismissed, although I reach this conclusion for different reasons.

[70] In my opinion, there is an operational conflict between the rights of Ms. Lacombe and Mr. Picard under the air operator certificate issued by the Minister of Transport of Canada and their rights under the municipality's zoning by-law. The doctrine of federal paramountcy works in the

constituerait une restriction inacceptable des choix législatifs du Parlement. Comme dans l'affaire *COPA*, cette interdiction aurait pour effet de porter atteinte au cœur du pouvoir fédéral en matière d'aéronautique. En vertu de la doctrine de l'exclusivité des compétences, l'interdiction faite au règlement n° 210 serait inapplicable à l'aérodrome de M^{me} Lacombe et M. Picard.

D. *Dépens*

[67] Les intimés Anabelle Lacombe, Jacques Picard et 3845443 Canada Inc. demandent que les dépens leur soient accordés sur la base procureur-client. Les dépens sur cette base sont très rarement accordés, sauf par exemple dans le cas d'une « conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante » d'une partie (*Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3, p. 134) ou si des raisons d'intérêt public le justifient (*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice)*, 2005 CSC 44, [2005] 2 R.C.S. 286, par. 132; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, p. 80). Aucune de ces situations ne se présente en l'espèce. Par conséquent, je suis d'avis de refuser les dépens procureur-client.

VII. Conclusion

[68] À mon avis, les modifications apportées par le règlement n° 260 aux art. 4.1 et 4.2 ainsi qu'à l'annexe B du règlement n° 210 sont *ultra vires*. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et d'accorder les dépens aux intimés.

Les motifs suivants ont été rendus par

[69] **LE JUGE LEBEL** — Dans ce dossier, je suis d'accord avec la conclusion que propose la Juge en chef, soit de rejeter le pourvoi. Cependant, j'adopte cette conclusion pour des motifs différents.

[70] En effet, j'estime qu'un conflit d'application existe entre les droits qu'accorde à M^{me} Lacombe et à M. Picard le certificat d'exploitation délivré par le ministre des Transports du Canada, d'un côté, et le règlement de zonage de la municipalité, de l'autre. La doctrine de la prépondérance des lois fédérales

respondents' favour and precludes the municipal by-law from applying to their activities.

[71] I wish to say that I agree with Deschamps J. as regards the nature of the doctrine of interjurisdictional immunity and its specific application in this case to the field of aeronautics. The municipality's decision to allow the respondents' float planes to take off from and land on one lake within its territory rather than another was a valid exercise of its land use planning power and not a significant intrusion on the core of the federal aeronautics power.

[72] I also agree with Deschamps J.'s approach to interpreting the complex municipal by-laws that exist in this area of land use planning law. However, I do not agree with my colleague about the effect of the air operator certificate of Ms. Lacombe and Mr. Picard. In my opinion, that certificate, which was issued by the Minister of Transport in exercising his powers under the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2, and the regulations made pursuant to that Act, established operating conditions and granted rights in respect, *inter alia*, of the respondents' place of business. But the municipal by-law prohibited them from carrying on business at the place referred to in the certificate.

[73] It is true that the respondents could have accepted another location. However, they had an authorization validly granted by the appropriate federal government authority, and the municipal by-law interfered with that authorization. There was an operational conflict. By virtue of the doctrine of federal paramountcy, which this Court recently discussed in *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86, the federal authorization prevails over the municipal by-law adopted under provincial legislation. The by-law does not therefore apply to the respondents.

[74] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

joue en faveur des intimés et empêche l'application du règlement municipal à leur activité.

[71] Par ailleurs, je tiens à préciser mon accord avec la juge Deschamps sur la nature de la doctrine de la protection des compétences et sur son application spécifique, dans le présent dossier, au domaine de l'aéronautique. La décision de la municipalité de permettre le décollage et l'amerrissage des hydravions des intimés sur un lac, plutôt qu'un autre, dans son territoire représentait un exercice valable de son pouvoir en matière d'aménagement du territoire et ne constituait pas une intrusion d'importance significative dans le cœur de la compétence fédérale sur l'aéronautique.

[72] Je suis aussi d'accord avec la méthode d'interprétation qu'utilise la juge Deschamps, à l'égard des règlements municipaux complexes concernant cette partie du droit de l'aménagement du territoire. Cependant, je n'attribue pas le même effet que ma collègue au certificat d'exploitation accordé à M^{me} Lacombe et à M. Picard. À mon avis, ce certificat, délivré dans l'exercice des pouvoirs dévolus au ministre des Transports en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, et de ses règlements d'application, posait des conditions d'exercice et accordait des droits, notamment à l'égard du lieu d'exploitation de l'entreprise des intimés. Or, le règlement municipal interdisait toute exploitation au lieu prévu par le certificat.

[73] Certes, les intimés auraient pu se satisfaire d'un autre endroit. Cependant, ils se trouvaient titulaires d'une autorisation valablement accordée par l'administration fédérale compétente, à laquelle le règlement municipal faisait obstacle. Un conflit d'application existait. Conformément à la doctrine de la prépondérance fédérale, que notre Cour a exposée récemment dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86, l'autorisation fédérale prime sur le règlement municipal pris en vertu de la loi provinciale. Ce règlement n'est donc pas opposable aux intimés.

[74] Pour ces motifs, je rejeterais le pourvoi avec dépens.

English version of the reasons delivered by

[75] DESCHAMPS J. (dissenting) — The respondents want to operate an aerial sightseeing service in a zone where they are prohibited from doing so by a municipal zoning by-law. They ask that certain important provisions of that by-law be declared invalid. The Chief Justice accepts their arguments. For the reasons that follow, I cannot agree with her. Her reasons and her conclusions entail a reconsideration of our constitutional doctrines. In my opinion, from the perspective of the distribution of legislative powers under the *Constitution Act, 1867*, the impugned provisions of zoning by-law No. 210⁴ of the municipality of Sacré-Cœur-sur-le-Fjord-du-Saguenay are not only valid, but also applicable and operative. I would therefore allow the appeal.

[76] A municipality that adopts a zoning by-law must take into consideration not only the applicable constitutional and legislative constraints but also the interests of the citizens concerned. When the elements of such a by-law are considered in isolation, they resemble an unassembled jigsaw puzzle. It is only when each of the pieces has been incorporated into the whole that the shapes of the different pieces, and the entire puzzle, can be understood. I believe that a failure to take the shape of each of the pieces and the whole into account is what has led to the confusion found in the Chief Justice's reasons. I will therefore have to review certain provisions of the by-law that I consider essential to an understanding of this case. It will also be necessary — both in this case and in the companion case of *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536 (“COPA”), the judgment in which is being released concurrently — to review a number of federal legislative provisions relating to aeronautics, and certain provisions from regulations in particular.

I. Facts

[77] The respondents Anabelle Lacombe and Jacques Picard are directors of the respondent

⁴ *Règlement de zonage* (1993).

Les motifs suivants ont été rendus par

[75] LA JUGE DESCHAMPS (dissidente) — Les intimés veulent exploiter un service d'excursion aérienne dans une zone où cela leur est interdit par un règlement municipal de zonage. Ils demandent que soient déclarées invalides certaines dispositions importantes de ce règlement. La Juge en chef accepte leurs arguments. Pour les motifs qui suivent, je ne peux me rallier à son opinion. Ses motifs et ses conclusions entraînent une remise en question de nos doctrines constitutionnelles. Pour ma part, j'estime que les dispositions contestées du règlement de zonage n° 210⁴ de la municipalité de Sacré-Cœur-sur-le-Fjord-du-Saguenay sont, du point de vue du partage des compétences législatives prévu à la *Loi constitutionnelle de 1867*, non seulement valides, mais aussi applicables et opérantes. J'accueillerais le pourvoi.

[76] La municipalité qui adopte un règlement de zonage doit tenir compte non seulement des contraintes constitutionnelles et législatives applicables, mais aussi des intérêts des citoyens concernés. Lorsque les éléments d'un tel règlement de zonage sont examinés isolément, ils prennent l'allure d'un casse-tête non assemblé. Ce n'est que lorsque chacune des pièces a été intégrée au tout que la forme de ces diverses pièces et de l'ensemble prennent leur sens. C'est, je crois, le défaut de prendre en compte la forme de chaque pièce et du tout qui est à l'origine de la confusion dans l'opinion de la Juge en chef. Je devrai donc revoir certaines dispositions du règlement de zonage qui, à mon avis, sont essentielles à la compréhension du litige. Dans la présente affaire, de même que dans le pourvoi connexe dans lequel la Cour rend jugement simultanément, *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« COPA »), l'analyse requiert aussi l'examen de plusieurs dispositions législatives et, surtout, réglementaires fédérales relatives à l'aéronautique.

I. Faits

[77] Les intimés, Anabelle Lacombe et Jacques Picard, sont administrateurs d'une société, elle

⁴ *Règlement de zonage* (1993).

corporation 3845443 Canada Inc., which operates an aerial sightseeing business. The company was incorporated in 2000 and began operating in Sacré-Cœur in 2002 out of a water aerodrome set up on Long Lake. It subsequently moved its operations to Gobeil Lake in July 2005.

[78] An air operator certificate issued on July 26, 2001 authorizes 3845443 to provide commercial “aerial work” services or, more specifically, aerial inspection, surveillance, photography and sightseeing services. This certificate was issued by the federal Minister of Transport under s. 702.07 of the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433, which were made under the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2. The certificate lists the company’s bases of operations, which include Gobeil Lake. The company registered the Gobeil Lake aerodrome under s. 301.03 of the *Canadian Aviation Regulations*, and this meant that information about the aerodrome could be published. Section 301.03 provides that, “[s]ubject to subsection (2) [safety requirements], where the operator of an aerodrome provides the Minister with information respecting the location, markings, lighting, use and operation of the aerodrome, the Minister shall register the aerodrome and publish the information”.

[79] The *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1, is a Quebec statute that applies to all local municipalities, both those governed by the *Municipal Code of Québec*, R.S.Q., c. C-27.1, and those governed by the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19. Section 113 of the *Act respecting land use planning and development* provides that “[t]he council of a municipality may adopt a zoning by-law for its whole territory or any part thereof” (para. 1) and that “[a] zoning by-law may include provisions regarding one or more of the following objects: . . . (3) to specify, for each zone, the structures and uses that are authorized and those that are prohibited, including public uses and buildings, and the land occupation densities” (para. 2).

[80] Sacré-Cœur’s zoning by-law No. 210 establishes a [TRANSLATION] “specifications grid” that

aussi intimée, 3845443 Canada Inc., qui exploite une entreprise d’excursions aériennes. Fondée en 2000, 3845443 a commencé ses activités sur le territoire de Sacré-Cœur en 2002 à partir d’un hydro-aérodrome aménagé au lac Long. Elle a par la suite déplacé ses activités au lac Gobeil en juillet 2005.

[78] 3845443 détient un certificat d’exploitation aérienne, délivré le 26 juillet 2001, qui l’autorise à offrir des services commerciaux de type « travail aérien », soit l’inspection, la surveillance, la photographie et l’excursion aériennes. Ce certificat est délivré par le ministre fédéral des Transports en vertu de l’art. 702.07 du *Règlement de l’aviation canadien*, DORS/96-433, pris en application de la *Loi sur l’aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2 (je l’appellerai ci-après *Règlement canadien de l’aviation*). Le certificat fait mention des « bases d’activités » de l’entreprise, dont le lac Gobeil. 3845443 a enregistré l’aérodrome du lac Gobeil en vertu de l’art. 301.03 du *Règlement canadien de l’aviation*, permettant ainsi la publication de renseignements le concernant. En effet, cette disposition prévoit que, « [s]ous réserve du paragraphe (2) [exigences de sécurité], lorsque l’exploitant d’un aérodrome fournit au ministre les renseignements concernant l’emplacement, le marquage, le balisage lumineux, l’utilisation et l’exploitation de l’aérodrome, le ministre enregistre l’aérodrome et publie les renseignements ».

[79] Par ailleurs, la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1, est une loi québécoise qui s’applique à toutes les municipalités locales, qu’elles soient régies par le *Code municipal du Québec*, L.R.Q., ch. C-27.1, ou par la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19. Son article 113 précise que « [l]e conseil d’une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l’ensemble ou partie de son territoire » (al. 1) et que « [c]e règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants : [. . .] 3^o spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics, ainsi que les densités d’occupation du sol » (al. 2).

[80] Le règlement de zonage n^o 210 de Sacré-Cœur établit une « grille de spécifications » qui

“prescribes authorized and prohibited uses for each zone” (s. 4.1, para. 1). The uses authorized in the various zones have been divided into groups: housing, trade and services, industry, recreation, public and institutions, agriculture, and forest. For each zone, uses in a given group are authorized by indicating one or more classes of uses. In each zone, the uses included in each indicated class are authorized to the exclusion of uses in classes not indicated for the same group (s. 4.2.2). Section 2.2 of the by-law adds that [TRANSLATION] “where a use is not referred to in any class, it must be deemed to be included among uses with a similar principal activity”. Also, for greater flexibility, ss. 4.2.3 and 4.2.4 of the by-law provide for a mechanism for specifically prohibiting or authorizing uses by inserting, for a given zone, a “note” to exclude a particular use from an indicated class or, on the contrary, to add a use from a class that is not indicated.

[81] This case concerns the “recreation” group. The classes of uses that may be permitted in that group are: conservation, park and green space, extensive uses, and intensive uses. What are of particular interest here are the classes of “extensive” and “intensive” uses as well as note N-10, to which I will now turn.

[82] None of the classes of uses provided for and defined in the by-law include the use of takeoff or landing of float planes or other aircraft. However, the class of intensive uses in the recreation group includes, [TRANSLATION] “but is not limited to”, six listed uses, one of which can certainly be considered *similar* to the use in question, namely the operation of “marinas, boat rentals and sightseeing services” (s. 2.2.4.3(5)). Moreover, the uses that can be specifically authorized by adding a note include one defined as follows in note N-10: [TRANSLATION] “Rafts, wharves or any other structures for landing or docking float planes or deplaning their passengers . . .” (Sch. B, notes). As we will see, the note N-10 mechanism was introduced by

« prescrit, par zone, les usages autorisés et ceux qui sont prohibés » (art. 4.1, al. 1). Les usages autorisés dans les diverses zones ont été répartis par groupes : habitation; commerce et service; industrie; récréation; public et institution; agriculture; forêt. Pour chaque zone, au sein d’un même groupe, les usages autorisés le sont par l’indication d’une ou plusieurs classes d’usages. Dans chaque zone, les usages compris dans chaque classe d’usages indiquée sont autorisés à l’exclusion de ceux des classes non indiquées au sein du même groupe (art. 4.2.2). L’article 2.2 du règlement précise par ailleurs que « lorsqu’un usage n’est compris sous aucune des classes d’usage, celui-ci doit être assimilé aux usages ayant une activité principale similaire ». Les articles 4.2.3 et 4.2.4 du règlement prévoient aussi, pour plus de souplesse, un mécanisme d’interdictions et d’autorisations « spécifiques » par l’inscription, pour une zone donnée, d’une « note » se trouvant à soustraire un usage particulier d’une classe d’usages indiquée ou, au contraire, à ajouter un usage qui fait partie d’une classe non indiquée.

[81] C’est le groupe « récréation » qui est en cause en l’espèce. Les classes d’usages pouvant être permis au sein de ce groupe sont : conservation; parc et espace vert; usages extensifs; usages intensifs. Ce sont plus particulièrement les classes d’usages extensifs et d’usages intensifs qui doivent retenir l’attention, de même que la note N-10, que je verrai à l’instant.

[82] Parmi les classes d’usages prévues par le règlement et définies dans celui-ci, aucune ne comprend l’usage aux fins d’activités de décollage, d’atterrissage ou d’amerrissage d’avions ou hydravions. Cependant, au sein du groupe récréation, la classe d’usages intensifs s’étend « d’une manière non-limitative » à une liste de six usages, dont un peut certainement être considéré comme *similaire* à ce dernier usage, à savoir l’usage relatif à l’exploitation de « ports de plaisance, location de bateaux et services d’excursion » (art. 2.2.4.3(5^o)). Par ailleurs, parmi les usages pouvant être spécifiquement autorisés par l’ajout d’une note se trouve, à la note N-10, l’usage défini dans les termes suivants : « [l]es radeaux, quais, ou toutes autres structures

amending the by-law two years after the by-law was first adopted.

[83] When zoning by-law No. 210 was adopted in 1993, Gobeil Lake and Long Lake were both part of zone 33-RF. Only one class of uses was assigned to that zone in the “recreation” group, that of “extensive uses”. According to s. 2.2.4.2 of the by-law, that class [TRANSLATION] “includes uses that relate to the pursuit and achievement of the objectives of protecting and developing certain natural environments in the municipality and that therefore require extensive use of the land” (para. 1). This section further provides (in para. 2) that

[TRANSLATION] [t]he authorized uses in this class include but are not limited to:

- (1) lookouts and observation sites;
- (2) nature centres;
- (3) outdoor recreation centres;
- (4) golf courses;
- (5) ski resorts;
- (6) vacation camps;
- (7) campgrounds;
- (8) hunting and fishing activities; and
- (9) outfitting operations and ZECs.

No interpretation based on the ordinary meanings of the words in this list can lead to the conclusion that the takeoff and landing of float planes were in any way authorized in zone 33-RF. None of the examples of extensive uses set out in the by-law was similar to the use of part of a territory for the takeoff and landing of float planes or the operation of a water aerodrome, nor could any specific authorization applicable to zone 33-RF be interpreted in that way. Aviation activities were therefore prohibited on both Long Lake and Gobeil Lake from the time the by-law was adopted in 1993.

d’amerrissage ou d’accueil des hydravions ou de leurs passagers » (ann. B, notes). Comme nous le verrons, le mécanisme de la note N-10 a été introduit par une modification apportée au règlement deux ans après l’adoption de celui-ci.

[83] Lors de l’adoption du règlement de zonage n^o 210 en 1993, le lac Gobeil et le lac Long faisaient tous deux partie de la zone 33-RF. Une seule classe d’usages était attribuée à cette zone dans le groupe « récréation », soit celle des « usages extensifs ». L’article 2.2.4.2 du règlement indique que cette classe « regroupe les usages s’inscrivant dans la poursuite et la réalisation des objectifs de protection et de mise en valeur de certains milieux naturels de la municipalité et, par conséquent, requérant une utilisation extensive du sol » (al. 1). L’article prévoit en outre (al. 2) :

Les usages autorisés dans cette classe peuvent être d’une manière non limitative :

- 1^o belvédères et sites d’observation;
- 2^o centres d’interprétation de la nature;
- 3^o bases de plein air;
- 4^o terrains de golf;
- 5^o centres de ski;
- 6^o camps de vacances;
- 7^o terrains de camping;
- 8^o activités de chasse et de pêche;
- 9^o pourvoiries, zec.

Aucune interprétation fondée sur le sens ordinaire des mots utilisés dans cette énumération ne permet de conclure que le décollage et l’amerrissage d’hydravions pouvaient être autorisés de quelque façon dans la zone 33-RF. Aucun des usages donnés comme exemples d’usages extensifs par le règlement n’est similaire à l’usage d’une partie de territoire aux fins de décollage et d’amerrissage d’hydravions ou d’exploitation un hydroaérodrome, et aucune autorisation spécifique visant la zone 33-RF ne pouvait davantage être interprétée comme telle. Les activités aériennes étaient donc prohibées tant au lac Long qu’au lac Gobeil depuis l’adoption du règlement en 1993.

[84] Gobeil Lake is a vacation spot. It is used by vacationers mainly for fishing, swimming and outdoor activities. In the summer of 1994, not long after the zoning by-law was adopted, residents complained about aviation activities on Gobeil Lake. They asked the municipality to take action to put an end to the neighbourhood disturbances. Nothing in the record suggests, as the Chief Justice asserts, that these citizens believed the activities were authorized, quite the contrary. Indeed, it was their complaints that induced the municipality to act. To find a solution, the municipality of Sacré-Cœur chose not to take an antagonistic approach such as immediate legal action, but to create a zone in which aviation activities would be authorized. In 1995, therefore, well before 3845443 began its activities, the municipality amended its zoning by-law by adopting by-law No. 260⁵, which amended three municipal by-laws — Nos. 209⁶ (building permits and construction certificates), 210 (zoning) and 211⁷ (subdivision) — to create a new zone, zone 61-RF. The Director General of the municipality of Sacré-Cœur described the circumstances of the amendment as follows:

[TRANSLATION] On September 12, 1994, during a regular municipal council meeting in the municipality of Sacré-Cœur, the advisability of doing something about the float planes using Gobeil Lake was discussed with a view to finding a solution to the incompatibility of that commercial activity of maintaining a float plane base with the use of the lake by vacationers;

⁵ *Règlement aux fins de modifier le règlement numéro 209 intitulé “Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l’émission de permis de construction, ainsi qu’à l’administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction”, le règlement numéro 210 intitulé “Règlement de zonage”, le règlement numéro 211 intitulé “Règlement de lotissement”, de façon à créer la nouvelle zone 61-RF (1995).*

⁶ *Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l’émission de permis de construction, ainsi qu’à l’administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction (1993).*

⁷ *Règlement de lotissement (1993).*

[84] Le lac Gobeil est un lieu de villégiature. Le lac est principalement utilisé par les villégiateurs pour la pêche, la baignade et les activités de type « plein air ». Peu après l’adoption du règlement de zonage, soit dès l’été 1994, des résidents se plaignent d’activités aériennes au lac Gobeil. Ils demandent à la municipalité d’agir pour mettre fin aux troubles de voisinage. À cet égard, rien au dossier n’indique, comme l’affirme la Juge en chef, que les citoyens croyaient que les activités étaient autorisées, bien au contraire. Ces plaintes ont même été à l’origine de l’action de la municipalité. Pour trouver une solution, la municipalité de Sacré-Cœur choisit, non pas une approche antagoniste telles des poursuites judiciaires immédiates, mais plutôt la création d’une zone où les activités aériennes seront autorisées. Par conséquent, en 1995, bien avant le début des activités de 3845443, la municipalité modifie sa réglementation en matière de zonage en adoptant le règlement n° 260⁵. Celui-ci modifie trois règlements municipaux, soit les règlements n^{os} 209⁶ (permis et certificats de construction), 210 (zonage) et 211⁷ (lotissement), dans le but de créer une nouvelle zone, la zone 61-RF. Le directeur général de la municipalité de Sacré-Cœur a décrit comme suit les circonstances de la modification :

Le 12 septembre 1994 eut lieu, dans la municipalité de Sacré-Cœur, lors d’une séance régulière du Conseil municipal, une discussion relative à l’opportunité d’agir dans le dossier des hydravions qui fréquentent le Lac Gobeil en vue de trouver une solution à la non-compatibilité de cette activité commerciale d’hydrobase avec celle de villégiature qu’on y retrouve;

⁵ *Règlement aux fins de modifier le règlement numéro 209 intitulé « Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l’émission de permis de construction, ainsi qu’à l’administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction », le règlement numéro 210 intitulé « Règlement de zonage », le règlement numéro 211 intitulé « Règlement de lotissement », de façon à créer la nouvelle zone 61-RF (1995).*

⁶ *Règlement relatif aux permis et certificats, aux conditions préalables à l’émission de permis de construction, ainsi qu’à l’administration des règlements de zonage, de lotissement et de construction (1993).*

⁷ *Règlement de lotissement (1993).*

Further to the various complaints and to the meeting of September 12, 1994, the municipality of Sacré-Cœur decided to consider creating a special zone (zone 61-RF) from part of the territory of zone 33-RF in order to maintain the prohibition on commercial activities involving the use of a float plane base, thereby protecting Gobeil Lake as a vacation spot, and to specifically authorize those commercial activities for the new zone 61-RF. . . . [Emphasis added.]

