

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Rogers Communications Inc. *c.* Châteauguay (Ville), 2016 CSC 23, [2016] 1 R.C.S. 467 | **Appel entendu :** 9 octobre 2015  **Jugement rendu :** 16 juin 2016  **Dossier :** 36027 |

Entre :

Rogers Communications Inc.

Appelante

et

Ville de Châteauguay et procureure générale du Québec

Intimées

Et entre :

Rogers Communications Inc.

Appelante

et

Ville de Châteauguay et procureure générale du Québec

Intimées

- et -

Procureur général du Canada, Christina White,

Fédération canadienne des municipalités, Ville de Toronto,

Bell Mobilité Inc., TELUS Communications Inc.,

Vidéotron s.e.n.c. et Union des municipalités du Québec

Intervenants

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

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement conjoints :**  (par. 1 à 77)  **Motifs concordants en partie :**  (par. 78 à 122) | Les juges Wagner et Côté (avec l’accord de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis et Brown)  Le juge Gascon |

Rogers Communications *c.* Châteauguay (Ville), 2016 CSC 23, [2016] 1 R.C.S. 467

Rogers Communications Inc. Appelante

c.

Ville de Châteauguay et

procureure générale du Québec Intimées

‑ et ‑

Rogers Communications Inc. Appelante

c.

Ville de Châteauguay et

procureure générale du Québec Intimées

et

Procureur général du Canada,