[85] Thus, part of zone 33-RF was detached to create the new zone 61-RF (s. 4.1 of by-law No. 260). The authorized uses in zone 61-RF were the same as in zone 33-RF, namely those in the class of “extensive uses” in the “recreation” group. However, a distinction was drawn by adding a new note in respect of zone 61-RF, namely note N-10, which, as we have seen, specifically authorized the use of the territory in question for landing and docking float planes (s. 4.2). Aviation activities were therefore specifically authorized in this new zone as an exception to the extensive recreational use zoning it “inherited” from zone 33-RF. The zoning for Gobeil Lake was not changed.

[86] It is interesting that 3845443’s aviation activities in zone 61-RF from 2002 to 2005 were in full compliance with municipal by-laws, as they took place on Long Lake. It was the subsequent move of those activities to Gobeil Lake in zone 33-RF — where they were not and never had been authorized — that led the municipality to step in. On July 21, 2005, after an investigation in which it was found, *inter alia*, that aircraft were taking off close to, and in the direction of, the public beach on Gobeil Lake, the municipality of Sacré-Cœur demanded that 3845443, Ms. Lacombe and Mr. Picard cease their activities. What happened after this has already been discussed.

II. Issues and Positions of the Principal Parties and the Interveners

[87] The constitutional questions concern the validity of zoning by-law No. 210 — and more specifically of ss. 4.1 and 4.2 of and Sch. B to that by-law — and its application to the facts of this case. Sections 4.1 and 4.2 are general provisions

Suite aux diverses plaintes et à la rencontre du 12 septembre 1994, la Municipalité de Sacré-Cœur a décidé d’envisager de créer une zone particulière (zone 61-RF) et constituée à même une partie du territoire de la zone 33-RF, de façon à maintenir l’interdiction des activités commerciales liées à l’utilisation d’hydrobase et par le fait même de protéger le caractère de villégiature du Lac Gobeil et à autoriser ces activités commerciales spécifiquement pour la nouvelle zone 61-RF. . . . [Je souligne.]

[85] Une partie de la zone 33-RF est donc détachée pour créer la nouvelle zone 61-RF (art. 4.1 du règlement n° 260). Le zonage de la nouvelle zone 61-RF est le même que celui de la zone 33-RF, plus particulièrement la classe « usages extensifs » dans le groupe « récréation ». Une distinction est cependant apportée par l’ajout, pour la zone 61-RF, d’une nouvelle note, la note N-10, dont nous avons vu qu’elle autorise spécifiquement l’usage du territoire visé aux fins d’amerrissage et d’accueil d’hydravions (art. 4.2). Les activités aériennes sont donc spécialement autorisées dans cette nouvelle zone, par dérogation au zonage d’usages récréatifs extensifs dont elle « hérite » de la zone 33-RF. Le zonage du lac Gobeil demeure quant à lui intouché.

[86] Il est d’ailleurs intéressant de souligner que, de 2002 à 2005, les activités aériennes de 3845443 dans la zone 61-RF étaient tout à fait conformes à la réglementation municipale car elles se déroulaient au lac Long. C’est leur déplacement ultérieur au lac Gobeil dans la zone 33-RF — où elles n’étaient pas autorisées et ne l’avaient du reste jamais été — qui a provoqué l’intervention de la municipalité. Le 21 juillet 2005, à la suite d’une enquête ayant notamment révélé des décollages à proximité et en direction de la plage publique du lac Gobeil, la municipalité de Sacré-Cœur met 3845443, M^{me} Lacombe et M. Picard en demeure de cesser leurs activités. La suite des événements est connue.

II. Questions en litige et thèses des parties principales et intervenantes

[87] Les questions constitutionnelles concernent la validité du règlement de zonage n° 210 et son application aux faits de l’espèce, plus particulièrement les art. 4.1 et 4.2 et l’annexe B de ce règlement. Les articles 4.1 et 4.2 sont des dispositions générales qui

that describe the specifications grid set out in Sch. B. They define the key words used in that schedule. At the very end of the schedule, there is an explanation of the notes that may appear in the specifications grid. These provisions are essential to the zoning by-law. Indeed, without them it would be nothing but an empty shell.

[88] The constitutional questions are as follows:

1. Does zoning by-law No. 210 of the Municipality of Sacré-Cœur, adopted pursuant to s. 113 of the *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1, encroach on the power of the Parliament of Canada over aeronautics under the introductory paragraph to s. 91 of the *Constitution Act, 1867* and, if so, are ss. 4.1 and 4.2 of and Schedule B to that by-law *ultra vires*?
2. Is zoning by-law No. 210 of the Municipality of Sacré-Cœur constitutionally inapplicable under the doctrine of interjurisdictional immunity to an aerodrome operated by the respondents?
3. Is zoning by-law No. 210 of the Municipality of Sacré-Cœur constitutionally inoperative under the doctrine of federal paramountcy, having regard to the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2, and the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433?

[89] Despite the wording of the constitutional questions and the arguments of the parties, the Chief Justice focusses on the issue of the constitutional validity of the 1995 amending by-law — by-law No. 260 — and bases her conclusion on an intention she attributes to the purpose of that by-law. This approach is based primarily on an interpretation counsel for the Attorney General of Quebec (“A.G.Q.”) appears to have advanced, namely that the purpose of the by-law was [TRANSLATION] “to regulate the location of water aerodromes in the municipality’s territory” (transcript, at p. 5, lines 22-23). The lawyer who said this was not involved in the case either in the Superior Court or in the Court of Appeal. No support for his interpretation can be found either in the ordinary meaning of the words of the zoning by-law or in the evidence. In

décrivent la grille de spécifications figurant à l’annexe en question. Ils définissent les mots-clés utilisés dans l’annexe. La toute fin de l’annexe contient l’explication des notes pouvant figurer à la grille de spécifications. Ces dispositions sont essentielles au règlement de zonage. En fait, sans elles, le règlement de zonage n’est qu’une coquille vide.

[88] Les questions constitutionnelles sont formulées ainsi :

1. Le règlement de zonage numéro 210 de la municipalité de Sacré-Cœur, adopté en vertu de l’art. 113 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1, empiète-t-il sur la compétence du Parlement du Canada en matière d’aéronautique aux termes du paragraphe introductif de l’art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, dans l’affirmative, les art. 4.1 et 4.2 et l’annexe B de ce règlement constituent-ils un excès de pouvoir?
2. Le règlement de zonage numéro 210 de la municipalité de Sacré-Cœur est-il constitutionnellement inapplicable, en vertu du principe de l’exclusivité des compétences, à un aéroport exploité par les intimés?
3. Le règlement de zonage numéro 210 de la municipalité de Sacré-Cœur est-il constitutionnellement inopérant par l’effet du principe de la prépondérance des lois fédérales, compte tenu de la *Loi sur l’aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, et du *Règlement de l’aviation canadien*, DORS/96-433?

[89] Malgré le texte des questions constitutionnelles et les thèses avancées par les parties, la Juge en chef s’attache à la question de la validité constitutionnelle du règlement modificatif de 1995, le règlement n° 260, et fonde sa conclusion sur l’intention qu’elle attribue à l’objet de ce règlement. Cette approche a comme assise principale une interprétation qu’aurait avancée l’avocat du procureur général du Québec (« P.G.Q. »). Ce règlement aurait pour objet de « réglementer l’emplacement des hydroaérodromes sur le territoire de la municipalité » (transcription, p. 5, lignes 22-23). Cet avocat n’a participé à l’affaire ni en Cour supérieure ni en Cour d’appel. Son interprétation n’est soutenue ni par le sens ordinaire des mots employés dans le règlement de zonage ni par la preuve. De fait, elle est contredite par la déclaration du directeur général

fact, that interpretation is contradicted by the statement of the Director General of the municipality of Sacré-Cœur that aside from its intention to grant a specific authorization in a new zone (61-RF), the municipality intended not to impose a new prohibition, but to confirm the existing prohibition in zone 33-RF of the activities that are in issue here. Nor has the Court ever considered itself bound by a party's interpretation of the law or by a "concession" on a question of law: *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3, at para. 45; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 SCC 52, [2001] 2 S.C.R. 781, at para. 44; *R. v. Chaisson*, 2006 SCC 11, [2006] 1 S.C.R. 415, at para. 6; *R. v. Sappier*, 2006 SCC 54, [2006] 2 S.C.R. 686, at paras. 62-64. This principle is of particular relevance in the case at bar given that the interpretation of by-law No. 210 is a question that extends far beyond the respective interests of the parties. Therefore, in my view, the issue of the validity of the impugned municipal by-law cannot so readily be reduced to that of the validity of by-law No. 260 on the basis of the ancillary powers doctrine. I accordingly prefer to consider by-law No. 260 in its context, namely that of the by-law it amended, by-law No. 210.

[90] In the Superior Court, the municipality of Sacré-Cœur sought an order that 3845443, Ms. Lacombe and Mr. Picard cease commercial operations on Gobeil Lake, and in particular that they cease [TRANSLATION] "offering float plane sight-seeing services over the mouth of the Saguenay River" (para. 1 of the Superior Court's judgment). The argument advanced by 3845443, Ms. Lacombe and Mr. Picard was not that by-laws Nos. 209 (building permits and construction certificates) and 210 were invalid, but that those by-laws were inapplicable to their aviation activities.

[91] *COPA* was joined with this case for the hearing before the Court of Appeal because the issue of the application of the doctrine of interjurisdictional immunity was [TRANSLATION] "central to the constitutional question" raised in both cases (case management conference of the Court of Appeal). From that time on, the municipality of Sacré-Cœur played a secondary role, as the A.G.Q. assumed

de la municipalité de Sacré-Cœur selon laquelle, outre son intention d'accorder une autorisation spéciale dans une nouvelle zone (61-RF), la municipalité entendait non pas imposer une nouvelle interdiction, mais plutôt confirmer l'interdiction dans la zone 33-RF des activités en cause ici. D'ailleurs, jamais la Cour ne s'est sentie liée par une interprétation en droit avancée par une partie ou par une soi-disant concession sur une question de droit : *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3, par. 45; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781, par. 44; *R. c. Chaisson*, 2006 CSC 11, [2006] 1 R.C.S. 415, par. 6; *R. c. Sappier*, 2006 CSC 54, [2006] 2 R.C.S. 686, par. 62-64. Ce principe vaut d'autant plus en l'espèce que l'interprétation du règlement n° 210 va bien au-delà de l'intérêt respectif des parties. Il est par conséquent impossible, à mon avis, de réduire aussi facilement la question de la validité de la réglementation municipale contestée à celle du règlement n° 260 en se fondant sur la doctrine de la compétence accessoire. Je préfère donc situer le règlement n° 260 dans son contexte, c'est-à-dire le règlement qu'il modifiait, soit le règlement n° 210.

[90] Devant la Cour supérieure, la municipalité de Sacré-Cœur sollicitait une ordonnance enjoignant à 3845443, à M^{me} Lacombe et à M. Picard de cesser leurs activités commerciales au lac Gobeil, particulièrement de cesser « d'offrir des excursions en hydravion au-dessus de l'embouchure de la rivière Saguenay » (par. 1 du jugement de la Cour supérieure). Pour leur part, 3845443, M^{me} Lacombe et M. Picard plaidaient non pas l'invalidité des règlements n° 209 (permis et certificats de construction) et n° 210 mais l'inapplicabilité de ces textes à leurs activités aériennes.

[91] L'affaire *COPA* a été jointe à la présente pour l'audience devant la Cour d'appel, en raison du fait que la question de l'application de la doctrine de la protection des compétences était au « centre de la question constitutionnelle » soulevée dans les deux dossiers (conférence de gestion d'instance de la Cour d'appel). La municipalité de Sacré-Cœur a dès lors joué un rôle secondaire et le P.G.Q. s'est chargé

responsibility for supporting the applicability of the provincial legislation in both cases.

[92] After the Court of Appeal allowed the appeal, the A.G.Q. appealed to this Court. The A.G.Q. submits that ss. 4.1 and 4.2 of and Sch. B to zoning by-law No. 210 of the municipality of Sacré-Cœur are valid, are applicable to the facts of this case and are operative in relation to those facts. In support of the validity of the provisions, he relies on the double aspect doctrine. He asserts that the question whether the impugned provisions are applicable is easily answered. First, the doctrine of interjurisdictional immunity does not apply where there is a double aspect. Second, this Court has never clearly held, as required by *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, and *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86, that there is a protected core of the federal aeronautics power that includes *aerodromes*. Finally, the A.G.Q. argues that the provisions in issue are operative because they are in no way inconsistent with the *Aeronautics Act* or the *Canadian Aviation Regulations*, given that they do not apply to “airports” or “heliports” within the meaning of that Act and those regulations. More specifically, to apply by-law No. 210 would frustrate no federal legislative purpose, since registration of an aerodrome under the federal regulations, being optional, creates no positive right other than the right to have certain information about the aerodrome published.

[93] The intervener Attorney General of Ontario adds that it would be more consistent with *Canadian Western Bank* and *Lafarge* to reconsider the principles from *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292, and to conclude that the location of an aerodrome is not a vital or essential part of the activities covered by the federal aeronautics power and does not therefore form part of the core of that power.

de soutenir l'applicabilité des textes de loi provinciaux dans les deux affaires.

[92] À la suite de l'accueil du pourvoi par la Cour d'appel, le P.G.Q. s'est porté appelant devant notre Cour. Le P.G.Q. soutient que l'art. 4.1, l'art. 4.2 et l'annexe B du règlement de zonage n° 210 de la municipalité de Sacré-Cœur sont valides, applicables aux faits en cause et opérants à leur égard. À l'appui de la validité de ces textes, il invoque la doctrine du double aspect. Il affirme que la question de l'applicabilité des dispositions contestées ne se pose pas. Premièrement, la doctrine de la protection des compétences exclusives n'entrerait pas en jeu en présence d'un double aspect. Deuxièmement, la jurisprudence n'aurait jamais reconnu ni protégé de façon claire un cœur de compétence fédérale en matière d'aéronautique qui comprendrait les *aérodromes*, exigence prévue par les arrêts *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, et *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86. Enfin, le P.G.Q. plaide que les dispositions en cause sont opérantes, étant donné qu'elles ne sont nullement incompatibles avec la *Loi sur l'aéronautique* ou avec le *Règlement canadien de l'aviation*, dans la mesure où elles ne s'appliquent pas aux « aéroports » ou aux « héliports » au sens de cette loi et de ce règlement. Plus précisément, l'application du règlement n° 210 ne ferait obstacle à aucun objectif législatif fédéral, parce que, vu son caractère facultatif, l'enregistrement d'un aérodrome en vertu de la réglementation fédérale ne crée aucun droit positif si ce n'est le droit à la publication de certains renseignements relatifs à cet aérodrome.

[93] L'intervenant le procureur général de l'Ontario ajoute qu'il serait davantage conforme aux arrêts *Banque canadienne de l'Ouest* et *Lafarge* de revoir les principes énoncés dans l'arrêt *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, de manière à pouvoir conclure que l'emplacement d'un aérodrome ne constitue pas un élément vital ou essentiel des activités visées par la compétence fédérale sur l'aéronautique, si bien que cette question ne relèverait pas du noyau ou cœur de cette compétence.

[94] The argument of 3845443, Ms. Lacombe and Mr. Picard, and of the Canadian Owners and Pilots Association (the “Association”), which is also a respondent, is that the impugned provisions of by-law No. 210 are invalid. In the alternative, they submit that the provisions are inapplicable to their activities related to operating an aerodrome and a float plane, because the core of the federal aeronautics power admits of no overlap. Relying on *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, and *Johannesson*, the respondents argue that to apply the zoning provisions in issue to the establishment and operation of an aerodrome would have the effect of impairing an activity that falls under the core of a federal power that the courts have recognized and held to be protected. They also assert that the provisions are inoperative on the basis that to apply the provisions to their aviation activities would be inconsistent with the federal aeronautics statute and aviation regulations in that this would give rise to an operational conflict. It would be impossible for them to comply with both the federal legislation, on the one hand, and the *Act respecting land use planning and development* and the municipal zoning by-law, on the other. They submit that, if they were obliged to comply with the provincial statute and the by-law, they would be unable to continue their aviation activities without violating the conditions of their air operator certificate. They add that the zoning provisions in issue frustrate Parliament’s intent to retain all aspects of its jurisdiction to make laws in relation to aeronautics. The intervener Attorney General of Canada (“A.G.C.”) supports the respondents.

III. Applicable Law

[95] Before a court can find that a rule is constitutional in a given factual context, three tests must be met: validity, applicability and operability. To be valid, the rule must be *intra vires* the government that adopted it. If a challenge concerns the effect of one or more provisions on an exclusive power of the other level of government and if certain conditions are met so as to engage the doctrine of interjurisdictional immunity, it must be determined whether the rule in question can be applied to the type of

[94] 3845443, M^{me} Lacombe, M. Picard et l’Association Canadian Owners and Pilots Association (l’« Association »), elle aussi intimée, plaident que les dispositions contestées du règlement n^o 210 sont invalides. Ils soutiennent subsidiairement que ces dispositions sont inapplicables à leurs activités liées à l’exploitation d’un aérodrome et d’un hydravion, dans la mesure où le cœur de la compétence fédérale sur l’aéronautique n’admet aucun chevauchement. S’appuyant sur les arrêts *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, et *Johannesson*, ils prétendent que l’application des dispositions de zonage litigieuses à l’établissement et à l’exploitation d’un aérodrome aurait pour effet d’entraver l’exercice d’une activité relevant du cœur d’une compétence fédérale qui est reconnu et protégé par la jurisprudence. Ils affirment en outre que ces dispositions sont inopérantes dans la mesure où leur application à leurs activités aériennes est incompatible avec la loi et le règlement fédéraux sur l’aéronautique et l’aviation en raison d’un conflit d’application. Selon eux, il leur est impossible d’obéir à la fois à la législation fédérale d’une part et à la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* et au règlement municipal de zonage d’autre part. Ils avancent que, s’ils devaient se conformer à ces derniers, ils ne pourraient alors plus mener leurs activités aériennes sans contrevenir aux conditions de leur certificat d’exploitation aérienne. Ils plaident de surcroît que les dispositions de zonage en cause font obstacle à l’intention du Parlement fédéral de préserver l’intégralité de sa compétence législative en matière d’aéronautique. L’intervenant le procureur général du Canada (« P.G.C. ») appuie les intimés.

III. Droit applicable

[95] Validité, applicabilité et opérabilité sont toutes trois requises pour qu’un tribunal puisse conclure à la conformité constitutionnelle de la mise en œuvre d’une norme à l’égard de faits donnés. Pour être valide, la norme doit être *intra vires* de l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée. Si la contestation concerne l’effet d’une ou de plusieurs dispositions sur une compétence exclusive de l’autre ordre de gouvernement, il faut alors, dans la mesure où sont réunies certaines conditions faisant

facts to which the challenge relates. Where there is a conflict between two rules both of which are valid and applicable, the federal rule adopted in the exercise of an exclusive federal power will be paramount. The same is true where two conflicting rules have been adopted in the exercise of a concurrent power, with one exception: where old age pensions are concerned, provincial legislation is paramount (*Constitution Act, 1867*, ss. 92A(2) and (3), 94A and 95).

[96] The A.G.Q. relies on the provincial heads of power relating to property and civil rights and to matters of a merely local or private nature in the province as set out in ss. 92(13) and 92(16), respectively, of the *Constitution Act, 1867*. The respondents rely on the aeronautics power, which this Court has held to be exclusive to Parliament pursuant to the introductory paragraph of s. 91 of the *Constitution Act, 1867*, and more specifically pursuant to the national concern branch.

[97] It should be noted at this point that all the powers relied on in this case are exclusive. This is a determining factor for the application of certain doctrines of Canadian law relating to the constitutional division of powers. Let us now consider in greater detail, in light of the above discussion, the applicable law on each of the three main questions raised by this appeal: whether the impugned provincial provisions are valid, whether they are applicable to the facts of this case and whether they are operative.

A. *Validity*

(1) Preliminary Consideration of the Pith and Substance

[98] Before determining whether a provision is constitutionally valid, it is necessary to identify the pith and substance of the rule, as opposed to what may only be its ostensible character. The identification of the pith and substance makes it possible to

intervenir la doctrine de la protection des compétences exclusives, déterminer si la norme en question est applicable à la catégorie de faits sur laquelle porte la contestation. En cas de conflit entre deux normes à la fois valides et applicables, la norme fédérale adoptée dans l'exercice d'une compétence fédérale exclusive aura préséance. Il en est de même si deux normes conflictuelles ont été adoptées en vertu d'une compétence concurrente, à l'exception de la prépondérance des lois provinciales en matière de pensions de vieillesse (*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92A(2) et (3), 94A et 95).

[96] Le P.G.Q. invoque les chefs de compétence provinciaux relatifs à la propriété et aux droits civils ainsi qu'aux matières purement locales et privées dans la province, compétences prévues respectivement aux par. 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Quant à eux, les intimés invoquent la compétence sur l'aéronautique, qui a été reconnue par notre Cour comme une compétence exclusive du législateur fédéral en vertu de l'alinéa introductif de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, plus précisément en application de son volet dimension nationale.

[97] À cette étape, il est important de noter que toutes les compétences invoquées en l'espèce sont des compétences exclusives. Ce fait est déterminant pour l'application de certaines doctrines du droit canadien relatif au partage fédératif des compétences. Tout en gardant ce qui précède à l'esprit, revenons maintenant plus en détail sur le droit applicable à chacune des trois grandes questions que pose le présent pourvoi, à savoir la validité des dispositions provinciales contestées, leur applicabilité à l'égard des faits de l'espèce et leur opérabilité.

A. *Validité*

(1) Examen préalable du caractère véritable

[98] L'examen de validité constitutionnelle commande au préalable la détermination du caractère véritable de la norme, par opposition à ce qui pourrait n'être que son caractère apparent. Cette caractérisation permettra d'établir le rapport entre

establish the connection between the rule and the powers assigned to each level of government by the *Constitution Act, 1867*. The rule must — in nature, or in pith and substance — be connected in essence with the head of power relied on in support of its validity.

(2) Double Aspect

[99] The pith and substance used to establish the relationship between a rule and the constitutional division of powers is that of the rule established by the provision, not of a given set of facts (behaviour, actions, activities, etc.). Simply showing that a rule adopted by a government at one level is connected, in its essence, with an exclusive *power* of the other level of government will often end the enquiry into its validity. However, the same is not true of the connection between the *facts* and any power, however exclusive the power may be. In many cases, a single fact situation can be viewed from two different normative perspectives, one of which may fall under exclusive federal jurisdiction and the other under exclusive provincial jurisdiction. The double aspect doctrine will then come into play. In *Canadian Western Bank*, *Binnie and LeBel JJ.* summarized this doctrine as follows (para. 30):

The double aspect doctrine recognizes that both Parliament and the provincial legislatures can adopt valid legislation on a single subject depending on the perspective from which the legislation is considered, that is, depending on the various “aspects” of the “matter” in question. [Emphasis added.]

[100] Therefore, what are involved are not situations in which *rules* adopted by a government at one level encroach on the jurisdiction of the other level of government, but *fact situations* that can validly be addressed from two different normative perspectives. In such a case, one of the rules may, on the basis of its pith and substance, relate to a federal power and the other, on the basis of its own pith and substance, to a provincial power. Of course, where a fact situation has a dual legal aspect such as this, rules might be adopted at either level, as a government at one level may view the

cette norme et les compétences attribuées à chaque ordre de gouvernement par la *Loi constitutionnelle de 1867*. La norme doit — de par sa nature ou son caractère véritable — pouvoir être essentiellement rattachée à la compétence invoquée au soutien de sa validité.

(2) Double aspect

[99] Le caractère véritable en fonction duquel sera vérifié le rapport entre la norme et le partage fédératif des compétences est celui de la norme établie par la disposition, non pas celui d'un ensemble de faits donnés (comportements, actions, activités, etc.). La seule démonstration qu'une norme adoptée par un ordre de gouvernement se rattache, dans son essence, à une *compétence* exclusive de l'autre ordre de gouvernement mettra souvent fin à l'examen de la validité. Il en va cependant autrement du rattachement des *faits* à l'une ou l'autre des compétences, aussi exclusive que puisse être cette compétence. En effet, il arrive fréquemment qu'une même situation factuelle puisse être considérée selon deux perspectives normatives différentes, l'une pouvant relever d'une compétence exclusivement fédérale, l'autre d'une compétence exclusivement provinciale. La doctrine du double aspect entre alors en jeu. Dans *Banque canadienne de l'Ouest*, les juges Binnie et LeBel ont résumé ainsi cette doctrine (par. 30) :

La théorie du double aspect reconnaît que le Parlement et les législatures provinciales peuvent adopter des lois valables sur un même sujet, à partir des perspectives selon lesquelles on les considère, c'est-à-dire selon les « aspects » variés de la « matière » discutée. [Je souligne.]

[100] Il ne s'agit donc pas de cas où les *normes* édictées par un ordre de gouvernement empiètent sur la compétence de l'autre ordre de gouvernement, mais plutôt de *situations factuelles* qui peuvent valablement être abordées selon deux perspectives normatives différentes. Dans ces cas, l'une des normes peut, de par son caractère véritable, relever d'une compétence fédérale alors que l'autre, de par son propre caractère véritable, relève d'une compétence provinciale. Certes, si une situation factuelle présente un double aspect juridique de ce genre, il pourra exister des normes adoptées par l'un ou

matter from a different perspective than one at the other level.

[101] Thus, the double aspect doctrine can be viewed at three different levels: (1) that of the facts themselves regardless of their legal characterization; (2) that of the legal perspectives represented by the various rules (statutory, regulatory, etc.) — each of which has its own pith and substance — adopted by the central government or the provinces to govern the fact situations; and (3) that of the power — in the context of the constitutional division of powers — to adopt a given rule. The double aspect doctrine relates first to the two different normative aspects at level (2) that certain facts at level (1) might have, it being understood that because of the pith and substance of each of these aspects, each one may, at level (3), be connected primarily with a different power, one of which may be federal while the other is provincial. In other words, the double aspect doctrine does not involve a dual connection with different powers at level (3) of a single legal perspective that necessarily has a single pith and substance and is necessarily situated at level (2). This possibility of a dual connection exists in our law, although any situation involving one should be exceptional, since the rules must be connected *primarily* with the legislative powers at level (3), and in any event, the expression “double aspect” is not or, for the sake of clarity, should not be used to refer to it. We will see below that the failure by the Chief Justice to consider the location of aerodromes from both legal perspectives — of the regulation of aeronautics on the one hand, and of zoning or, more broadly, of land use planning in and development of the territory on the other — prevents her from recognizing that the double aspect doctrine applies in this case.

(3) Ancillary Power

[102] In the case of a constitutional challenge that relates not to an entire set of rules established in a statute but only to one or more specific provisions, it is not enough for the court to consider how the impugned provisions, considered in isolation, may

l'autre des ordres de gouvernement, chacun appréhendant la matière de manière différente.

[101] Trois niveaux entrent donc en jeu dans la doctrine du double aspect : (1) celui des faits indépendamment de leur qualification par le droit; (2) celui des perspectives juridiques que représentent les différentes normes (législatives, réglementaires et autres) adoptées par le pouvoir central ou par les provinces pour régir les situations factuelles et qui possèdent chacune un caractère véritable; (3) celui du pouvoir, du point de vue de la répartition fédérative des compétences législatives, d'adopter telle ou telle autre norme. Le double aspect s'entend d'abord des deux aspects normatifs différents que peuvent présenter, au niveau (2), certains faits se situant au niveau (1), étant entendu que, en raison de leur caractère véritable respectif, ces aspects peuvent chacun, au niveau (3), se rattacher principalement à une compétence différente, dont l'une peut être fédérale et l'autre provinciale. Autrement dit, le double aspect n'est pas une doctrine du double rattachement, à des compétences différentes se situant au niveau (3), d'une même perspective juridique pourvue forcément d'un même caractère véritable et se situant nécessairement au niveau (2). Cette possibilité d'un tel double rattachement existe dans notre droit, mais une telle situation devrait être exceptionnelle en raison du fait que les normes doivent se rattacher *principalement* aux compétences législatives du niveau (3) et, en tout état de cause, elle n'est pas ou ne devrait pas, par souci de clarté, être désignée par l'expression « double aspect ». Nous verrons plus loin comment c'est précisément l'omission par la Juge en chef d'envisager l'emplacement des aérodromes sous la double perspective juridique de la régulation de l'aéronautique et du zonage ou, plus largement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, qui fait qu'elle ne reconnaît pas que la doctrine du double aspect s'applique en l'espèce.

(3) Compétence accessoire

[102] Si la contestation constitutionnelle ne porte pas sur un système complet de normes posé par une loi, mais seulement sur une ou plusieurs dispositions particulières, il ne suffit pas dans un tel cas aux tribunaux de considérer la manière dont les

relate to the division of powers. It must take the analysis further by determining whether the entire statute containing the provisions is valid and, if it is, ascertaining the extent to which the provisions are integrated into the statute. Provisions that would be invalid if considered in isolation may be found to be valid if they are sufficiently integrated into a statute that is itself valid as a whole.

[103] After hesitating between two static tests for integration — a more exacting one of a necessary connection and a more flexible one of a mere functional relationship — the Court finally resolved the conflict by incorporating both these concepts into a single dynamic test. The degree of integration required — whether a functional relationship or a necessary connection — will depend on the extent to which the impugned provisions represent an overflow. If the overflow from the jurisdiction of the government that adopted the rules is minor, mere functional integration of the rules into a valid statute will suffice. If it is major, the court cannot find the provisions valid unless they have a necessary connection with a valid statute. This dynamic solution, which was adopted in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, has since been reiterated in, *inter alia*, *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, and *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302.

[104] The Chief Justice refers to a criticism of the variable *General Motors* test by Professor Hogg (*Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), vol. 1, at pp. 15-43 and 15-44), who favours the functional relationship test applied in *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940, and *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161. However, as can be seen from our case law, the application of the functional relationship test has, in practice, tended to benefit mainly the central government, and to such an extent that it has upset the balance

dispositions contestées peuvent isolément se rapporter au partage fédératif des compétences législatives. Il leur faut plutôt poursuivre l'analyse afin de vérifier la validité de l'ensemble de la loi dont font partie ces dispositions, puis, si la réponse est affirmative, évaluer le degré d'intégration de ces dispositions à la loi. En effet, des dispositions qui seraient invalides si elles étaient prises isolément pourront être tenues pour valides si elles se révèlent être suffisamment intégrées à une loi qui est elle-même, dans son ensemble, valide.

[103] Après avoir hésité entre deux critères d'intégration statiques, c'est-à-dire entre un critère plus exigeant de nécessité et un autre plus souple de simple fonctionnalité, la jurisprudence a finalement décidé d'aller au-delà de cette opposition et d'intégrer les deux notions au sein d'un seul et même critère dynamique. Qu'il s'agisse de fonctionnalité ou de nécessité, le degré d'intégration exigé sera fonction du débordement que représentent les dispositions litigieuses. Si le débordement de compétence de l'ordre qui adopte les normes est mineur, une simple intégration fonctionnelle des normes à une loi valide suffira. Si le débordement est majeur, c'est alors un lien de nécessité avec une telle loi qui sera requis pour que le tribunal puisse conclure à la validité des dispositions en question. Cette solution dynamique, qui provient de l'arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, a été reprise récemment, notamment dans les arrêts *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, et *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302.

[104] La Juge en chef fait état d'une critique formulée par le professeur Hogg (*Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), vol. 1, p. 15-43 et 15-44) à l'encontre du critère à géométrie variable retenu dans *General Motors*. Le professeur Hogg préfère le test de la simple fonctionnalité utilisé dans *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940, et *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161. Cependant, l'examen de notre jurisprudence enseigne que, en pratique, l'application du critère de la fonctionnalité a tendu à avantager surtout le pouvoir central, et ce,

of Canadian federalism (see H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (5th ed. 2008), at pp. 452-54).

[105] I agree with Dickson C.J.'s comment in *General Motors* (p. 671):

As the seriousness of the encroachment on provincial powers varies, so does the test required to ensure that an appropriate constitutional balance is maintained.

The dynamic *General Motors* test allows the courts to intervene to review a government's actions that overflow from its jurisdiction. Where the overflow is significant, the applicable test is that of a necessary connection, the strictness of which is reminiscent of the minimal impairment test. Where the overflow is minor, however, a functional relationship is all that is required. In any situation, applying the dynamic test reinforces the values of federalism.

B. *Applicability: Interjurisdictional Immunity*

[106] Where the analysis of constitutional validity leads to the conclusion that a rule is invalid, the court must declare it to be invalid and has no reason to continue reviewing its constitutionality. Where, on the other hand, a rule is found to be valid, a challenge based on the constitutional division of powers can, subject to certain conditions, be pursued by considering the applicability of the provision in certain respects. This review is governed by the doctrine of interjurisdictional immunity, which by nature can apply only to protect exclusive powers. This doctrine's purpose is to protect the core of certain exclusive powers from possible effects of the application of rules, valid though they may be, adopted by a government at the other level. As the Court noted in *Canadian Western Bank*, "[t]he doctrine is rooted in references to 'exclusivity' throughout ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*" (para. 34). Such a doctrine is better suited to a dualistic form of federalism than to a co-operative one, since co-operative federalism favours, as far as possible, the application of valid

au point de compromettre l'équilibre de notre fédéralisme (voir H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (5^e éd. 2008), p. 452-454).

[105] Pour ma part, je partage les vues exprimées par le juge en chef Dickson dans *General Motors* (p. 671) :

Puisque la gravité de l'empiétement sur les pouvoirs provinciaux varie, il en va de même du critère requis pour maintenir un équilibre constitutionnel approprié.

Le critère dynamique énoncé dans l'arrêt *General Motors* permet aux tribunaux d'intervenir pour contrôler l'action de l'ordre de gouvernement qui déborde ses compétences. Lorsque le débordement est important, le critère applicable est celui de la nécessité — exigence dont le niveau rappelle celui de l'atteinte minimale. Cependant lorsque le débordement est mineur, un simple rapport de fonctionnalité est requis. Quelle que soit la situation en jeu, les valeurs du fédéralisme se trouvent renforcées par l'application du critère dynamique.

B. *Applicabilité : Protection des compétences exclusives*

[106] Lorsque, au terme de l'analyse de la validité constitutionnelle, une norme se révèle invalide, les tribunaux doivent la déclarer telle et il n'y a pas lieu de poursuivre le contrôle de la constitutionnalité. Si, à l'inverse, la norme se révèle valide, sa contestation au regard de la répartition fédérative des compétences législatives pourra alors, à certaines conditions, continuer et porter sur son applicabilité à certains égards. Cette démarche est dictée par la doctrine de la protection des compétences, laquelle ne saurait s'appliquer, de par sa nature, qu'aux compétences exclusives. Cette doctrine vise à protéger le cœur de certaines compétences exclusives contre les effets que pourrait entraîner l'application de normes par ailleurs valides adoptées par l'autre ordre de gouvernement. En effet, ainsi qu'il a été rappelé dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, « [l]a doctrine trouve sa source dans les notions d'exclusivité omniprésentes dans les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* » (par. 34). Une telle doctrine sert davantage un fédéralisme dualiste qu'un fédéralisme coopératif, le second favorisant au maximum

rules of both levels — the federal government and the federate entities — subject only to a principle for resolving conflicts between rules.

[107] It was in fact in the name of co-operative federalism that the Court limited the scope of our dualistic doctrine of interjurisdictional immunity in *Canadian Western Bank* and *Lafarge*. It did so in two ways: (1) by establishing a principle against the proliferation of cores of power found by the courts to require protection, and (2) by introducing a new test according to which a valid rule of a government at one level is inapplicable only to the extent that it impairs activities that relate to the core of a power exclusive to the other level. As Binnie and LeBel JJ. wrote in *Canadian Western Bank* (para. 37),

[t]he “dominant tide” [referred to by Dickson C.J. in *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 18] finds its principled underpinning in the concern that a court should favour, where possible, the ordinary operation of statutes enacted by *both* levels of government. In the absence of conflicting enactments of the other level of government, the Court should avoid blocking the application of measures which are taken to be enacted in furtherance of the public interest. [Emphasis in original.]

(1) Principle Against the Proliferation of Cores of Power Protected by the Courts

[108] In *Canadian Western Bank*, Binnie and LeBel JJ. stated that “interjurisdictional immunity is of limited application and should in general be reserved for situations already covered by precedent” (para. 77).

[109] It is true that those “situations” mainly involve protecting cores of federal powers. Nevertheless, with all due respect for the Chief Justice, I believe that she is getting away from both the letter and spirit of *Canadian Western Bank* when she suggests that the doctrine of interjurisdictional immunity is limited to the protection of federal powers (para. 43 of her reasons in *COPA*).

l’application des normes valides des deux ordres — l’état fédéral et les entités fédérées — sous réserve seulement de la résolution des conflits de normes.

[107] Or, c’est justement au nom du fédéralisme coopératif que les arrêts *Banque canadienne de l’Ouest* et *Lafarge* ont limité la portée de notre doctrine dualiste de la protection des compétences exclusives, et ce, de deux manières : (1) en posant un principe de non-prolifération des cœurs de compétence reconnus par la jurisprudence comme étant dignes de protection; (2) en introduisant un nouveau critère précisant qu’une norme valide d’un ordre de gouvernement n’est inapplicable que dans la mesure où elle entrave des activités qui se situent au cœur d’une compétence appartenant exclusivement à l’autre ordre. Comme l’ont écrit les juges Binnie et LeBel dans *Banque canadienne de l’Ouest* (par. 37) :

Le fondement logique du « courant dominant » [dont a traité le juge en chef Dickson dans *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 18] tient à la volonté que les tribunaux privilégient, dans la mesure du possible, l’application régulière des lois édictées par *les deux* ordres de gouvernement. En l’absence de textes législatifs conflictuels de la part de l’autre ordre de gouvernement, la Cour devrait éviter d’empêcher l’application de mesures considérées comme ayant été adoptées en vue de favoriser l’intérêt public. [En italique dans l’original.]

(1) Non-prolifération des cœurs de compétence protégés par la jurisprudence

[108] Dans l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest*, les juges Binnie et LeBel ont indiqué que « la doctrine de [la protection] des compétences reste d’une application restreinte, et qu’elle devrait, en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence » (par. 77).

[109] Certes, ces « situations » correspondent surtout à la protection du cœur des compétences fédérales. Cela dit, et avec égards pour l’opinion exprimée par la Juge en chef, je crois que cette dernière s’écarte autant de la lettre que de l’esprit de l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest* lorsqu’elle suggère que la doctrine de la protection des compétences se limite à la protection des compétences fédérales

The relevant passage from *Canadian Western Bank* in this regard reads as follows:

In theory, the doctrine is reciprocal: it applies both to protect provincial heads of power and provincially regulated undertakings from federal encroachment, and to protect federal heads of power and federally regulated undertakings from provincial encroachment. However, it would appear that the jurisprudential application of the doctrine has produced somewhat “asymmetrical” results. Its application to federal laws in order to avoid encroachment on provincial legislative authority has often consisted of “reading down” the federal enactment or federal power without too much doctrinal discussion, e.g., *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, *Dominion Stores Ltd. v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 844, and *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914. In general, though, the doctrine has been invoked in favour of federal immunity at the expense of provincial legislation: Hogg, at p. 15-34. [para. 35]

Next, although the Court noted the asymmetry in how the doctrine of interjurisdictional immunity had been applied in the past, its intention in doing so was certainly not to applaud or increase that asymmetry. Binnie and LeBel JJ. wrote the following:

Further, a broad use of the doctrine of interjurisdictional immunity runs the risk of creating an unintentional centralizing tendency in constitutional interpretation. As stated, this doctrine has in the past most often protected federal heads of power from incidental intrusion by provincial legislatures. The “asymmetrical” application of interjurisdictional immunity is incompatible with the flexibility and co-ordination required by contemporary Canadian federalism. Commentators have noted that an extensive application of this doctrine to protect federal heads of power and undertakings is both unnecessary and “undesirable in a federation where so many laws for the protection of workers, consumers and the environment (for example) are enacted and enforced at the provincial level” (Hogg, at p. 15-30; see also Weiler, at p. 312; J. Leclair, “The Supreme Court of Canada’s Understanding of Federalism: Efficiency at the Expense of Diversity” (2003), 28 *Queen’s L.J.* 411). The asymmetrical effect of interjurisdictional

(par. 43 de ses motifs dans l’affaire *COPA*). Voici, à cet égard, le passage pertinent de l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest* :

En théorie, la règle joue dans les deux sens : elle protège tant les compétences provinciales et les entreprises assujetties à la réglementation des provinces contre les empiétements du gouvernement fédéral que les compétences fédérales et les entreprises assujetties à la réglementation du gouvernement fédéral contre les empiétements des provinces. Il appert toutefois que l’application de la doctrine par les tribunaux a produit des résultats quelque peu « asymétriques ». Son application aux lois fédérales en vue d’éviter l’empiétement sur la compétence législative provinciale a souvent consisté à donner au texte législatif fédéral ou à la compétence fédérale une « interprétation atténuée » sans que l’analyse doctrinale soit poussée très loin, par exemple, *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, *Supermarchés Dominion Ltée c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 844, et *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914. De façon générale toutefois, la doctrine a été invoquée à l’appui de l’exclusivité de la compétence fédérale au détriment de la législation provinciale : Hogg, p. 15-34. [par. 35]

Ensuite, si dans cet arrêt notre Cour a pris acte de l’asymétrie avec laquelle la doctrine de la protection des compétences exclusives avait jusqu’alors été appliquée, ce n’est certainement pas pour la célébrer ou pour l’élargir. En effet, les juges Binnie et LeBel écrivent :

Une tendance centralisatrice de l’interprétation constitutionnelle risque également d’émerger involontairement d’une utilisation large de la doctrine de l’exclusivité des compétences. Comme nous l’avons indiqué, l’histoire de la doctrine démontre qu’elle a surtout protégé les chefs de compétence fédérale contre les empiétements accessoires des législatures provinciales. L’application « asymétrique » de cette doctrine demeure inconciliable avec les besoins de flexibilité et de coordination du fédéralisme canadien contemporain. Les auteurs ont signalé qu’une application extensive de la doctrine afin de protéger les chefs de compétence fédéraux et les entreprises fédérales n’est ni nécessaire [TRADUCTION] « ni souhaitable dans une fédération où les provinces sont chargées d’adopter et d’appliquer un aussi grand nombre de lois visant à protéger les travailleurs, les consommateurs et l’environnement (pour ne nommer que ceux-ci) » (Hogg, p. 15-30; voir également Weiler, p. 312; J. Leclair, « The Supreme Court of Canada’s Understanding of

immunity can also be seen as undermining the principles of subsidiarity, i.e. that decisions “are often best [made] at a level of government that is not only effective, but also closest to the citizens affected” (114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40, at para. 3). [Emphasis added; para. 45.]

It is certainly worth noting in the case at bar that this principle of subsidiarity — which is a component of our federalism, and increasingly of modern federalism elsewhere in the world — is the basis for the principle of proximity advanced by the intervenor City of Shawinigan in *COPA*.

[110] Since this Court, like the framers of the Constitution and legislators, does not speak in vain — or, I am tempted to add, to contradict itself — it is clear from *Canadian Western Bank* that the Court had two reasons for limiting the doctrine of interjurisdictional immunity: (1) the doctrine is inconsistent with the dominant tide of our constitutional case law, namely co-operative federalism; and (2) unfortunately, the doctrine has been applied unequally, for the federal government’s benefit and therefore at the expense of the federate entities, the provinces, with the result that in practice it has exerted a centralizing pressure on our federation and has thus tended to make the federation asymmetrical.

[111] Therefore, a non-contradictory interpretation of *Canadian Western Bank* suggests that the principle against the proliferation of protected cores of power that was introduced in that case must apply mainly to federal powers. Such an interpretation also helps explain the use by Binnie and LeBel JJ. of the conditional and of uncategorical language when they stated that the doctrine of interjurisdictional immunity “should in general be reserved for situations already covered by precedent” (para. 77 (emphasis added)). In other words, the exception to the principle against the proliferation of protected cores of power appears to relate to the recognition of new provincial cores of power. This conclusion

Federalism : Efficiency at the Expense of Diversity » (2003), 28 *Queen’s L.J.* 411). L’effet asymétrique de la doctrine de l’exclusivité des compétences peut aussi être considéré comme une menace aux principes de subsidiarité, selon lesquels « le niveau de gouvernement le mieux placé pour [prendre des décisions est] 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 » (114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40, par. 3). [Je souligne; par. 45.]

Il convient assurément de relever en l’espèce que de ce principe de subsidiarité — qui constitue une composante de notre fédéralisme comme il tend de plus en plus à l’être dans le fédéralisme moderne ailleurs dans le monde — découle le principe de proximité qu’a défendu l’intervenante la ville de Shawinigan dans l’affaire *COPA*.

[110] Dans la mesure où, à l’instar du constituant et du législateur, notre Cour ne parle pas pour ne rien dire — ni, suis-je tentée d’ajouter, pour se contredire —, il ressort clairement de l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest* que deux motifs ont présidé à la limitation de la doctrine de la protection des compétences exclusives : (1) cette doctrine est peu compatible avec le courant dominant qui se dégage de notre jurisprudence constitutionnelle, à savoir le fédéralisme coopératif; (2) elle a malencontreusement été appliquée de manière inégale au profit du pouvoir fédéral et donc aux dépens des entités fédérées que sont les provinces, si bien qu’en pratique elle a exercé une pression centralisatrice sur notre fédération qu’elle tend ainsi à rendre asymétrique.

[111] Par conséquent, une interprétation qui présente l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest* sous un jour non contradictoire suggère que le principe de la non-prolifération des cœurs de compétence protégés introduit par cette décision doit s’appliquer surtout aux compétences fédérales. Une telle interprétation permet du reste d’expliquer l’emploi par les juges Binnie et LeBel du conditionnel et d’un langage non définitif pour l’exprimer, lorsqu’ils affirment que la doctrine de la protection des compétences « devrait, en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence » (par. 77 (je souligne)). Autrement dit, l’exception au principe de non-prolifération des cœurs de compétence protégés

is further supported by the fact that, unlike federal rules, provincial rules are never paramount in the event of conflict except in the context of the concurrent power over old age pensions (*Constitution Act, 1867*, s. 94A). Thus, the doctrine of interjurisdictional immunity cannot be categorically limited to the protection of federal powers, as the Chief Justice does in her reasons.

(2) Impairment of Activities Related to the Core of an Exclusive Power

[112] In *Canadian Western Bank*, the Court also substituted, as the test for finding legislation to be inapplicable in the context of the doctrine of interjurisdictional immunity, *impairment* of activities that fall under the core of a power of the other level of government for merely *affecting* that core. The impairment test was adopted as a middle ground between the test — of sterilizing activities related to the power of the other level of government — that is the strictest and therefore the most likely to result in a finding that valid rules adopted by governments at both levels are both applicable, and the one — of merely affecting (or encroaching on) the power — that is the least likely to result in such a finding (*Canadian Western Bank*, at paras. 48-49). The sterilization test was used until 1966, when this Court opted instead, in *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767, for the test of merely affecting (or encroaching).

[113] Since this Court did not speak in vain in *Canadian Western Bank*, a measure that impairs activities related to the core of a power is necessarily different from one that sterilizes such activities or merely affects the core of the power.

[114] It must therefore be concluded from the above discussion that, because of the combined effects of this twofold limit on the doctrine of interjurisdictional immunity resulting from the introduction of a principle against the proliferation

serait la reconnaissance de nouveaux cœurs de compétence provinciaux. Cette conclusion trouve d'ailleurs un appui supplémentaire dans le fait que, à la différence des normes fédérales, les normes provinciales ne bénéficient jamais de la prépondérance en cas de conflit, sauf dans le contexte de la compétence concurrente en matière de pensions de vieillesse (*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 94A). La doctrine de la protection des compétences exclusives ne saurait donc être catégoriquement limitée, comme elle l'est dans les motifs de la Juge en chef, à la protection des compétences fédérales.

(2) Entrave aux activités qui se trouvent au cœur d'une compétence exclusive

[112] L'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* a en outre substitué, comme critère d'inapplicabilité dans le cadre de la doctrine de la protection des compétences exclusives, le critère de l'*entrave* aux activités relevant du cœur d'une compétence législative de l'autre ordre à celui de la *simple atteinte* au cœur d'une telle compétence. Ce critère de l'*entrave* se veut un moyen terme entre le critère le plus sévère et donc le plus favorable à l'applicabilité des normes valides des deux ordres, soit celui de la stérilisation des activités qui relèvent de la compétence de l'autre ordre de gouvernement, et le critère le moins favorable à une telle applicabilité, à savoir celui de la simple atteinte au pouvoir (ou empiètement) (*Banque canadienne de l'Ouest*, par. 48-49). Le critère de la stérilisation a prévalu jusqu'en 1966, où notre Cour lui a préféré celui de la simple atteinte (ou empiètement), dans l'affaire *Commission du Salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767.

[113] Dans la mesure où notre Cour n'a pas parlé pour ne rien dire dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, ce qui constitue une entrave aux activités qui relèvent du cœur d'une compétence diffère forcément de ce qui les stérilise ou ne fait que toucher au cœur de la compétence.

[114] En conséquence, il faut nécessairement conclure de ce qui précède que les effets conjugués de cette double limitation de la doctrine de la protection des compétences — soit l'introduction d'un principe de non-prolifération des cœurs de

of protected cores of power and the introduction of the impairment test, it is indeed the test of the impairment of activities that the courts must now apply in cases relating to cores of power “already covered by precedent”.

[115] As a result, I cannot agree with the approach taken by the Chief Justice to determine whether a rule is applicable. She focusses on a direct effect of the impugned provincial rule on the federal *power* rather than an effect on the *activities* of federal undertakings (paras. 43, 45, 47 and 48 of *COPA*). But since an “impairment” (as that term is used in the context of the doctrine of interjurisdictional immunity) can be assessed only on the basis of the effects of the impugned legislation on the operation of the undertaking, a federal one in this instance, the analysis must necessarily relate to the concrete effects of the measure in question. Focussing on a direct effect of the impugned measure on the power of the other level of government leads to confusion between the issue of validity and that of applicability. Since this doctrine concerns the inapplicability of rules, protecting powers from impairment necessarily relates to indirect effects on the matter to which the power applies, not direct legal effects, in which case the issues would relate to validity.

[116] Furthermore, the Chief Justice’s approach is the one that was proposed by the dissenting judge in *Lafarge* (see the reasons of Bastarache J., who complained that the majority was focussing on the activities of the federal undertaking rather than on the exercise of the federal power, at para. 109, and those of Binnie and LeBel JJ., at paras. 46 and 71). Accordingly, and with all due respect for the Chief Justice, despite the fact that she refers expressly to co-operative federalism, her approach to the doctrine of interjurisdictional immunity is antithetical to co-operation between the levels of government and to the views expressed by Binnie and LeBel JJ., writing for the majority, in *Canadian Western Bank* (para. 22):

The fundamental objectives of federalism were, and still are, to reconcile unity with diversity, promote

compétence protégés d’une part et l’introduction du critère de l’entrave de l’autre — font en sorte que c’est bien le critère de l’entrave aux activités que les tribunaux doivent désormais appliquer lorsqu’un litige concerne un cœur de compétence « déjà traité dans la jurisprudence ».

[115] Je ne puis donc accepter l’analyse faite par la Juge en chef pour déterminer si une norme est applicable ou non. Son analyse s’attache à un effet direct de la norme provinciale contestée sur la *compétence* législative fédérale plutôt que sur les *activités* des entreprises fédérales (par. 43, 45, 47 et 48 de l’affaire *COPA*). Or, comme l’entrave (au sens de la doctrine de la protection des compétences) ne peut être mesurée qu’en fonction des effets de la mesure législative contestée sur le fonctionnement de l’entreprise, ici fédérale, l’analyse doit nécessairement porter sur les effets concrets de cette mesure. Faire porter l’analyse sur un effet direct de la mesure législative contestée sur le pouvoir de l’autre ordre de gouvernement entraîne une confusion entre la question de la validité et celle de l’applicabilité. Étant une doctrine d’inapplicabilité des normes, la protection des compétences contre les entraves s’intéresse forcément aux effets indirects, passant par l’objet matériel de la compétence, et non pas aux effets juridiques directs, lesquels soulèvent quant à eux des problèmes de validité.

[116] L’approche adoptée par la Juge en chef est d’ailleurs celle que préconisait le juge minoritaire dans l’arrêt *Lafarge* (voir l’opinion du juge Bastarache, qui reproche à la majorité de s’attarder aux activités de l’entreprise fédérale plutôt qu’à l’exercice du pouvoir fédéral, par. 109, et celle des juges Binnie et LeBel, par. 46 et 71). Par conséquent, avec égards pour l’opinion exprimée par la Juge en chef, malgré une référence explicite au fédéralisme coopératif, son approche à l’égard de la doctrine de la protection des compétences est à l’antipode de la coopération entre les ordres de gouvernement et du discours tenu par les juges Binnie et LeBel pour la majorité dans *Banque canadienne de l’Ouest* (par. 22) :

Le fédéralisme avait, et a toujours, pour objectifs fondamentaux de concilier l’unité et la diversité, de promouvoir

democratic participation by reserving meaningful powers to the local or regional level and to foster co-operation among governments and legislatures for the common good.

[117] Moreover, such a change of approach less than three years after *Canadian Western Bank* can only have negative consequences for legal certainty.

C. Operability

(1) Principle

[118] The doctrine of paramountcy can come into play only where a federal rule and a provincial rule are so incompatible that there is an actual conflict between them. As I mentioned above, the Court recognized in *Canadian Western Bank* (at para. 37) that co-operative federalism normally favours — except where there is an actual conflict — the application of valid rules adopted by governments at both levels as opposed to favouring a principle of relative inapplicability designed to protect powers assigned exclusively to the federal government or to the provinces.

[119] The unwritten constitutional principle of federalism and its underlying principles of co-operative federalism and subsidiarity favour a strict definition of the concept of conflict. The decision to limit the scope of the doctrine of interjurisdictional immunity must mean that there is more room to apply the rules of governments at both levels, but the achievement of this objective can easily be compromised by a lax or vague definition of the concept of conflict. Moreover, beyond any specific objective, it is always preferable in law to favour an operational clarity of concepts, principles, rules and institutions over a counterproductive unclear understanding.

(2) Operational Conflict and Conflict of Purposes

[120] This Court has considered two types of actual conflict. The first type comprises situations in which it is impossible to comply with a rule of a

la participation démocratique en réservant des pouvoirs réels aux instances locales ou régionales, ainsi que de favoriser la coopération des différents gouvernements et législatures dans la recherche du bien commun.

[117] Qui plus est, un tel changement d'orientation, moins de trois ans après l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, ne saurait avoir que des conséquences négatives sur la sécurité du droit.

C. Opérabilité

(1) Principe

[118] La doctrine de la prépondérance ne peut intervenir que lorsque l'incompatibilité entre une norme fédérale et une norme provinciale est telle qu'il y a conflit réel. J'ai mentionné que l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* (par. 37) reconnaît que, sauf conflit réel, le fédéralisme coopératif favorise normalement l'application des normes valides édictées par les deux ordres de gouvernement plutôt que le recours à un principe d'inapplicabilité relative visant à protéger les compétences exclusives attribuées au fédéral ou aux provinces.

[119] Ce principe constitutionnel non écrit qu'est le fédéralisme ainsi que ses principes sous-jacents que sont le fédéralisme coopératif et la subsidiarité militent en faveur d'une conception rigoureuse de la notion de conflit. En effet, la décision de limiter le champ d'application de la doctrine de la protection des compétences exclusives doit permettre de dégager un espace élargi favorisant l'application des normes respectives des deux ordres de gouvernement, objectif dont la réalisation pourrait aisément être compromise par une conception laxiste ou vague de la notion de conflit. Au demeurant, il convient toujours en droit, au-delà de tout objectif particulier, de privilégier la clarté opératoire des concepts, principes, normes et institutions à un embrouillement contre-productif de ceux-ci.

(2) Conflit d'application et conflit d'objectifs

[120] Notre jurisprudence connaît deux types de conflits réels. Appartiennent au premier type les situations où il est impossible d'obéir à la norme

government at one level without violating one of a government at the other level (*Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *Multiple Access*; *Lafarge*). The second type embraces situations in which complying with a provincial government's rule conflicts with Parliament's purpose (*Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113). In such cases, the rule is said to frustrate Parliament's intent, but since Parliament's intent in fact encompasses both the letter and the purpose of the legislation, this second type of actual conflict should instead be described as a conflict of legislative purposes. Moreover, although in *Mangat* (para. 69) the Court used the term "operational conflict" (or "conflict in operation") to encompass both types of conflict, it is preferable to limit the use of that term to the first type.

(3) Two Preconditions for a Conflict of Legislative Purposes: Restriction on the Exercise of a Positive Right and Equivalent Prohibitions

[121] With the concept of a conflict of legislative purposes comes the danger of an "impressionistic" interpretation of the conflict. To avoid this, the initial enquiry must be limited to situations in which compliance with the rule of a government at one level results in the loss not of a simple freedom that exists in the absence of an express prohibition, but of a right positively created in the rule of a government at the other level. Since that which is not prohibited is permitted, the freedom to perform an act or engage in an activity simply means that the act or activity is not prohibited. Two categories of lawful acts must therefore be distinguished: (1) acts that are positively authorized as exceptions to prohibitions; and (2) acts that are simply not prohibited by law in any way.

[122] The respondent Association and the intervenor A.G.C. suggest that it must be possible to interpret the absence of a positively established rule (for example, the absence of a statute or regulations governing a situation) as partaking of a legislative purpose, with the result that a judge would in the

d'un ordre de gouvernement sans enfreindre celle de l'autre ordre (*Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776; *Multiple Access*; *Lafarge*). L'autre type regroupe les cas où l'obéissance à la norme d'un gouvernement provincial contrecarre l'objectif du législateur fédéral (*Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113). On dira alors que la norme va à l'encontre de l'intention du législateur fédéral. Or, étant donné qu'en réalité c'est autant la lettre que l'objectif de la loi qui relève de l'intention du législateur, il conviendrait plutôt de parler, au sujet de ce second type de conflit réel, de conflit d'objectifs législatifs. Par ailleurs, alors que l'arrêt *Mangat* (par. 69) parle de « conflit d'application » pour englober des conflits pouvant relever de l'un ou l'autre type, il est préférable de réserver cette expression à la désignation des conflits du premier type.

(3) Deux conditions d'existence d'un conflit d'objectifs législatifs : la restriction de l'exercice d'un droit positif et l'équivalence des interdictions en présence

[121] Avec la notion de conflit d'objectifs législatifs se profile la menace d'une interprétation « impressionniste » du conflit. Pour éviter cette situation, ne doivent être retenues, lors d'un premier examen, que les situations où le fait d'obéir à la norme d'un ordre de gouvernement entraîne la privation, non pas d'une simple faculté en l'absence d'interdiction explicite, mais d'un droit positivement conféré par une norme de l'autre ordre de gouvernement. En effet, comme ce qui n'est pas interdit est permis, la simple faculté d'accomplir un acte ou d'exercer une activité veut simplement dire que cet acte ou cette activité ne sont pas interdits. Deux catégories d'actes licites doivent donc être distinguées : (1) les actes positivement autorisés par dérogation à une interdiction; (2) les actes simplement non interdits de quelque manière que ce soit par le droit.

[122] Il a été suggéré par l'Association intimée, ainsi que par l'intervenant le P.G.C., que l'absence d'une norme juridique positivement établie (par exemple l'absence de loi ou de règlement régissant une situation) doit pouvoir être interprétée comme participant d'un objectif législatif, si bien qu'un juge

end be justified in concluding that a conflict of legislative purposes exists in such a situation. In my opinion, this reasoning cannot withstand scrutiny. In *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, the Court clearly established that the rule of law above all presupposes the existence of a normative framework. An unexpressed intention cannot be a formal source of law.

[123] In sum, if we were to accept that an absence of legislation can give rise to a conflict, it would then be possible to find a normative purpose where no rules exist. The requirement that a rule exist also averts confusion between the various constitutional doctrines. Whereas the doctrine of interjurisdictional immunity requires the court to determine whether an impugned rule impairs activities under the jurisdiction of the other level of government regardless of whether rules have been adopted by a government at the other level, the doctrine of paramountcy applies where there are conflicts between rules. Only an established rule can be paramount. To find that Parliament has the power to adopt one is not enough in itself. This is true for the whole of the doctrine of paramountcy. Thus, an operational conflict presupposes the existence of rules that cannot be complied with simultaneously. The conflict may be between two requirements or between a requirement and a prohibition — it is generally possible to comply with two different prohibitions simultaneously. And for a conflict of purposes to exist, there must more precisely be a right positively provided for in a rule, as opposed to a simple freedom. However, this is only the first step.

[124] Although a conflict of purposes can exist only if there is a restriction on the exercise of a positive right, such a restriction is not enough in itself. In other words, not every right that exists under federal positive law will necessarily be paramount over a valid, applicable provincial rule. There is a second requirement, namely that the provincial prohibition in question be, if not identical, at least similar in nature, to the prohibition

serait éventuellement fondé à conclure à l'existence d'un conflit d'objectifs législatifs dans une telle situation. Ce raisonnement ne me paraît pas pouvoir résister à l'analyse. Dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, la Cour a clairement établi que la primauté du droit suppose avant tout l'existence d'un cadre normatif. La volonté non exprimée ne peut être source formelle de droit.

[123] En somme, accepter que l'absence d'un texte de loi puisse donner lieu à un conflit ouvrirait la porte à la constatation d'un objectif normatif en l'absence de normes. Le fait d'exiger l'existence d'une norme permet aussi d'éviter la confusion entre les différentes doctrines constitutionnelles. Alors que la doctrine de la protection des compétences exclusives requiert du tribunal qu'il vérifie si la norme contestée entrave l'exercice d'activités relevant de l'autre ordre de gouvernement, et ce, sans qu'il soit nécessaire que ce dernier ait lui-même adopté des normes, celle de la prépondérance concerne la résolution des conflits de normes. En effet, seule une norme établie peut avoir prépondérance, la simple constatation que le législateur fédéral a compétence pour en édicter une ne suffit pas. Cela vaut pour la doctrine de la prépondérance dans son ensemble. Par exemple, un conflit d'application suppose l'existence de normes auxquelles il est impossible de se plier en même temps. Il peut s'agir de deux prescriptions ou encore d'une prescription et d'une interdiction conflictuelles — car il sera généralement possible d'obéir en même temps à deux interdictions différentes. Or, pour qu'il y ait conflit d'objectifs, il faut plus exactement être en présence d'un droit (*right*) conféré positivement par une norme, par opposition à une simple faculté. Mais il ne s'agit là que de la première étape.

[124] En effet, si, pour qu'il y ait conflit d'objectifs, il est nécessaire qu'il y ait restriction à l'exercice d'un droit positif, cela n'est pas pour autant suffisant. Autrement dit, tout droit (*right*) détenu en vertu du droit (*law*) positif fédéral n'aura pas forcément préséance sur une norme provinciale à la fois valide et applicable. Une seconde condition doit être respectée. Il faut que l'interdiction provinciale en cause soit, sinon identique, du moins de

to which the federal positive right can only form an exception. The scope of this principle is clearly illustrated by *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241.

[125] In *Spraytech*, it was argued that a prohibition provided for in a municipal by-law banning the purely aesthetic use of pesticides interfered with the exercise of a positive right conferred through product approval under the federal *Pest Control Products Act*, R.S.C. 1985, c. P-9, on the one hand and the issuance of permits under Quebec's *Pesticides Act*, R.S.Q., c. P-9.3, on the other. It is interesting that L'Heureux-Dubé J., writing for the majority, dealt with both possible conflicts — one with a federal rule and the other with another provincial rule — on the basis of a single general principle of public law (para. 36). Whereas the dissenting judges rejected the very idea of a conflict of purposes, the majority accepted the concept but concluded that there was no such conflict. The majority reached that conclusion on the basis of the notion of permission: the rules were “permissive” but not “exhaustive” (para. 35). What the majority meant by that was nothing more than the general principle that, absent an express indication to the contrary, a positive right can be asserted only against a general prohibition to which it by nature constitutes an exception. For example, a driver's licence does not exempt its holder from a prohibition on driving a motor vehicle on a municipal beach. A rule under which an authorization is granted is, in theory, “permissive, rather than exhaustive” (para. 35). Applied in *Spraytech*, this principle meant that an authorization to import, manufacture, sell and distribute pesticides was not frustrated by the prohibition on spreading pesticides for purely aesthetic purposes. Moreover, and this is an even more general principle of law and statutory interpretation, [TRANSLATION] “two statutes are not repugnant simply because they deal with the same subject” (P.-A. Côté, with S. Beaulac and M. Devinat, *Interprétation des lois* (4th ed. 2009), at p. 406).

même nature que l'interdiction à laquelle le droit (*right*) positif d'origine fédérale ne peut que déroger. La portée du principe est bien illustrée par l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241.

[125] Dans l'affaire *Spraytech*, on prétendait que l'interdiction édictée par un règlement municipal prohibant l'utilisation de pesticides à des fins esthétiques seulement gênait l'exercice d'un droit (*right*) positif conféré par l'homologation d'un produit en vertu de la *Loi [fédérale] sur les produits antiparasitaires*, L.R.C. 1985, ch. P-9, d'une part, et par des permis délivrés en vertu de la *Loi [québécoise] sur les pesticides*, L.R.Q., ch. P-9.3, de l'autre. Il convient de signaler que la juge L'Heureux-Dubé, s'exprimant alors au nom de la majorité, a tranché la question des deux conflits éventuels — l'un avec une norme fédérale, l'autre avec une autre norme provinciale — par l'application d'un même principe général de droit public (par. 36). Alors que la minorité récusait l'idée même de conflit d'objectifs, la majorité en a plutôt accepté le concept mais a conclu à l'absence d'un tel conflit. La majorité a conclu ainsi précisément en ayant recours à la notion de permission : il s'agissait de normes « permissive[s] », mais non « exhaustive[s] » (par. 35). Ce que la majorité entendait par là n'est rien d'autre que le principe général selon lequel, sauf indication expresse ou explicite, un droit (*right*) positif n'est opposable qu'aux interdictions générales auxquelles il permet, de par sa nature, de déroger. Par exemple, un permis de conduire n'exempte pas son titulaire de l'interdiction de conduire un véhicule automobile sur une plage municipale. Une norme délivrant une autorisation est en principe « permissive, et non pas exhaustive » (par. 35). Appliqué dans *Spraytech*, ce principe signifiait que l'autorisation d'importer, de fabriquer, de vendre et de distribuer des pesticides n'était pas contrecarrée par l'interdiction de répandre de tels produits à des fins purement esthétiques. De plus, et cela relève d'un principe encore plus général du droit et de l'interprétation des lois, « deux lois ne sont pas en conflit du simple fait qu'elles s'appliquent à la même matière » (P.-A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4^e éd., 2009), p. 406).

[126] “Conflict of legislative purposes” is simply another term for what is also known as “implicit inconsistency” or “implied conflict”. The purposes of legislators are not as easily frustrated as one might be tempted to think. Quite the contrary. In short, there will be implicit inconsistency [TRANSLATION] “when the cumulative application of the two statutes, although technically possible, creates such unlikely and absurd results that it is fair to believe this was not what the legislature desired” (P.-A. Côté, at p. 409).

[127] On the basis of these principles, L’Heureux-Dubé J. held that the application of the municipal by-law in issue in *Spraytech* was not inconsistent with the relevant federal and provincial legislation and did not frustrate the purposes of Parliament and the Quebec legislature. She concluded that the prohibition in the by-law was not similar in nature to the prohibitions to which approval under the *Pest Control Products Act* and the issuance of permits under the *Pesticides Act* constituted exceptions (see *Spraytech*, at paras. 21-24, for a discussion of the nature of the municipal prohibition).

[128] Therefore, for reasons somewhat different than those given by the Chief Justice, I agree that *Spraytech* and *Mangat* should be distinguished. In *Mangat*, the provincial prohibition against practising law without a licence necessarily precluded the exercise of the federal positive right to be represented before certain administrative tribunals in immigration matters by a person who was generally not licensed to practise law. It would of course have been possible for the aliens concerned to retain lawyers, but the provincial prohibition was in direct conflict with certain special rights that aliens had been granted in the federal administrative process. It was therefore clear that the provincial provision in issue, although valid and otherwise applicable, frustrated Parliament’s purpose. The provincial provision therefore had to yield to the federal

[126] L’expression « conflit d’objectifs législatifs » n’est qu’une façon d’exprimer ce qui est aussi connu sous le nom de « conflit implicite ». Or, les objectifs de tout législateur ne sont pas aussi facilement contrecarrés qu’on pourrait être tenté de le croire. Bien au contraire. En somme, il y aura conflit implicite, « si l’application cumulative de deux lois, bien que techniquement possible, mène à des conséquences tellement déraisonnables ou absurdes qu’on puisse croire que le législateur n’a pas voulu une telle application » (P.-A. Côté, p. 409).

[127] C’est d’ailleurs à la lumière de ces principes que la juge L’Heureux-Dubé a statué que l’application du règlement municipal en cause dans l’affaire *Spraytech* n’était pas inconciliable avec la législation fédérale et provinciale pertinente et que son application ne contrecarrait pas les objectifs respectifs du Parlement et du législateur québécois. Elle a conclu que l’interdiction prescrite par le règlement n’était pas de même nature que les interdictions pour lesquelles l’homologation obtenue en vertu de la *Loi sur les produits antiparasitaires* d’une part et la délivrance d’un permis en vertu de la *Loi sur les pesticides* d’autre part emportaient dérogation (voir *Spraytech*, par. 21-24, pour l’examen de la nature de l’interdiction municipale).

[128] Par conséquent, pour des raisons quelque peu différentes de celles exprimées par la Juge en chef, je suis d’accord pour dire qu’il y a lieu de distinguer les affaires *Spraytech* et *Mangat*. Dans cette dernière affaire, l’interdiction — édictée par la province — de pratiquer le droit sans y être autorisé ne pouvait qu’empêcher la mise en œuvre du droit (*right*) positif d’origine fédérale d’être représenté devant certaines instances administratives en matière d’immigration par une personne qui n’est généralement pas autorisée à pratiquer le droit. Il aurait certes été possible pour les étrangers de se faire représenter par avocat, mais l’interdiction provinciale entrainait directement en conflit avec certains droits spéciaux qui leur étaient octroyés dans le processus administratif fédéral. Il était donc manifeste que, bien que valide et normalement applicable, la disposition provinciale en

provisions as a result of the doctrine of federal paramountcy.

[129] In short, in *Mangat*, the respondent had established not only that the federal rule had created a positive right but also that the provincial prohibition concerned an activity similar in nature to the one covered by the prohibition as an exception to which that right had been created. He had shown that a federal legislative purpose was frustrated by the provincial rule. The same was not true in *Spraytech*, as the prohibitions in issue in that case did not concern the same activities. In the case at bar, as I will explain below, the federal rule in issue does not even satisfy the first stage of the test, since it has not been established that a positive right has been granted to have float planes take off or land or to operate a water aerodrome *at a specific place*.

IV. Application

[130] To answer the constitutional questions stated in this case, the three tests for consistency must be met, namely validity, applicability and operability.

A. *Review on the Issue of Validity*

[131] This case provides a very good illustration of the double aspect doctrine. Zoning by-law No. 210 applies throughout the municipality. It was adopted pursuant to the *Act respecting land use planning and development*. Both the Act and the by-law are, as a whole, consistent with the *Constitution Act, 1867*, under which the provinces are assigned an exclusive power to make laws in relation to municipal institutions (*Lafarge*, at para. 41). And there is no doubt that the *Aeronautics Act* — which is within Parliament's jurisdiction pursuant to the federal aeronautics power — also applies. However, while the zoning by-law in issue may have the effect, in a given zone, of prohibiting or permitting the use of aircraft on land or water or the operation of some

cause se trouvait à contrecarrer l'objectif du législateur fédéral. La disposition provinciale devait donc, en vertu de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, céder devant les dispositions fédérales.

[129] En somme, dans l'affaire *Mangat*, l'intimé avait établi non seulement qu'un droit positif avait été conféré par la norme fédérale mais aussi que l'interdiction provinciale portait sur une activité de même nature que l'activité visée par l'interdiction en dérogation de laquelle un droit avait été conféré par la législation fédérale. Il avait fait la démonstration qu'un objectif législatif fédéral était contrecarré par la norme provinciale. Cela n'a pas été le cas dans *Spraytech*, où les interdictions en cause ne portaient pas sur les mêmes activités. En l'espèce, comme je l'expliquerai plus loin, la norme fédérale en cause dans la présente affaire ne franchit même pas la première étape de l'analyse, puisque l'octroi d'un droit positif de faire décoller ou amerrir des hydravions ou d'exploiter un hydroaérodrome *à un endroit précis* n'a aucunement été établi.

IV. Application

[130] Pour trancher les questions constitutionnelles qui sont posées en l'espèce, les trois critères de conformité doivent être appliqués : validité, applicabilité et opérabilité.

A. *Contrôle de validité*

[131] La présente affaire illustre très bien la doctrine du double aspect. Le règlement de zonage n° 210 s'applique sur tout le territoire de la municipalité. Il a été adopté en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Tant la loi que le règlement sont dans leur ensemble conformes à la *Loi constitutionnelle de 1867*, laquelle attribue en exclusivité aux provinces le pouvoir de légiférer relativement aux institutions municipales (*Lafarge*, par. 41). Par ailleurs, il est incontestable que la *Loi sur l'aéronautique* — qui relève du législateur fédéral en vertu de la compétence de ce dernier sur l'aéronautique — s'applique elle aussi. Cependant, si le règlement de zonage en cause peut avoir pour effet, dans une zone donnée, d'interdire ou de permettre

form of aerodrome, this results first and foremost from the decision to authorize or not to authorize certain types of recreational uses on an exclusive basis.

[132] Intentions are being attributed to the municipality of Sacré-Cœur that are not supported by a careful reading of its zoning by-law. At the beginning of these reasons, I said that the focus should be on the “recreation” group, the classes of “intensive” and “extensive” uses, and note N-10. It would be incorrect to say that the by-law establishes an absolute prohibition against the takeoff and landing of aircraft throughout the municipality’s territory except in zones where those activities are specifically authorized by the insertion of note N-10.

[133] For example, in zone 40-REC — a different zone from the ones in which Gobeil Lake and Long Lake are situated — the zoning by-law authorizes the class of “intensive uses” in the “recreation” group. There is a list of uses for this class that includes [TRANSLATION] “marinas, boat rentals and sightseeing services” (s. 2.2.4.3(5)), among which other similar uses may be deemed to be included. As counsel for the A.G.Q. acknowledged at the hearing (transcript, at pp. 8, 9 and 11), it is clear that, under s. 2.2 of the by-law in issue, use of the territory for the takeoff or landing of aircraft or the operation of some form of aerodrome should be regarded as similar to this last use and therefore “included” in it.

[134] Furthermore, the municipality does not regulate every specific use. Instead, the provisions of the zoning by-law define classes of uses — that is, types of activities, within a broader group of activities, that may or may not be authorized in a given zone — in general terms. If, therefore, the specifications grid indicates that the class of intensive uses or the class of extensive uses is authorized for a given zone, this does not mean that regulating certain undertakings or their activities is the by-law’s pith and substance. Rather, the purpose of this indication is the establishment of rules setting out

l’utilisation d’aéronefs au sol ou sur l’eau ou l’exploitation d’une forme d’aérodrome ou d’une autre, une telle situation résulte d’abord et avant tout de la décision d’autoriser ou non, sur une base exclusive, des types d’usages donnés dans le domaine récréatif.

[132] On prête à la municipalité de Sacré-Cœur des intentions que ne justifie pas une lecture attentive de son règlement de zonage. J’ai mentionné au début des présents motifs que le groupe « récréation », les classes d’usages « intensifs » et « extensifs » ainsi que la note N-10 devaient retenir l’attention. Il serait inexact d’affirmer que, à défaut d’y être autorisé spécialement par la note N-10, il est absolument interdit par le règlement de faire décoller, atterrir ou amerrir des aéronefs sur le territoire de la municipalité.

[133] Par exemple, dans la zone 40-REC — zone différente de celles où sont situés les lacs Gobeil et Long — le règlement de zonage autorise, dans le domaine récréatif, la classe d’usages intensifs. Cette classe comporte une liste d’usages, dont celui relatif à l’exploitation de « ports de plaisance, location de bateaux et services d’excursion » (art. 2.2.4.3(5^o)), auxquels d’autres peuvent être assimilés. Or, comme l’a reconnu l’avocat du P.G.Q. à l’audience (transcription, p. 8, 9 et 11), l’usage du territoire aux fins de décollage, d’atterrissage ou d’amerrissage d’aéronefs ou aux fins d’exploitation d’une forme ou d’une autre d’aérodrome devrait de toute évidence, en vertu de l’art. 2.2 du règlement qui nous occupe, être reconnu comme étant similaire à ce dernier usage et, partant, lui être « assimilé ».

[134] Par ailleurs, la municipalité ne réglemente pas tous les usages particuliers. Les dispositions du règlement de zonage définissent plutôt de manière générale des classes d’usages, en d’autres termes des types d’activités pouvant ou non être autorisés dans une zone donnée et au sein d’un groupe plus large d’activités donné. Par conséquent, si la grille de spécifications indique, pour une zone ou pour une autre, que la classe des usages intensifs ou celle des usages extensifs est permise, cela ne veut pas dire que le caractère véritable de la réglementation est de régir certaines entreprises ou leurs activités.

the authorized uses in the municipality's territory, which is a normative purpose that is connected primarily with the exclusive provincial power in relation to municipal institutions.

[135] Thus, the municipal land use planning system, and more specifically the rules authorizing the classes of extensive and intensive recreational uses, does not, in pith and substance, regulate a matter that falls primarily under the federal aeronautics power, as would be the case with rules dealing specifically or directly with conditions for the takeoff and landing of aircraft or the location of aerodromes.

[136] It follows that, from the standpoint of constitutional validity in light of the division of powers, the location of aerodromes, as a factual matter, has a double aspect because it can be understood from two different legal perspectives: (1) a broader perspective, that of zoning in the exercise of the exclusive provincial power to make laws in relation to municipal institutions; and (2) a narrower perspective, that of regulating aerodromes in the exercise of the exclusive federal aeronautics power. As long as a legislature or a municipality does not cross the line between adopting rules whose pith and substance is zoning and adopting rules relating to aeronautics, its rules will be valid.

[137] As I explained above, the zoning of Gobeil Lake did not change as a result of the adoption of by-law No. 260 in 1995, and that by-law had no impact on 3845443's activities in the municipality of Sacré-Cœur at that time, since those activities did not start until 2002, on Long Lake, before moving to Gobeil Lake in 2005. The conclusion I have just reached — that the municipality could regulate the use of the place — should suffice to answer the question whether the impugned provisions are valid, assuming that what should be in

Cette indication a plutôt pour objet l'établissement d'une norme décrivant les usages autorisés sur le territoire de la municipalité, objet normatif qui se rattache principalement à la compétence exclusive des provinces à l'égard des institutions municipales.

[135] L'aménagement du territoire municipal, notamment au moyen de l'autorisation de classes d'usages extensifs ou intensifs dans le domaine récréatif, n'a donc pas comme caractère véritable de régir une matière qui relèverait principalement de la compétence fédérale sur l'aéronautique, comme ce serait le cas de normes portant spécifiquement ou directement sur les conditions de décollage et d'atterrissage ou d'amerrissage d'aéronefs ou encore sur l'emplacement des aérodromes.

[136] Il ressort de ce qui précède que, sur le plan de la validité constitutionnelle au regard du partage fédératif des compétences, l'emplacement des aérodromes, en tant que matière factuelle, présente un double aspect en ce qu'il peut être appréhendé à partir de deux perspectives juridiques différentes : (1) une perspective plus large, à savoir le zonage dans l'exercice du pouvoir exclusif des provinces de légiférer relativement aux institutions municipales; (2) une perspective plus étroite, à savoir la réglementation des aérodromes dans l'exercice de la compétence législative fédérale exclusive sur l'aéronautique. Dans la mesure où une législature ou une municipalité ne franchit pas le seuil qui la ferait passer de l'adoption de normes dont le caractère véritable est le zonage à l'adoption de normes relatives à l'aéronautique, les normes qu'elle pose sont valides.

[137] J'ai expliqué plus tôt que le zonage en vigueur au lac Gobeil n'avait été aucunement modifié par suite de l'adoption du règlement n° 260 en 1995, texte qui n'avait à ce moment pas d'incidence sur les activités de 3845443 dans la municipalité de Sacré-Cœur, puisque celles-ci n'ont débuté qu'en 2002, au lac Long d'abord, avant de se déplacer au lac Gobeil en 2005. La conclusion que je viens tout juste de tirer, suivant laquelle la municipalité pouvait réglementer l'usage des lieux, devrait suffire pour trancher la question de la validité des dispositions

issue here is how they apply to the facts of this case, and in particular to the activities on Gobeil Lake. I will nonetheless consider whether the municipality of Sacré-Cœur regulated aeronautics or otherwise exceeded its jurisdiction under the Constitution when it adopted by-law No. 260 and added note N-10 to the specifications grid for the new zone 61-RF.

[138] The Chief Justice attaches decisive importance to the note N-10 added by by-law No. 260. First of all, it should be mentioned that the zoning by-law in issue here could very well exist without that note, which it in fact did until being amended. Moreover, the conclusion that the amendment is invalid is of no use to 3845443, because the uses permitted in zone 33-RF would remain unchanged. Also, the Chief Justice states that by-law No. 260 had as its pith and substance the regulation of aeronautics, not land use planning, since its purpose was to regulate the location of aerodromes in the municipality and its effect was to prohibit such facilities on Gobeil Lake as well as to authorize them on Long Lake (paras. 22, 23 and 29). Yet the amending by-law directly concerned only a small part of the municipality's territory and, as I have explained, inserting note N-10 could not have the effect of prohibiting anything. Finally, as to the nature of the note as an authorization, it must be understood that inserting the note was not the only or even the main way for the municipality to authorize the use of its territory for the takeoff and landing of float planes.

[139] It seems to me that the most accurate explanation of the circumstances in which the by-law was adopted, of the by-law's purpose and of the prohibitions in effect at the time can be found in the solemn affirmation made by the person who was the Director General of the municipality at the relevant time, not in the comment on the municipality's intention made by counsel for the A.G.Q. in answer to a question asked at the hearing before us. As is clear not only from the Director General's solemn affirmation, but also from both the letter and the spirit of zoning by-law No. 210,

contestées, si tant est que c'est la manière dont celles-ci s'appliquent aux faits de l'espèce, et notamment aux activités exercées au lac Gobeil, qui doit retenir l'attention. Je me demanderai tout de même si la municipalité de Sacré-Cœur a réglementé l'aéronautique ou si elle a autrement excédé les limites prévues par la Constitution lorsqu'elle a adopté le règlement n° 260 et ajouté la note N-10 à la grille de spécifications pour la nouvelle zone 61-RF.

[138] La Juge en chef accorde une importance déterminante à la note N-10 ajoutée par le règlement n° 260. Précisons d'abord que le règlement de zonage litigieux pourrait très bien exister sans cette note, c'était d'ailleurs le cas jusqu'à sa modification. Par ailleurs, la conclusion que la modification est invalide n'est d'aucune utilité pour 3845443, parce que les usages permis dans la zone 33-RF ne seraient pas changés pour autant. De plus, la Juge en chef affirme que le règlement n° 260 avait comme caractère véritable la réglementation de l'aéronautique, et non l'aménagement du territoire, puisque son objet était de réglementer l'emplacement des aérodromes dans la municipalité et que son effet était d'interdire ces installations au lac Gobeil en plus de les autoriser au lac Long (par. 22, 23 et 29). Or, ce règlement modificatif ne concernait directement qu'une petite portion du territoire de la municipalité et, comme je l'ai expliqué, le recours à la note N-10 ne saurait avoir pour effet d'interdire quoi que ce soit. Enfin, concernant sa nature comme note d'autorisation, il faut comprendre que l'inscription de cette note n'est ni la seule ni même la principale façon pour la municipalité d'autoriser l'usage du territoire pour le décollage et l'amerrissage d'hydravions.

[139] La description des circonstances ayant entouré l'adoption du règlement de même que l'objet de celui-ci et les interdictions qui étaient alors en vigueur me semblent plus fidèlement exprimés par la déclaration solennelle du directeur général de la municipalité à l'époque que par le commentaire sur l'intention de la municipalité fait à l'audience devant nous par l'avocat du P.G.Q., en réponse à une question qui lui était posée. Comme l'indique clairement non seulement la déclaration solennelle du directeur général, mais aussi la lettre autant que l'esprit du règlement de zonage n° 210, les activités aériennes

aviation activities had been prohibited on Gobeil Lake since 1993. Once again, the relevant passage from the solemn affirmation reads as follows: [TRANSLATION] “the municipality . . . decided . . . to maintain the prohibition on commercial activities involving the use of [the aerodrome] . . . and to specifically authorize . . . commercial activities for the new zone” (emphasis added). On the question of the purpose and effects of by-law No. 260, I therefore attach greater weight to this statement of the Director General of the municipality than to any slightly contradictory comments made by counsel for the A.G.Q. in his factum or at the hearing before this Court. In any event, the purpose and effect of by-law No. 260 are not questions in respect of which an admission or a concession can bind the Court. Moreover, as I mentioned above, this principle is of particular relevance in the case at bar given that the issue before the Court extends beyond the interests of the parties.

[140] The prohibition of aviation activities in zone 33-RF, where Gobeil Lake is located, in no way resulted, therefore, from the specific authorization of such activities, beginning in 1995, in the new zone 61-RF, where Long Lake is located. Rather, that prohibition existed because only the class of “extensive” uses was authorized in that zone in the “recreation” group. At most, the 1995 amendment had the effect — one that was very indirect — of confirming that, if a note was required to specifically authorize aviation activities in a zone where only “extensive” uses were authorized in the “recreation” group, it was indeed because such activities were not normally authorized in such a zone.

[141] Contrary to the view expressed by the Chief Justice, the addition of the note did not have the effect of restricting the activities authorized in zone 33-RF. The Chief Justice asserts that, “[w]hen an activity is specifically authorized in one zone (61-RF) and the zoning chart for a second zone (33-RF) is silent on the matter, the activity is prohibited in the second zone by the principle of *inclusio unius est exclusio alterius*” (para. 14). In my opinion, that principle of interpretation is of no

étaient déjà interdites depuis 1993 au lac Gobeil. Je rappelle l'extrait pertinent de cette déclaration : « la Municipalité [. . .] a décidé [de] maintenir l'interdiction des activités commerciales liées à l'utilisation [de l'aérodrome] et [d']autoriser [les] activités commerciales spécifiquement pour la nouvelle zone » (je souligne). Pour ma part, j'accorde donc, sur la question de l'objet et des effets du règlement n° 260, davantage de poids à cette déclaration du directeur général de la municipalité qu'aux déclarations quelque peu contradictoires qu'a pu faire l'avocat du P.G.Q. dans son mémoire ou à l'audience devant nous. En tout état de cause, l'objet et l'effet du règlement n° 260 ne sont pas des questions qui peuvent faire l'objet d'admission ou de concession qui lie la Cour. D'ailleurs, comme je l'ai mentionné plus tôt, ce principe s'avère d'autant plus pertinent en l'espèce que l'objet du litige dépasse les intérêts des parties.

[140] Le fait que des activités aériennes aient été spécialement autorisées à partir de 1995 dans la nouvelle zone 61-RF où se trouve le lac Long n'est donc en rien la cause de leur interdiction dans la zone 33-RF où est situé le lac Gobeil. La cause de cette interdiction est plutôt le fait que seule la classe d'usages extensifs est autorisée dans cette zone dans le domaine récréatif. La modification de 1995 a tout au plus eu pour effet — tout à fait indirect d'ailleurs — de confirmer que, s'il était nécessaire de recourir à une note pour autoriser spécialement les activités aériennes dans une zone où seuls des usages extensifs étaient permis dans le domaine récréatif, c'est bel et bien parce que de telles activités ne le sont normalement pas dans une telle zone.

[141] Contrairement à ce qu'affirme la Juge en chef, l'ajout de la note n'a eu aucun effet restrictif sur les activités autorisées dans la zone 33-RF. La Juge en chef avance que, « [l]orsqu'une activité est expressément autorisée dans une zone (61-RF) et que la grille de spécifications du zonage à l'égard d'une autre zone (33-RF) ne mentionne pas cette activité, celle-ci est interdite dans l'autre zone par l'application de la règle *inclusio unius est exclusio alterius* » (par. 14). À mon avis, cette règle

assistance in this case. Each of the notes creating specific authorizations, with the sole exception of note N-10, concerns uses enumerated as examples in the definition of one of the classes provided for in the by-law (s. 4.2.3 of zoning by-law No. 210). Therefore, contrary to what the Chief Justice is suggesting, a use can very well be specifically authorized in one zone by means of a note while at the same time being generally authorized — without a note being necessary — in another zone where another class of uses is authorized. Including a use in a zone by means of a note does not therefore imply that it is excluded from another zone for which the note in question is not indicated.

[142] If the principle relied on by the Chief Justice must instead be understood to apply only to two zones where, with the exception of the specific authorization in question, the zoning is the same, my response would be, quite simply, that the purpose of any specific authorization is to permit, on an exceptional basis, a use covered by none of the classes indicated for the zone in question. Moreover, as I mentioned above, it is agreed that the uses authorized by indicating the classes in which they are included are authorized to the exclusion of uses included in any class that is not indicated. This is clear from s. 4.2.2 of by-law No. 210, but that section is not relevant in this case.

[143] In sum, the Chief Justice's argument does not, in my opinion, support a conclusion that the effect of specifically authorizing the operation of float planes and water aerodromes in the new zone 61-RF was to prohibit that use in a zone in which the zoning was the same aside from that exceptional authorization. Such a prohibition clearly is not the result of the recourse to note N-10; indeed, it is actually the cause of that recourse. The Director General of the municipality of Sacré-Cœur was therefore absolutely right to say that one of the effects of the specific authorization given for Long Lake in 1995 was to confirm the corresponding prohibition that had applied to Gobeil Lake since at least the time of the adoption of the zoning by-law in 1993.

d'interprétation n'est d'aucune utilité en l'espèce. Les notes accordant des autorisations spéciales se rapportent toutes, à la seule exception de la note N-10, à des usages énumérés à titre d'exemples dans la définition de l'une ou l'autre des classes prévues au règlement (art. 4.2.3 du règlement de zonage n° 210). Par conséquent, contrairement à ce que suggère la Juge en chef, un usage peut très bien être autorisé spécialement dans une zone au moyen d'une note tout en l'étant de façon générale — donc sans besoin d'une note — dans une autre zone où une autre classe d'usages est autorisée. L'inclusion d'un usage dans une zone par voie de note n'implique donc aucunement son exclusion d'une autre zone où cette note ne figure pas.

[142] S'il faut plutôt comprendre du principe invoqué par la Juge en chef qu'il ne s'applique qu'à deux zones où, à l'exception de l'autorisation spéciale en question, le zonage est le même, je répondrais simplement que c'est la raison d'être de toute autorisation spéciale que de permettre exceptionnellement un usage non compris dans aucune des classes d'usages indiquées pour cette zone. Il est entendu par ailleurs, comme je l'ai mentionné, que les usages autorisés par l'indication des classes qui les comprennent le sont à l'exclusion de ceux appartenant à toute classe qui n'est pas indiquée. Cette constatation ressort clairement du texte de l'art. 4.2.2 du règlement n° 210, mais cet article n'a aucune application en l'espèce.

[143] En somme, l'argument de la Juge en chef ne permet à mon sens aucunement de conclure que l'autorisation spécifique d'exploiter des hydravions et des hydroaérodromes dans la nouvelle zone 61-RF a eu pour effet d'interdire cet usage dans une zone dont le zonage est le même sauf pour cette autorisation dérogatoire. Une telle interdiction n'est certainement pas la conséquence du recours à la note N-10; elle en est la cause même. Par conséquent, le directeur général de la municipalité de Sacré-Cœur a tout à fait raison de dire que l'autorisation spéciale accordée au lac Long en 1995 a eu entre autres effets de confirmer l'interdiction correspondante qui visait le lac Gobeil au moins depuis l'adoption du règlement de zonage en 1993.

[144] However, some might consider the note N-10 introduced by by-law No. 260 to be problematic on the basis that, contrary to what is provided for in s. 4.2.3 of zoning by-law No. 210, the use specifically authorized by this new note is not expressly included in the definition of any class of uses. But as I mentioned above, the uses set out in the definitions of the various classes in by-law No. 210 are generally given only by way of illustration as part of non-exhaustive lists, which means that the use provided for in note N-10 can certainly be “deemed to be included” in the class of “intensive” recreational uses under s. 2.2. What is really problematic here, from the standpoint of the constitutional division of powers more than of the by-law’s internal consistency, is the fact that by authorizing their operation through the effect of note N-10, the by-law applies directly to float planes and water aerodromes.

[145] The constitutionality of this note, which deals expressly with [TRANSLATION] “[r]afts, wharves or any other structures for landing or docking float planes or deplaning their passengers”, is indeed questionable if the note is considered in isolation. When the municipality added this note to the list set out following the specifications grid in 1995 and included the note in the grid in question, it appears to have crossed the line I referred to above between land use planning and the regulation of aerodromes. However, where, as here, such an action is taken by means of one or more provisions rather than of a complete set of provisions, the analysis should be taken further to determine whether a provision that appears to be invalid must be found to be valid pursuant to the ancillary powers doctrine.

[146] If the necessary connection test associated with that doctrine were applicable, note N-10 would not meet it. The municipality could very well have achieved the same result by deeming the contemplated use to be included, pursuant to the mechanism established in s. 2.2, in the one provided for in s. 2.2.4.3(5) of the by-law, namely [TRANSLATION] “marinas, boat rentals and sightseeing services”.

[144] On pourrait cependant croire qu’un indice du caractère problématique de la note N-10 qu’a introduite le règlement n° 260 est le fait que, contrairement à ce que prévoit l’art. 4.2.3 du règlement de zonage n° 210, l’usage autorisé spécialement par cette nouvelle note n’est prévu expressément dans la définition d’aucune classe d’usages. Toutefois, comme je l’ai souligné, les usages mentionnés dans la définition réglementaire des différentes classes ne sont généralement donnés qu’à titre d’exemple à l’intérieur d’une liste non exhaustive, de sorte qu’en vertu de l’art. 2.2 on peut certainement « assimiler » l’usage prévu à la note N-10 dans la classe des usages récréatifs intensifs. Ce qui est véritablement problématique ici et qui concerne davantage le partage fédératif des compétences que la cohérence interne du règlement, c’est plutôt que, du fait qu’il autorise leur exploitation par l’effet de la note N-10, le règlement vise directement les hydravions et hydroaérodromes.

[145] La constitutionnalité de cette note, qui traite expressément des « radeaux, quais, ou toutes autres structures d’amerrissage ou d’accueil des hydravions ou de leurs passagers », pourrait être mise en doute si on la considérait isolément. En effet, lorsqu’elle a ajouté cette note à la liste prévue à la suite de la grille de spécifications en 1995 et l’a inscrite à la grille en question, la municipalité semble avoir franchi le seuil que j’évoquais plus tôt et qui sépare l’aménagement du territoire de la réglementation des aérodromes. Cependant, dans les cas où, comme en l’espèce, un tel acte est posé au moyen d’une ou de plusieurs dispositions plutôt qu’au moyen d’un ensemble complet de dispositions, il convient de poursuivre l’analyse afin de vérifier si la disposition en apparence invalide doit être tenue pour valide par application de la doctrine de la compétence accessoire.

[146] Si le critère de la nécessité prévu par cette doctrine était applicable, la note N-10 ne le respecterait pas. En effet, la municipalité aurait très bien pu arriver au même résultat en assimilant, grâce au mécanisme que prévoit l’art. 2.2, l’usage envisagé à celui mentionné à l’art. 2.2.4.3(5^o) du règlement, soit l’usage relatif aux « ports de plaisance, location de bateaux et services d’excursion ».

[147] However, the test to be met here is not that of a necessary connection, but only that of a functional relationship. This case involves an authorization, not a prohibition. As well, the rule relates only to the location of water aerodromes. This means that the overflow can only be minor. What must therefore be determined is whether the note N-10 mechanism has a meaningful function in the zoning by-law, and particularly in the specifications grid. The answer is yes. This mechanism gives the municipality the flexibility needed to ease the effect of certain limitations by means of a specific authorization. Given the increased flexibility made possible by the specific authorization based on note N-10, as compared with the relative inflexibility of the mechanism of classes of uses, the impugned provisions — s. 4.2(e) and (f) of by-law No. 260, and Sch. B to zoning by-law No. 210 as amended by the s. 4.2(e) and (f) in question — most certainly do have a functional relationship with the zoning by-law as a whole.

[148] Therefore, even though the opposite result should change nothing whatsoever in this case, I conclude that the note N-10 mechanism introduced into zoning by-law No. 210 of the municipality of Sacré-Cœur by by-law No. 260 and applied to the new zone 61-RF is valid as a delegated exercise of a power ancillary to the power in relation to municipal institutions.

B. *Review on the Issue of Applicability*

[149] The issue of applicability brings the doctrine of interjurisdictional immunity into play. The A.G.Q. submits that that doctrine does not apply where there is a double aspect, and he bases this argument on a comment made in *Lafarge*:

For the reasons we gave in *Canadian Western Bank v. Alberta*, [2007] 2 S.C.R. 3, 2007 SCC 22, released concurrently, we agree with the approach outlined by the late Chief Justice Dickson in *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 18, in which he characterized the arguments for interjurisdictional immunity as not particularly compelling, and

[147] Toutefois, ce n'est pas le critère de la nécessité qui s'applique ici, mais celui de la simple fonctionnalité. En effet, il est ici question d'une permission et non d'une interdiction. De plus, la norme ne vise que l'emplacement des hydroaérodromes. Il ne peut donc s'agir que d'un débordement mineur. Par conséquent, il faut déterminer si le mécanisme de la note N-10 joue un rôle significatif à l'intérieur du règlement de zonage, et notamment de la grille de spécifications. La réponse est affirmative. Ce mécanisme accorde aux autorités municipales la souplesse dont elles ont besoin pour tempérer l'effet de certaines limitations au moyen d'une autorisation spécifique. Compte tenu de la souplesse accrue que permet l'autorisation spéciale fondée sur la note N-10 par rapport à la relative rigidité du mécanisme des classes d'usages, les dispositions contestées — soit les al. 4.2e) et f) du règlement n° 260 ainsi que l'annexe B du règlement de zonage n° 210, telle que modifiée par ces alinéas — entretiennent assurément un lien fonctionnel avec le règlement de zonage dans son ensemble.

[148] En conséquence, même si le résultat inverse ne devrait absolument rien changer à la présente affaire, j'en viens à la conclusion que le mécanisme de la note N-10 introduit dans le règlement de zonage n° 210 de la municipalité de Sacré-Cœur par le règlement n° 260 et utilisé dans la nouvelle zone 61-RF est valide en tant qu'exercice délégué d'une compétence accessoire à la compétence relative aux institutions municipales.

B. *Contrôle d'applicabilité*

[149] Le contrôle d'applicabilité fait intervenir la doctrine de la protection des compétences exclusives. Le P.G.Q. soutient que cette doctrine ne s'applique pas lorsqu'il y a double aspect. Il appuie cet argument sur un commentaire fait dans l'arrêt *Lafarge* :

Pour les motifs que nous avons exposés dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, 2007 CSC 22, rendu simultanément, nous souscrivons à la méthode énoncée par le regretté juge en chef Dickson dans *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 18, où il a jugé que les arguments à l'appui de la doctrine de l'exclusivité des compétences

concluded that they ran contrary to the “dominant tide” of Canadian constitutional jurisprudence. In particular, in our view, the doctrine should not be used where, as here, the legislative subject matter (waterfront development) presents a double aspect. [para. 4]

[150] Although the doctrine of interjurisdictional immunity cannot be invoked to protect a concurrent power (for example, a government at one level cannot claim exclusivity for the core of the agriculture power), it should be pointed out that where a double aspect relates to the application of an exclusive power, it does not change the exclusive nature of the power. Therefore, the fact that a rule is valid because its subject matter has a double aspect does not change the conditions that must be met for the doctrine of interjurisdictional immunity to apply. Furthermore, it can be seen that, since the issue of applicability can arise only in respect of valid rules, in practice it can arise only in relation to matters that, to some extent, have a double aspect. If the *valid* exercise of a power by a government at one level is capable of having certain effects on the exercise — whether actual or potential — of exclusive powers of the other level, this is necessarily because the government exercising its power does so in relation to a matter with a double aspect.

[151] Since *Canadian Western Bank*, it has been settled law that the doctrine of interjurisdictional immunity should, in principle, be limited to protecting cores of power that the courts have already found to require protection, at least where the protection of federal powers is concerned. In that case, Binnie and LeBel JJ. gave terminal facilities of interprovincial and international carriers as an example of these “situations already covered by precedent” (para. 77):

The appellants rely on *Greater Toronto Airports Authority v. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, [2001] 1 S.C.R. ix, in which it was held that a neighbouring municipality could not impose its land-use development controls (and charges) on the planned expansion

n’étaient pas particulièrement convaincants, et conclu qu’ils allaient à l’encontre du « courant dominant » de la jurisprudence canadienne en matière constitutionnelle. Nous estimons tout particulièrement qu’il n’y a pas lieu d’utiliser cette doctrine lorsque, comme en l’espèce, la matière législative (l’aménagement du front de mer) présente un double aspect. [par. 4]

[150] Bien que la doctrine de la protection des compétences exclusives ne puisse être invoquée pour protéger une compétence concurrente (p. ex., un ordre de gouvernement ne saurait revendiquer l’exclusivité sur ce qui est au cœur de la compétence en matière d’agriculture), il y a lieu de rappeler que l’application du double aspect n’altère en rien le caractère exclusif d’une compétence. Par conséquent, le fait qu’une norme soit valide parce que son objet présente un double aspect ne changera rien aux conditions d’application de la doctrine de la protection des compétences exclusives. Du reste, on constatera que, comme la question de l’applicabilité ne peut se poser qu’au sujet de normes valides, cette doctrine n’est susceptible d’intervenir en pratique que relativement à une matière présentant, à un degré ou un autre, un double aspect. En effet, si l’exercice *valide* par un ordre de gouvernement de l’une ou l’autre de ses compétences peut produire certains effets sur l’exercice — réel ou potentiel — des compétences exclusives de l’autre, c’est forcément que le premier ordre a exercé sa compétence sur une matière présentant un double aspect.

[151] Depuis l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest*, il est établi que la doctrine de la protection des compétences exclusives ne devrait en principe servir qu’à la protection du cœur d’une compétence qui a déjà été reconnu par la jurisprudence, du moins en ce qui concerne la protection des compétences fédérales. Dans ce même arrêt, les juges Binnie et LeBel donnent, comme exemple de ces « situations déjà traitées dans la jurisprudence » (par. 77), les terminaux portuaires des transporteurs interprovinciaux et internationaux :

Les appelantes invoquent l’arrêt *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2001] 1 R.C.S. ix, dans lequel il a été décidé qu’une municipalité voisine ne pouvait appliquer ses mesures de contrôle de l’aménagement du territoire (et ses frais)

of terminal facilities at Toronto's Pearson Airport. Of course interprovincial and international carriers have a vital and essential interest in being able to land at an airport or having access to a safe harbour. Aircraft cannot remain aloft indefinitely awaiting planning permission from other levels of government. This activity does not lend itself to overlapping regulation. See *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] S.C.R. 292; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 66 D.L.R. (3d) 610 (Ont. C.A.), and *Venchiarutti v. Longhurst* (1992), 8 O.R. (3d) 422 (C.A.). [para. 54]

[152] Thus, the courts would seem to have found that the federal aeronautics power has a core requiring protection. The analysis has not always been rigorous, however. For example, although it would seem from a careful reading of *St-Louis v. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.), that the issue in that case was whether provincial provisions that appeared to fall within the exclusive federal aeronautics power were valid under the ancillary powers doctrine, the Quebec Court of Appeal's interpretation in the instant case suggests that the issue in *St-Louis* was actually whether the provisions were applicable pursuant to the doctrine of interjurisdictional immunity. This shift occurs frequently. It can be seen from *Johannesson* through to more recent cases, including *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546 (C.A.); *Construction Montcalm*; *Venchiarutti v. Longhurst* (1992), 8 O.R. (3d) 422 (C.A.); *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581; and *Greater Toronto Airports Authority v. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641 (C.A.). *Re Walker and Minister of Housing for Ontario* (1983), 41 O.R. (2d) 9 (C.A.), is still among those cited in support of the position that there is a protected core of the aeronautics power even though the issue in that case was whether a provincial measure was invalid, not whether it was inapplicable. Regardless of whether this is characterized as a shift or as confusion, there is a fairly well-established line of authority according to which the exclusive federal aeronautics power does indeed have a protected core.

à l'agrandissement projeté des installations terminales de l'aéroport Pearson de Toronto. Il est évident que les transporteurs interprovinciaux et internationaux ont un intérêt vital et essentiel à pouvoir se poser dans un aéroport ou à accéder à un port sécuritaire. Les aéronefs ne peuvent rester indéfiniment en l'air dans l'attente d'une autorisation d'aménagement de la part d'autres ordres de gouvernement. Cette activité ne se prête pas à un chevauchement sur le plan de la réglementation. Voir *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] R.C.S. 292; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 66 D.L.R. (3d) 610 (C.A. Ont.); et *Venchiarutti c. Longhurst* (1992), 8 O.R. (3d) 422 (C.A.). [para. 54]

[152] La jurisprudence tend ainsi à reconnaître un cœur protégé à la compétence fédérale sur l'aéronautique. Toutefois, l'analyse n'est pas toujours rigoureuse. Par exemple, une lecture attentive de l'arrêt *St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.), tend à indiquer qu'il est question dans cette décision de la validité, du point de vue de la doctrine de la compétence accessoire, de dispositions provinciales semblant plutôt relever de la compétence fédérale exclusive en matière d'aéronautique, mais l'interprétation qu'en donne la Cour d'appel du Québec dans le présent dossier suggère qu'il y était plutôt question de leur applicabilité au regard de la doctrine de la protection des compétences exclusives. Le glissement est fréquent. Il peut être observé depuis l'arrêt *Johannesson* jusqu'à des décisions plus récentes, notamment *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546 (C.A.); *Construction Montcalm*; *Venchiarutti c. Longhurst* (1992), 8 O.R. (3d) 422 (C.A.); *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581; et *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641 (C.A.). L'affaire *Re Walker and Minister of Housing for Ontario* (1983), 41 O.R. (2d) 9 (C.A.), demeure l'une de celles qui est citée à l'appui de la thèse d'un cœur de compétence protégé en matière d'aéronautique, alors qu'il y est question de l'invalidité d'une mesure provinciale, non pas de son inapplicabilité. Or, qu'il y ait eu glissement ou confusion, il n'en demeure pas moins qu'une jurisprudence relativement bien établie reconnaît bel et bien que la compétence fédérale exclusive sur l'aéronautique possède un cœur protégé.

[153] This protected core of power applies to the design and operation of airports, but not to the construction of one (*Construction Montcalm*, at pp. 775-76). However, this jurisdiction over the design of an airport extends to construction standards like the ones found in building codes (*Greater Toronto Airports Authority*). Logically, it also extends to the location of airports.

[154] This leads to the question whether the location of aerodromes is part of the protected core of the exclusive federal aeronautics power in the same way as the location of airports. The intervenor Greater Toronto Airports Authority submits that there is no support in the case law for distinguishing aerodromes, the operation of which does not require a licence, from airports, for which, on the contrary, a licence is required. However, a constitutional basis for such a distinction of legislative origin could have been found in the fact that the federal aeronautics power is based on the national concern doctrine and that it can hardly be said that aerodromes have a national dimension. As Professor Hogg writes, *Johannesson* is “[t]he most extreme example” of a finding of encroachment. He points out that, “[w]hen one considers that the control of land use is ordinarily within property and civil rights in the province, and is always a question of vital local concern, it would surely have been wiser for the Court to treat the by-law as valid under the double-aspect doctrine” (Hogg, at p. 22-25). Nonetheless, in *Venchiarutti*, the Ontario Court of Appeal held that a municipal zoning by-law was inapplicable to small aerodromes the operation of which did not require a licence. I therefore conclude that it is well settled in law that the definition of the core of the federal aeronautics power includes the location of aerodromes and that there is no need, for the purpose of defining the protected core of power, to distinguish the location of aerodromes from that of airports. Since *Canadian Western Bank*, however, the analysis no longer ends here.

[153] Font partie de ce cœur de compétence protégé la conception et l’exploitation des aéroports, mais non la construction de ceux-ci (*Construction Montcalm*, p. 775-776). Cette compétence sur la conception d’un aéroport s’étend toutefois aux normes de construction du type de celles énoncées dans les codes du bâtiment (*Greater Toronto Airports Authority*). Elle s’étend également, en toute logique, à l’emplacement des aéroports.

[154] On peut maintenant se demander si l’emplacement des aéroports fait partie du cœur protégé de la compétence fédérale exclusive sur l’aéronautique au même titre que l’emplacement des aéroports. L’intervenante l’Autorité aéroportuaire du Grand Toronto a soutenu que rien dans la jurisprudence n’autorise de distinction entre les aéroports, dont l’exploitation n’exige pas de permis, et les aéroports, à l’égard desquels il faut au contraire obtenir un tel permis. Cependant, cette distinction d’origine législative aurait pu trouver un ancrage constitutionnel dans le fait que la compétence fédérale sur l’aéronautique se fonde sur la théorie de la dimension nationale et qu’on peut difficilement dire que les aéroports revêtent une telle dimension. D’ailleurs, comme l’écrit le professeur Hogg, *Johannesson* est [TRADUCTION] « [l]’exemple le plus extrême » de conclusion d’empiètement. Comme il le signale, « [l]orsqu’on considère que l’aménagement du territoire est normalement inclus dans la propriété et les droits civils dans la province, et qu’il s’agit toujours d’une question d’importance vitale pour la localité, il aurait sûrement été plus sage pour la Cour de considérer le règlement comme valide en vertu de la doctrine du double aspect » (Hogg, p. 22-25). Néanmoins, dans *Venchiarutti*, la Cour d’appel de l’Ontario a déclaré un règlement municipal de zonage inapplicable aux petits aéroports dont l’exploitation n’exige pas de permis. J’en conclus qu’il est suffisamment établi dans la jurisprudence que l’emplacement des aéroports fait partie de la définition du cœur de la compétence fédérale sur l’aéronautique et qu’il n’y a pas lieu, pour les besoins de la définition du cœur protégé de compétence, de distinguer l’emplacement des aéroports de celui des aéroports. Cependant, là ne s’arrête maintenant plus l’analyse depuis *Banque canadienne de l’Ouest*.

[155] The test that was applied in *Venchiarutti* was that of merely “affecting”, not the test of “impairing” that this Court has since introduced. The Court held in *Canadian Western Bank* that the cores of power to be protected should be limited to those that had already been found to require protection, but it added that the applicable test for new conflicts would be that of impairment of activities at the core of the exclusive power in question. Therefore, even though it is settled law that the home base of aircraft is part of the core of the federal aeronautics power, it must nevertheless be determined, when a new conflict arises as in the instant case, whether the protected activities are impaired.

[156] In the case at bar, neither the respondents nor the intervener A.G.C. nor the Court of Appeal has shown or explained how or why the application of valid municipal rules respecting land use planning to aerodromes could have the effect of impairing the activities of aviation undertakings.

[157] Counsel for the respondents merely maintained that there can be no overlap with the purpose of the aviation regulations (R.F., at para. 68). This was not a demonstration of impairment. It was incumbent on the respondents to show how applying municipal rules respecting land use planning to aerodromes has adverse consequences for the activities of aviation undertakings.

[158] As we have seen, the purpose of the doctrine of interjurisdictional immunity is to protect powers of one level of government from certain effects of valid rules adopted by a government at the other level. A government at one level can therefore affect an exclusive power of the other level for the purposes of that doctrine only indirectly, that is, through effects on a matter to which that power applies. This means that the effect of the application of a valid rule will be an “impairment” as that term is used in the context of the doctrine of interjurisdictional immunity only if it hinders or “impairs” activities that fall under the core of an exclusive power of the other level of government. But it should not be thought that such an impairment can

[155] En effet, le critère applicable dans *Venchiarutti* était la simple atteinte, et non l’entrave, que notre jurisprudence a introduit depuis. Si, dans *Banque canadienne de l’Ouest*, il a été décidé qu’il y a lieu de s’en tenir aux cœurs de compétence déjà reconnus, on y précise cependant que le critère applicable aux nouveaux conflits est l’entrave aux activités qui se trouvent au cœur de cette compétence exclusive. Par conséquent, même si la jurisprudence reconnaît que le port d’attache des aéronefs fait partie du cœur de la compétence fédérale sur l’aéronautique, il faut tout de même se demander, lorsque se présente comme en l’espèce un nouveau conflit, s’il y a ou non entrave aux activités protégées.

[156] Dans le présent pourvoi, ni les intimés, ni l’intervenant le P.G.C., ni la Cour d’appel n’ont démontré ou expliqué comment ou pourquoi l’application aux aérodromes de normes municipales valides concernant l’aménagement du territoire pouvait entraver les activités des entreprises aéronautiques.

[157] Le procureur des intimés s’est contenté de soutenir que l’objet de la réglementation en matière d’aéronautique ne tolère aucun chevauchement (m.i., par. 68). Il ne s’agit pas là de la démonstration d’une entrave. Les intimés auraient dû établir en quoi l’application aux aérodromes des normes municipales relatives à l’aménagement du territoire entraîne des conséquences fâcheuses sur les activités des entreprises aéronautiques.

[158] Comme nous l’avons vu, la doctrine de la protection des compétences exclusives vise à protéger les compétences d’un ordre de gouvernement contre certains effets de normes valides de l’autre ordre. Un ordre de gouvernement ne peut donc affecter la compétence exclusive d’un autre ordre au sens de la doctrine de la protection des compétences que de manière indirecte, c’est-à-dire par des effets sur une matière qui fait l’objet de la compétence exclusive de l’autre ordre. C’est donc dire que l’application d’une norme valide ne se traduira par une entrave au sens de cette doctrine que si elle gêne ou « entrave » des activités qui relèvent du cœur d’une compétence exclusive de l’autre ordre. Encore là, il faut bien se garder de croire qu’une telle entrave au

limit a government's legal capacity to validly adopt rules in the exercise of its own exclusive powers. A government can always legislate and, if the government in question is the federal government, its legislation will even be paramount in the event of a conflict. Thus, in skipping the step of analysing the real effects of the zoning by-law on *activities* of federal undertakings and in limiting her analysis to the effects of the impugned legislation on the other level's *power*, the Chief Justice effectively eliminates the impairment test. Since, under her approach, the issue is no longer whether a zoning by-law limits activities in, for example, 1 percent or 50 percent of the territory, but whether the legislation has an effect on the power, the impairment test is superfluous — a government may never impair a power of the other level. As a matter of law, the impairment has never been assessed by determining the direct legal effect on the power of the other level of government, as there can be no such effect. "Impairment" in the context of the doctrine of inter-jurisdictional immunity instead involves a rule that constrains the activities in question and, therefore, a practical effect on the power that is real, although only indirect. This is the only approach that gives meaning to the impairment concept.

[159] It can be seen from the history of the doctrine of interjurisdictional immunity that the protection from the application of valid rules adopted by a government at the other level has always been limited to activities at the core of the power being protected. In short, the protected core of a power consists of a matter, or of activities. Where a rule is found to be valid on the basis of the double aspect doctrine, the doctrine of interjurisdictional immunity will sometimes shield part of the matter having a double aspect from the application of the rule in question. Obviously, the specific lesson I would draw here from the history of the doctrine of interjurisdictional immunity does not vary depending on which of the various tests defined successively by the courts — sterilizing or paralyzing, merely affecting, or impairing — is applied. So far, however, incidental effects have always been assessed

sens de la doctrine de la protection des compétences pourrait limiter la capacité juridique d'un ordre d'établir valablement des normes dans l'exercice de sa compétence exclusive. Un gouvernement peut toujours légiférer et, s'il s'agit de l'ordre fédéral, ses lois sont même prépondérantes en cas de conflit. Par conséquent, lorsque la Juge en chef escamote l'étape de l'analyse des effets réels du règlement de zonage sur les *activités* des entreprises fédérales et se contente de vérifier les effets de la mesure législative contestée sur le *pouvoir* de légiférer de l'autre ordre, elle élimine effectivement le critère de l'entrave. En effet, étant donné que, selon son approche, il ne s'agit plus de déterminer si un règlement de zonage limite les activités, par exemple dans 1% ou 50% du territoire, mais de vérifier si la législation a un effet sur le pouvoir de légiférer, le critère de l'entrave est inutile — un ordre ne peut jamais entraver le pouvoir ou la compétence de l'autre ordre. Comme question de droit, l'entrave n'a jamais été mesurée en vérifiant l'effet juridique direct sur le pouvoir ou la compétence de l'autre ordre de gouvernement, lequel effet ne peut qu'être nul. Avec l'entrave au sens de la doctrine de la protection des compétences exclusives, il est plutôt question d'une norme qui impose des contraintes sur les activités visées et donc d'un effet pratique réel mais seulement indirect sur le pouvoir ou la compétence. Seule cette approche donne un sens à la notion d'entrave.

[159] L'histoire de la doctrine de la protection des compétences exclusives enseigne que cette « protection » ne s'est toujours appliquée qu'à des activités se situant au cœur de l'objet de la compétence qu'il s'agissait de protéger, et ce, contre l'application de normes valides de l'autre ordre de gouvernement. En somme, un cœur protégé de compétence, c'est une matière, ce sont des activités. Dans les cas où la doctrine du double aspect amènera à conclure à la validité d'une norme, celle de la protection des compétences soustraira parfois une partie de cette matière présentant un double aspect à l'application de cette même norme. L'enseignement précis que j'entends ici tirer de l'histoire de la doctrine de la protection des compétences exclusives ne varie évidemment pas avec les différents critères qu'a successivement définis la jurisprudence, soit la stérilisation ou paralysie, la simple atteinte ou l'entrave.

in relation to activities falling under the core of the power.

[160] The doctrine of interjurisdictional immunity was initially used to protect the federal powers over “works” and undertakings (*Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (P.C.)) and over federally incorporated companies (*John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.), *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (P.C.), *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260 (P.C.)). In those cases, it was asked whether the application of the provincial rule in issue was likely to interfere unduly with carrying out the federal work or the activities of the federal undertaking or company. The provision in question was held to be inapplicable if its effects on the activities proved to be sterilizing or paralyzing. At this point in the analysis, it is important to note that the same reasoning applies whether the test is “affecting”, “impairing” or “sterilizing”. In other words, the assessment always concerns the effects of the rule on the activities of an undertaking or on a given field of activity (*Bell Canada v. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749, at pp. 855-56; *Irwin Toy Ltd. v. Québec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 955; *Canadian Western Bank*, at para. 52).

[161] Keeping clearly in mind the fact that the doctrine of interjurisdictional immunity requires an assessment of the effects of the rule in question on undertakings, works or activities that are central to the subject matter of a protected exclusive power, I find that in this case zoning by-law No. 210 of the municipality of Sacré-Cœur, as amended by by-law No. 260, does not impair activities falling under the core of the exclusive federal aeronautics power.

[162] The core of power in issue here, namely the location of aerodromes as a factual matter, coincides with a type of decision relating to personal,

Cependant, les effets incidents ont jusqu’à ce jour toujours été mesurés au regard des activités qui relevaient du cœur de la compétence.

[160] La doctrine qui nous intéresse en ce moment a d’abord servi à protéger la compétence fédérale sur des « ouvrages » et entreprises (*Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.)) et sur les sociétés constituées en vertu des lois fédérales (*John Deere Plow Co. c. Wharton*, [1915] A.C. 330 (C.P.), *Great West Saddlery Co. c. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (C.P.), *Attorney-General for Manitoba c. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260 (C.P.)). On se demandait dans ces différentes affaires si l’application de la norme provinciale litigieuse était susceptible de gêner outre mesure la réalisation de l’ouvrage fédéral ou les activités de l’entreprise ou de la société fédérale. La disposition législative était jugée inapplicable dès lors que ses effets sur les activités se révélaient stérilisants ou paralysants. À cette étape de l’analyse, ce qu’il importe de noter est que le même raisonnement s’applique, que la mesure soit l’atteinte, l’entrave ou la stérilisation. C’est-à-dire que l’évaluation porte dans tous les cas sur les effets de la norme sur les activités d’une entreprise ou un champ d’activités donné (*Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 855-856; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 955; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 52).

[161] Gardant bien à l’esprit que la doctrine de la protection des compétences exclusives requiert que soient mesurés les effets d’une norme donnée sur des entreprises, travaux ou activités se situant au centre de l’objet d’une compétence exclusive protégée, j’estime qu’en l’espèce le règlement de zonage n° 210 de la municipalité de Sacré-Cœur, y compris les modifications apportées à celui-ci par le règlement n° 260, n’entrave aucunement les activités qui se situent au cœur de la compétence exclusive du fédéral sur l’aéronautique.

[162] En effet, le cœur de compétence en cause ici, soit l’emplacement des aérodromes en tant que matière factuelle, coïncide avec un type de décision

recreational small-scale aviation, or to small air transport or aerial “work” undertakings. In short, what must be considered here is whether small-scale aviation activities would be impaired by the application of the municipal by-law. The fact is that no such impairment has been shown in this case.

[163] Determining whether an impairment exists involves reviewing the conditions for engaging in the activities that correspond to the protected core of power, which in this case relates to the location of aerodromes. In this regard, small-scale aviation requires a sufficient area for the construction of an aerodrome. In assessing the sufficiency of such spaces, it should be borne in mind that recreational or “small-scale” aviation activities require less space than a commercial transport service. The type of activity involved is a fundamental factor in determining whether an impairment exists. The instant case most certainly involves “small-scale” aviation, which is also described using the terms “aerial work” or “air taxi”.

[164] I do not think it can be inferred here that the municipal by-law allows insufficient space for small-scale aviation activities. On the contrary, it has been established that the by-law does leave enough room for aviation activities. Not only have such activities been specifically authorized since 1995 on Long Lake, where the respondents ran their business for three years, but they are also authorized indirectly in at least one other zone — zone 40-REC — as a use similar to the ones listed as examples of intensive recreational uses.

[165] Impairment of activities at the core of a protected exclusive power has nothing to do with frustrating mere expectations of an individual or a business. Living in society implies taking account of the interests of all citizens. Gobeil Lake may be an ideal choice of location for an operator, but the fact is that the municipality is the local democratic institution established to ensure that citizens’ divergent interests are considered. In the context

relevant de la petite aviation personnelle récréative ou des petites entreprises de transport ou de « travail » aériens. En somme, ce qu’il faut se demander c’est si les activités de la petite aviation seraient entravées par l’application de la réglementation municipale. Or, il se trouve que cela n’a aucunement été démontré en l’espèce.

[163] Déterminer s’il y a ou non entrave implique l’examen des conditions d’exercice des activités qui correspondent au cœur de la compétence protégée, en l’occurrence l’emplacement des aérodromes. À cet égard, le fonctionnement de la petite aviation requiert une surface suffisante pour aménager un aérodrome. Dans l’évaluation du caractère suffisant de tels espaces, il convient de souligner que l’aviation de plaisance, ou la « petite » aviation, exige moins d’espace qu’un service de transport commercial. L’examen du type d’activité en cause est un facteur fondamental dans la détermination de l’existence ou non d’une entrave. Dans le cas qui nous occupe, il s’agit assurément de « petite » aviation, activité qui est d’ailleurs décrite comme du « travail aérien », du « taxi aérien ».

[164] En l’espèce, j’estime qu’on ne saurait inférer que les activités aériennes de petite envergure ne bénéficient pas d’espaces suffisants en vertu de la réglementation municipale. Au contraire, il est avéré que la réglementation municipale fait une juste place aux activités aériennes. Non seulement ces activités sont-elles spécialement autorisées au lac Long depuis 1995, où les intimés ont exploité leur entreprise pendant trois ans, mais elles sont aussi autorisées indirectement dans au moins une autre zone à titre d’usage similaire aux usages donnés comme exemples d’usages récréatifs de type intensif, soit la zone 40-REC.

[165] L’entrave aux activités se trouvant au cœur d’une compétence exclusive protégée n’a rien à voir avec le fait de contrecarrer de simples attentes d’un particulier ou d’une entreprise. La vie en société implique la prise en compte des intérêts de tous les citoyens. Le choix du lac Gobeil est peut-être idéal pour un exploitant, mais il faut se rappeler que la municipalité est l’institution de démocratie locale mise en place pour assurer la prise en considération

of co-operative federalism, the municipality's acts must be allowed to stand if they are valid from the standpoint of the constitutional division of powers, if the implementation of the resulting measures does not impair activities within the protected core of an exclusive federal power and if they do not actually conflict with a valid and applicable federal rule.

[166] I agree with the Chief Justice that small aerodromes or airstrips can be very important in an emergency. In the instant case, which involves water-based aviation, however, it is not open to question that even a lake on which there is no water aerodrome will be sufficient in an emergency. In any event, the municipal by-law authorizes and prohibits main uses, not emergency manoeuvres. It is true that a water aerodrome can facilitate emergency landings all the more if information about the facility has been published through the registration procedure. However, neither Parliament nor the federal government considers aerodromes important enough to require them to be registered. At any rate, the fact that the choice of location for an aerodrome is subject to municipal or provincial (agricultural) zoning rules does not eliminate the possibility of registering the aerodrome and having information published about it. In other words, the requirement that an aerodrome comply with municipal or agricultural zoning does not limit the possibility of its being used for emergency landings. In this respect, the respondents have raised a false issue. They have neither answered the real question nor shown what had to be shown for the by-law to be declared inapplicable.

[167] The Chief Justice asserts, without really taking into account the fact that other zones exist where similar activities are authorized and without considering the real overall impact of by-law No. 210 on the small-scale aviation industry in the municipality, that this by-law is inapplicable to any aerodrome, such as the one operated by

des intérêts divergents des citoyens. Dans le cadre d'un fédéralisme coopératif, les actes de la municipalité doivent être respectés dès lors que, du point de vue du partage fédératif des compétences, ils sont valides, que l'application des mesures en découlant n'entrave pas des activités se situant au cœur protégé d'une compétence fédérale exclusive et qu'ils n'entrent pas en conflit réel avec une norme fédérale valide et applicable.

[166] Je conviens avec la Juge en chef que les petits aérodromes ou pistes peuvent avoir une grande importance en cas d'urgence. Dans le présent dossier, où il est question d'hydraviation, il faut toutefois reconnaître que, en situation d'urgence, même un lac sur lequel aucun hydroaérodrome n'a été aménagé répond aux besoins. Quoi qu'il en soit, le règlement municipal autorise et interdit des usages principaux, non pas des manœuvres d'urgence. Il est cependant vrai qu'un hydroaérodrome aménagé pourra d'autant plus faciliter les amerrissages d'urgence que des renseignements concernant une telle installation auront été publiés au moyen de la procédure d'enregistrement. Toutefois, ni le Parlement ni le gouvernement fédéral n'ont jugé l'importance des aérodromes suffisamment grande pour rendre obligatoire l'enregistrement de ces installations. De toute façon, que l'emplacement d'un aérodrome doive être choisi en tenant compte des normes de zonage municipales ou provinciales (en matière agricole) n'abolit en rien la possibilité de faire enregistrer cet aérodrome et publier des renseignements le concernant. Autrement dit, l'édification d'un aérodrome conformément au zonage municipal ou agricole ne limite en rien la possibilité qu'il puisse servir à des atterrissages ou amerrissages d'urgence. À cet égard, les intimés ont soulevé un faux problème. Ils n'ont pas répondu à la question en litige ni fait la démonstration requise pour obtenir une déclaration d'inapplicabilité.

[167] Sans véritablement tenir compte de la disponibilité d'autres zones où des activités similaires sont autorisées ni jamais se poser la question des effets d'ensemble réels du règlement n° 210 sur l'industrie de la petite aviation dans la municipalité, la Juge en chef affirme que la doctrine de la protection des compétences exclusives rendrait ce règlement

Ms. Lacombe and Mr. Picard, as a result of the doctrine of interjurisdictional immunity. With respect, it seems to me that she is omitting some steps of the impairment analysis and that there is no justification for her conclusion on this issue.

[168] In this appeal, it has not been shown that to apply the zoning by-law of the municipality of Sacré-Cœur in its entirety would have the effect of impairing small-scale aviation activities in this sector. The provisions in issue therefore meet the applicability test, and it is now necessary to determine whether they are operative.

C. *Review on the Issue of Operability*

[169] In its essence, zoning by-law No. 210 of the municipality of Sacré-Cœur contains no requirement that might conflict with another requirement or an incompatible prohibition that would be at issue in this case. Rather, it limits the freedom of citizens or stakeholders to use their property or public spaces as they might wish. It is prohibitive by nature, and it conflicts with no positive requirement imposed on the respondents by the *Aeronautics Act* or the *Canadian Aviation Regulations*, which the respondents will not violate by complying with the by-law. This case therefore involves no operational conflict in the strict sense. What remains to be determined is whether there is a conflict of purposes.

[170] In *Mangat*, as I explained above, the purpose of the federal legislation — manifested in a positive right — was in conflict with the provincial legislation. In *Spraytech*, the provincial prohibition and the federal prohibition — as an exception to which a positive right had been granted — were not similar in nature, and the municipal provision could operate, that is, have effect, without conflicting with the purpose of the federal rule. In the instant case, as I stated above, we will see that the municipal by-law in issue is not incompatible with the exercise of any positive right granted in the federal legislation.

inapplicable à tout aéroport comme celui qu'exploitent M^{me} Lacombe et M. Picard. Avec égards pour l'opinion exprimée par la Juge en chef, il me semble qu'elle passe outre à quelques étapes de l'analyse de l'entrave et que rien ne justifie sa conclusion sur cette question.

[168] Dans le présent pourvoi, il n'a pas été démontré que l'application de l'ensemble de la réglementation de zonage de la municipalité de Sacré-Cœur se traduirait par une entrave aux activités de la petite aviation dans ce secteur. Les dispositions en cause respectent donc le critère de l'applicabilité. Il convient donc maintenant de contrôler leur opérabilité.

C. *Contrôle d'opérabilité*

[169] À la base, le règlement de zonage n° 210 de la municipalité de Sacré-Cœur n'établit aucune prescription susceptible d'entrer en conflit avec une autre prescription ou une interdiction incompatible qui serait pertinente en l'espèce. Le règlement a plutôt pour effet de limiter la liberté des citoyens ou intéressés d'user à leur guise de leur propriété ou des espaces publics. Il est par nature prohibitif, et il ne contredit aucune prescription positive imposée aux intimés par la *Loi sur l'aéronautique* ou le *Règlement canadien de l'aviation*. Les intimés peuvent se conformer au règlement municipal sans enfreindre les textes fédéraux. Il n'y a donc pas en l'espèce conflit d'application au sens strict. Il reste à déterminer s'il y a un conflit d'objectifs.

[170] Comme je l'explique plus tôt, dans l'affaire *Mangat*, l'objectif poursuivi par la législation fédérale — qui s'exprimait par un droit (*right*) positif — entraînait en conflit avec la législation provinciale. Dans *Spraytech*, l'interdiction provinciale et l'interdiction fédérale — par dérogation de laquelle un droit (*right*) positif était conféré — n'étaient pas de même nature. Dans cette dernière affaire, la disposition municipale pouvait opérer, c'est-à-dire produire ses effets, sans entrer en conflit avec l'objectif poursuivi par la norme fédérale. En l'espèce, nous verrons, comme je l'ai indiqué précédemment, que la législation fédérale ne confère aucun droit positif avec l'exercice duquel la réglementation municipale en cause serait incompatible.

[171] Section 4.9(e) of the *Aeronautics Act* provides that “[t]he Governor in Council may make regulations respecting aeronautics and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations respecting . . . activities at aerodromes and the location, inspection, certification, registration, licensing and operation of aerodromes”. At the relevant time, the regulations contained only one provision concerning the location of aerodromes pursuant to which a positive right to operate an aerodrome at a specific place could be granted. This was s. 302.01(1)(a) of the *Canadian Aviation Regulations*, the effect of which is that the requirements for obtaining an airport certificate issued by the Minister apply to an “aerodrome that is located within the built-up area of a city or town”. That provision is not applicable here. The same requirements apply, with some exceptions, to “a land aerodrome that is used by an air operator for the purpose of a scheduled service for the transport of passengers” (s. 302.01(1)(b)). Subject to the same exceptions, they can also be extended to any other aerodrome “in respect of which the Minister is of the opinion that meeting the requirements necessary for the issuance of an airport certificate would be in the public interest and would further the safe operation of the aerodrome” (s. 302.01(1)(c)). These requirements relate generally to safety and the public interest, not specifically to land use planning. In any event, the effect of such a certificate in relation to a valid and applicable municipal zoning by-law does not have to be determined in the case at bar, since no party has argued that one was required to operate the Gobeil Lake aerodrome and since none was produced.

[172] As for the ministerial registration procedure provided for in s. 301.03, it does not constitute an “authorization” in the administrative law sense. Registration under that provision is optional, and it authorizes no act or activity that would otherwise be prohibited. It only confers a right to have certain information about the aerodrome in question published. Moreover, registration does not depend on approval of the choice of location for the aerodrome. Rather, the Minister is required to register any aerodrome for which the operator provides the necessary information (s. 301.03(1)), except that

[171] L’alinéa 4.9e) de la *Loi sur l’aéronautique* prévoit que « [l]e gouverneur en conseil peut prendre des règlements sur l’aéronautique et notamment en ce qui concerne [. . .] les activités exercées aux aérodromes ainsi que l’emplacement, l’inspection, l’enregistrement, l’agrément et l’exploitation des aérodromes ». Or, du moins au moment des faits pertinents, une seule disposition réglementaire permettait de conférer un droit positif d’exploiter un aérodrome à un endroit déterminé. Il s’agit de l’al. 302.01(1)a) du *Règlement canadien de l’aviation*, qui rend applicable aux « aérodromes situés dans la zone bâtie d’une ville ou d’un village » les exigences relatives à l’obtention d’un certificat d’aéroport délivré par le ministre. Cette disposition n’a aucune application en l’espèce. Ces exigences s’appliquent aussi, sauf exceptions, « aux aérodromes terrestres utilisés par un exploitant aérien afin de fournir un service aérien régulier de transport de passagers » (al. 302.01(1)b)). Elles peuvent aussi, sauf pour les mêmes exceptions, être étendues à tout autre aérodrome « pour lequel le ministre est d’avis que le respect des exigences nécessaires à la délivrance d’un certificat d’aéroport serait dans l’intérêt public et augmenterait la sécurité quant à l’utilisation de l’aérodrome » (al. 302.01(1)c)). Or celles-ci concernent la sécurité et l’intérêt public en général, et non l’aménagement du territoire en particulier. En tout état de cause, l’effet d’un tel certificat à l’égard d’un règlement municipal de zonage valide et applicable n’a pas à être déterminé en l’espèce, puisqu’aucune partie n’a invoqué qu’un tel document était requis pour l’exploitation de l’aérodrome du lac Gobeil et qu’aucun n’a été produit.

[172] Quant à la procédure d’enregistrement par le ministre qui est prévue à l’art. 301.03, elle ne constitue en rien une autorisation au sens du droit administratif. Un tel enregistrement est facultatif. Il n’autorise aucun acte ou aucune activité qui serait autrement interdit. Il donne uniquement droit à la publication de certains renseignements relatifs à l’aérodrome en question. Au demeurant, l’enregistrement n’est aucunement accordé moyennant l’approbation de l’emplacement de l’aérodrome. En effet, le ministre est plutôt tenu d’enregistrer tout aérodrome pour lequel les renseignements exigés

the Minister “may refuse to register an aerodrome where the operator of the aerodrome does not meet the requirements of sections 301.05 to 301.09 [concerning safety] or where using the aerodrome is [otherwise] likely to be hazardous to aviation safety” (s. 301.03(2)). The location of an aerodrome has no impact on registration except as a piece of information the operator must keep up to date if it does not want to lose the benefit of publication (s. 301.03(3)). Therefore, the application of zoning by-law No. 210 does not interfere with the exercise of a positive right granted by Parliament or the federal government. An air operator certificate was also issued, and I must assess the consequences of that administrative act.

[173] The *Canadian Aviation Regulations* provide that “[n]o person shall operate an air transport service unless the person holds and complies with the provisions of an air operator certificate that authorizes the person to operate that service” (s. 700.02(1)). They also provide that a person may not, in principle, operate an airplane or helicopter to conduct certain types of aerial work “unless the person holds and complies with the provisions of an air operator certificate that authorizes the person to do so” (s. 700.02(2)).

[174] The air operator certificate held by 3845443 indicates that it was issued under subpart 2, entitled “Aerial Work”, of Part VII, which is itself entitled “Commercial Air Services”. The specific section concerned is s. 702. Section 702.08(f)(iv) provides that “[a]n air operator certificate shall contain[, *inter alia*,] specific conditions with respect to . . . the main base and, if applicable, sub-bases”. “Main base” is defined in s. 700.01 of the regulations as “a location at which an air operator has personnel, aircraft and facilities for the conducting of aerial work or the operation of an air transport service and that is established as the principal place of business of the air operator”. “Sub-base” is defined in that same section as “a location at which an air operator positions aircraft and personnel and from which operational control is exercised in accordance with the air operator’s operational control system”. One

ont été fournis par l’exploitant (par. 301.03(1)), à cette exception près qu’il « peut refuser d’enregistrer un aéroport si l’exploitant ne respecte pas les exigences des articles 301.05 à 301.09 [relatifs à la sécurité] ou lorsque l’utilisation de l’aéroport est [autrement] susceptible de constituer un danger pour la sécurité aéronautique » (par. 301.03(2)). L’emplacement de l’aéroport n’a d’incidence sur l’enregistrement qu’à titre de renseignement que l’exploitant se doit de tenir à jour s’il ne veut pas perdre l’avantage de la publication (par. 301.03(3)). L’application du règlement de zonage n° 210 ne gêne donc l’exercice d’aucun droit conféré par le législateur ou l’administration fédérale de manière positive. Un certificat d’exploitation a aussi été délivré et il convient d’évaluer les conséquences de cet acte administratif.

[173] Le *Règlement canadien de l’aviation* prévoit qu’il « est interdit d’exploiter un service de transport aérien à moins d’être titulaire d’un certificat d’exploitation aérienne qui autorise l’exploitation d’un tel service et de se conformer à ses dispositions » (par. 700.02(1)). Il précise également que, « à moins d’être titulaire d’un certificat d’exploitation aérienne qui l’y autorise et de se conformer à ses dispositions », il est en principe interdit d’utiliser un avion ou un hélicoptère pour effectuer certains types de travail aérien (par. 700.02(2)).

[174] Comme l’indique le certificat d’exploitation aérienne dont est titulaire 3845443, ce document a été délivré en vertu de la sous-partie 2, intitulée « Opérations de travail aérien », sous-partie qui relève de la partie VII, elle-même intitulée « Services aériens commerciaux ». Il s’agit donc précisément de l’art. 702. L’article 702.08(f)(iv) prévoit que, « [l]e certificat d’exploitation aérienne contient[, . . . entre autres,] les conditions particulières en ce qui concerne [. . .] la base principale et, selon le cas, les bases secondaires ». L’article 700.01 du règlement définit ainsi le terme « base principale » : « Lieu où l’exploitant aérien a du personnel, des aéronefs et des installations pour l’exécution d’un travail aérien ou l’exploitation d’un service de transport aérien et où se trouve son principal établissement ». Quant au terme « base secondaire », il est défini à ce même article comme étant un « [e]ndroit où se

of the conditions for the issuance of an air operator certificate is that the applicant demonstrate the ability to maintain a control system that meets the *Commercial Air Service Standards* (ss. 702.07(1)(b) and (2)(e); 702.12, 703.07(1)(b) and (2)(e), 703.16, 704.07(1)(b) and (2)(f), 704.15, 705.07(1)(b) and (2)(g); 705.20). Part III of the respondents' air operator certificate indicates that Sept-Îles Lake is the main base and Gobeil Lake and Lac-à-la-Tortue are sub-bases, all these "bases" being specific conditions of operation. It might be thought that Part III of the certificate, which indicates the main base and the sub-bases, gives the respondents a positive right in the territory to which each base corresponds, but this is not the case.

[175] It is true that the air operator certificate is an authorization — that is, a public law juridical act — that is discretionary, unilateral and individual in nature and that confers on its holder a right to disregard a general prohibition. Professors Issalys and Lemieux define an authorization as a [TRANSLATION] "permission, often subject to conditions, granted by the government to a natural or legal person, to perform an act or engage in an activity that would otherwise be unlawful" (P. Issalys and D. Lemieux, *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives* (3rd ed. 2009), at p. 916 (emphasis omitted)). However, not everything stated in a document evidencing an authorization necessarily indicates that there is a corresponding right.

[176] An authorization includes the conditions for performing the act or engaging in the activities it authorizes. Those conditions do not in themselves constitute positive rights, and their fulfilment may depend on legal rules other than the one pursuant to which the authorization is granted. Moreover, many authorizations are subject to an obligation to provide information and keep it up to date, but the fact that the information is set out in the document evidencing the authorization should not be taken to

trouvent des aéronefs et du personnel d'un exploitant aérien et à partir duquel le contrôle d'exploitation est effectué conformément au système de contrôle d'exploitation de l'exploitant aérien ». La démonstration par le demandeur de certificat d'exploitation de sa capacité à maintenir un système de contrôle qui soit conforme aux *Normes de service aérien commercial* est une des conditions de délivrance d'un certificat d'exploitation aérienne (art. 702.07(1)(b) et (2)(e); 702.12, 703.07(1)(b) et (2)(e), 703.16, 704.07(1)(b) et (2)(f), 704.15, 705.07(1)(b) et (2)(g); 705.20). La partie III du certificat d'exploitation des intimés indique le lac Sept-Îles comme base principale ainsi que le lac Gobeil et le Lac-à-la-Tortue comme bases secondaires, toutes ces « bases » constituant autant de conditions particulières d'exploitation. On pourrait croire que la partie III du certificat, qui indique les bases principales et secondaires, confère aux intimés un droit positif sur le territoire auquel chacune de ces bases correspond. Or il n'en est rien.

[175] Le certificat d'exploitation aérienne est certes une autorisation, à savoir un acte juridique de droit public, qui possède un caractère discrétionnaire, unilatéral et individuel et confère à son titulaire le droit de déroger à une interdiction générale. Les professeurs Issalys et Lemieux définissent l'autorisation comme une « permission, souvent assortie de conditions, donnée par l'administration à une personne physique ou morale, d'accomplir un acte ou d'exercer une activité qui serait sans cela illicite » (P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives* (3^e éd. 2009), p. 916 (caractères gras omis)). Cependant, tout ce qui est énoncé dans le document constatant une autorisation n'atteste pas pour autant en soi l'existence d'un droit correspondant.

[176] L'autorisation comprend les conditions d'exercice de l'acte ou des activités qu'elle a pour but de permettre. Ces conditions ne constituent pas en elles-mêmes des droits positifs et leur réalisation peut dépendre de normes juridiques autres que celle en vertu de laquelle l'autorisation est accordée. Qui plus est, de nombreuses autorisations sont assorties de l'obligation de fournir et de tenir à jour certains renseignements dont la mention sur le document constatant l'autorisation ne doit pas

attest to the existence of a right. A driver's licence, for example, normally includes a physical description of its holder, states the holder's address and specifies whether the holder has to wear corrective lenses while driving, but this does not mean it confers an individualized right to have a certain physical appearance, live at a certain address or wear glasses or contact lenses. In other words, the fact that a driver's licence states that the holder has blue eyes does not mean it authorizes the holder to have blue eyes.

[177] Parts I and II of the certificate issued in the instant case authorize the respondents to operate certain types of aircraft in order to provide commercial aviation services — inspection and surveillance, photography and sightseeing — subject to certain conditions, one of which is that the flights must be domestic, that is, “between points in Canada”. This is the purpose of the authorization.

[178] As for Part III, which concerns the bases, it expressly states that it “does not authorize aircraft operations”. The only purpose of this part is to state that the holder of the certificate must operate its business, have its principal place of business and control its own operations at the places it has itself indicated. Moreover, s. 702.09(i)(i), which applies to the respondents' certificate, provides that one of the general conditions that must be set out in the certificate is that the air operator must notify the Minister within 10 working days after “changing its legal name, its trade name, its main base, a sub-base or its managerial personnel”. In accordance with this provision, 3845443's certificate includes such an obligation among the general conditions it imposes, as condition (i) (A.R., vol. III, at p. 137).

[179] It is therefore clear from the regulations that the sole purpose of the requirements that the bases of operations be indicated and that this information be kept up to date is to keep the records up to date

être considérée comme l'attestation d'un droit. Un permis de conduire, par exemple, contient normalement une description physique de son titulaire, indique l'adresse de ce dernier et précise s'il doit porter des lentilles correctrices lorsqu'il conduit, mais ne confère pas pour autant quelque droit individualisé d'avoir une certaine apparence physique, d'habiter à une adresse donnée ou de porter des lunettes ou des lentilles cornéennes. En d'autres mots, ce n'est pas parce qu'un permis de conduire indique que le titulaire a les yeux bleus qu'il s'agit d'une autorisation d'avoir les yeux bleus.

[177] Les parties I et II du certificat délivré en l'espèce autorisent l'exploitation de certains types d'aéronefs afin d'offrir des services aériens commerciaux — inspection et surveillance, photographie et excursion —, et ce, à certaines conditions, dont celle de s'en tenir à des vols intérieurs, « entre points au Canada ». C'est là le but de l'autorisation.

[178] Quant à la partie III, qui concerne les « bases », il y est mentionné expressément qu'elle « n'autorise pas les opérations d'aéronefs ». Cette partie a plutôt uniquement pour but de prévoir que le titulaire du certificat devra exploiter son entreprise, avoir son établissement principal et effectuer l'autocontrôle de son exploitation aux lieux qu'il a lui-même indiqués. Du reste, l'art. 702.09(i)(i), qui s'applique au certificat des intimés, dispose que ce dernier certificat doit préciser, entre autres conditions générales, l'obligation qu'a l'exploitant aérien d'informer le ministre, dans les 10 jours ouvrables, après « avoir apporté tout changement à sa dénomination sociale, à son nom commercial, à sa base principale, à ses bases secondaires ou à son personnel de gestion ». Conformément à cette disposition, le certificat de 3845443 comporte une telle obligation parmi les conditions générales qu'il impose, en l'occurrence la condition générale (i) (d.a., vol. III, p. 137).

[179] Il ressort donc clairement de la lecture du règlement que l'indication obligatoire des bases d'activités et celle de tenir à jour ces informations ne vise qu'à tenir à jour les registres et à permettre

and enable inspectors to do their work, that is, to go to the right places to carry out safety inspections. This has nothing to do with reviewing the appropriateness of the choice of location. Rather than the exercise of a regulatory power over land use planning, it merely represents an obligation to provide information ancillary to the exercise of a power to monitor safety. The certificate's holder may, subject to the provisions relating to safety, change its bases as it wishes, and such a change is not subject to review; all the holder must do is inform the Minister of it.

[180] It is therefore clear that Part III of the respondents' air operator certificate grants no positive right to operate aircraft or an aerial work undertaking in a given territory. The choice of bases is not reviewed and approved by the Minister. Unlike with the certification requirement under s. 302.01(1)(a) for aerodromes located in built-up areas, the authorization system of Part VII of the *Canadian Aviation Regulations* is designed not as a [TRANSLATION] "space management technique", but rather as a "public protection technique", to borrow concepts developed by Professors Issalys and Lemieux (pp. 923-26 and 928-30).

[181] In short, on the issue of the operability of zoning by-law No. 210, it is my opinion that compliance with that by-law cannot frustrate a purpose being pursued by Parliament through the *Aeronautics Act* or the *Canadian Aviation Regulations* any more than it can result in non-compliance with either of them. The by-law's application does not interfere with the exercise of any positive right granted by the Act or the Regulations to 3845443, which, under federal law, has only the freedom to operate an aerodrome, unless a prohibition applies. Since there is no conflict in the case at bar between the *Aeronautics Act*, the *Canadian Aviation Regulations* and 3845443's air operator certificate, on the one hand, and the *Act respecting land use planning and development* and zoning by-law No. 210, as amended by by-law No. 260, on the other, the paramountcy of the Act, the Regulations and the air operator certificate cannot be relied on.

aux inspecteurs de faire leur travail, c'est-à-dire se rendre au bon endroit pour y faire les inspections de sécurité. Il n'y a ici aucune espèce de contrôle de l'opportunité du choix d'emplacement. Il ne s'agit aucunement de l'exercice d'un pouvoir réglementaire d'aménagement du territoire, mais plutôt simplement d'une obligation d'information accessoire à l'exercice d'un pouvoir de contrôle de sécurité. Le titulaire du certificat peut, sous réserve des dispositions concernant la sécurité, changer ses bases à son gré, sans être assujéti au contrôle de ce changement; il doit seulement en informer le ministre.

[180] Il est donc clair que la partie III du certificat d'exploitation aérienne des intimés ne confère aucun droit positif d'exploiter des aéronefs ou une entreprise de travail aérien sur un territoire donné. Le choix des bases n'est pas soumis à l'examen et à l'approbation du ministre. À la différence de l'exigence de certification prévue à l'art. 302.01(1)(a) pour les aéroports situés dans une zone bâtie, la partie VII du *Règlement canadien de l'aviation* ne constitue pas un régime d'autorisation comme « technique d'aménagement de l'espace », mais bien comme « technique de protection du public », pour emprunter certaines notions exprimées par les professeurs Issalys et Lemieux (p. 923-926 et 928-930).

[181] En somme, relativement à la question de l'opérabilité du règlement de zonage n° 210, j'estime que le fait de se conformer à celui-ci n'a pas davantage pour effet d'entraver la réalisation d'un objectif poursuivi par le Parlement au moyen de la *Loi sur l'aéronautique* ou du *Règlement canadien de l'aviation* que d'entraîner l'inobservation de l'un ou l'autre de ces textes. L'application du premier ne gêne l'exercice d'aucun droit que les seconds attribueraient de façon positive à 3845443, laquelle ne dispose en vertu du droit fédéral, à défaut d'interdiction, que de la liberté d'exploiter un aéroport. Comme il n'existe en l'espèce aucun conflit entre, d'une part, la *Loi sur l'aéronautique*, le *Règlement canadien de l'aviation* et le certificat d'exploitation aérienne dont est titulaire 3845443 et, d'autre part, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et le règlement de zonage n° 210 tel que modifié par le règlement n° 260, la prépondérance des premiers ne saurait en conséquence être invoquée.

V. Conclusion

[182] My conclusion is therefore diametrically opposed to that of the Chief Justice. There are two main reasons for our difference of opinion.

[183] The first flows from my reading of the municipal by-law. My understanding of it is that aviation activities are validly authorized in certain zones and that the adoption of by-law No. 260 did not change the rules applicable outside the new zone it created. The fact that aviation activities may have been engaged in on Gobeil Lake prior to 1995 confers no right on the respondents. Indeed, those activities are what triggered the process that led to the adoption of by-law No. 260 to ensure, *inter alia*, that the interests of vacationers on Gobeil Lake could be protected. The 1995 amendment also provided special accommodation for aviation activities on Long Lake, which I consider to constitute a minor functional overflow of jurisdiction, and therefore to be valid. Since I found the by-law in issue to be valid, I then had to determine whether it was applicable, and since I found that it was also applicable, I then had, finally, to determine whether it was operative. I identified no problem whatsoever in this last enquiry, either.

[184] The second reason for our difference of opinion is more fundamental and is not strictly limited to the facts of this case. I see in the Chief Justice's reasons both in this case and in *COPA* a modification of the doctrine of interjurisdictional immunity, a questioning of the double aspect and ancillary powers doctrines and an invitation to apply the doctrine of paramountcy in cases that do not involve conflict, despite the fact that all these doctrines were reviewed only a few years ago. This has an impact on legal certainty. All these changes point in the same direction, that of a more dualistic or even a more centralized form of federalism. This approach opens the door to predation upon provincial jurisdiction. It disproves Professor Hogg's assertion that the main lines of the Privy Council's constitutional interpretations are probably irreversible (Hogg, at pp. 5-18 and 5-19). It also undermines

V. Conclusion

[182] J'arrive donc à une conclusion diamétralement opposée à celle de la Juge en chef. Notre divergence d'opinions a deux grands fondements.

[183] Le premier réside dans mon interprétation du règlement municipal. J'y lis que les activités aériennes sont validement autorisées dans certaines zones et que l'adoption du règlement n° 260 n'a rien changé aux normes qui s'appliquaient hors de la nouvelle zone qu'il créait. Le fait que des activités aériennes aient pu être exercées au lac Gobeil avant 1995 n'est pas source de droit en faveur des intimés. Ces activités ont d'ailleurs déclenché le processus d'adoption du règlement n° 260 afin, notamment, que les intérêts des villégiateurs du lac Gobeil puissent être protégés. L'autre dimension de la modification de 1995 consistait à accommoder spécialement les activités aériennes sur le lac Long, ce que j'estime avoir représenté un débordement constitutionnel mineur et fonctionnel, donc valide. Ma lecture de la réglementation en cause allant dans le sens de sa validité, j'ai donc pour ma part été appelée à en contrôler l'applicabilité, puis, répondant de manière positive à cette question également, j'ai dû enfin effectuer un contrôle d'opérabilité qui n'a pas davantage permis de déceler quelque problème que ce soit.

[184] Le second fondement de notre divergence d'opinions se situe à un niveau plus fondamental, dont la portée dépasse le strict cadre des faits de la présente affaire. Je vois dans les motifs de la Juge en chef dans le présent dossier et dans l'affaire *COPA* une modification de la doctrine de la protection des compétences exclusives, une remise en question des doctrines du double aspect et de la compétence accessoire ainsi qu'une invitation à l'application de la doctrine de la prépondérance en l'absence de tout conflit, alors même que toutes ces doctrines ont été revues il y a quelques années seulement. La sécurité du droit s'en trouve affectée. De plus, tout ceci pointe dans une seule direction, un fédéralisme davantage dualiste, voire plus centralisé. Cette démarche ouvre la porte à la prédation des compétences provinciales. Elle dément l'affirmation du professeur Hogg qui soutient que

Dickson C.J.'s constitutional legacy of co-operative federalism. In my opinion, such a change is in no way necessary, and is even less desirable.

[185] There is something fundamentally incoherent in the interpretation of the rules of our federalist system if a municipality is unable to establish reasonable limits to ensure that uses of its territory are compatible with one another where no activities falling under the core of a protected federal power are actually impaired and there is no inconsistency with federal legislation. Whether in the case of a pilot training school that is authorized to operate in an urban environment (more than 500 aircraft movements a day) or in one involving low-level float plane takeoffs over a public beach, the governments that are closest to citizens and have jurisdiction over land use planning should have reasonable latitude to act where the central government fails to do so or proves to be indifferent. They have such latitude as a result, *inter alia*, of the narrower test for protection, that of impairment. In my view, not to consider the practical effect of the legislation in determining whether the activities have been impaired for the purposes of the doctrine of inter-jurisdictional immunity will have long-term negative consequences.

[186] In the case at bar, it seems to me that to ensure the safety of vacationers on one lake while at the same time giving float planes access to another lake is a perfectly reasonable solution that is consistent with our law. This compromise is but one example, at the local level, of the results of a conception of Canadian federalism in which the stress is on co-operation rather than confrontation.

[187] For these reasons, I would allow the appeal and restore the Superior Court's judgment.

les grandes orientations constitutionnelles données par le Conseil privé sont probablement irréversibles (Hogg, p. 5-18 et 5-19). Elle mine aussi l'héritage constitutionnel du juge en chef Dickson, lequel est fondé sur le fédéralisme coopératif. À mon avis, une telle évolution n'est aucunement requise et encore moins souhaitable.

[185] En effet, il y a quelque chose de fondamentalement incohérent dans l'interprétation des règles de notre fédéralisme si, en l'absence de toute entrave véritable à des activités relevant au cœur d'une compétence fédérale protégée ou en l'absence de mesure législative fédérale incompatible, une municipalité ne peut prescrire des limites raisonnables pour faire en sorte que les usagers du territoire s'adonnent à des usages compatibles les uns avec les autres. Qu'il s'agisse de cas où des écoles de pilotage sont autorisées à exploiter leur entreprise en milieu urbain (plus de 500 mouvements d'aéronefs par jour) ou du décollage d'hydravions en rase-mottes au-dessus d'une plage publique, les gouvernements qui sont le plus près des citoyens et qui sont compétents en matière d'aménagement du territoire doivent disposer d'une marge de manœuvre raisonnable pour intervenir en cas d'inaction ou d'indifférence du gouvernement central. Cette marge de manœuvre leur est fournie, entre autres, par le critère de protection atténué qu'est l'entrave. Éliminer la considération de l'effet pratique de la mesure législative concernée pour déterminer s'il y a entrave aux activités au sens de la doctrine de la protection des compétences a, à mon avis, des conséquences néfastes à long terme.

[186] En l'espèce, que des villégiateurs puissent en toute sécurité profiter d'un lac alors que les hydravions se voient autoriser l'accès à un autre lac me paraît une solution tout à fait logique et conforme à notre droit. Un tel compromis ne constitue qu'un exemple, au niveau local, des résultats auxquels mène une conception du fédéralisme canadien qui met l'accent sur la coopération plutôt que sur la confrontation.

[187] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel et je rétablirais le jugement de la Cour supérieure.

Appeal dismissed with costs, DESCHAMPS J. dissenting.

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

Solicitors for the respondents Anabelle Lacombe, Jacques Picard and 3845443 Canada Inc.: Lavery, de Billy, Montréal.

Solicitors for the respondent the Canadian Owners and Pilots Association: Pateras & Iezzoni, Montréal.

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

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

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

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

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

Pourvoi rejeté avec dépens, la juge DESCHAMPS est dissidente.

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

Procureurs des intimés Anabelle Lacombe, Jacques Picard et 3845443 Canada Inc. : Lavery, de Billy, Montréal.

Procureurs de l'intimée Canadian Owners and Pilots Association : Pateras & Iezzoni, Montréal.

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

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

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

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

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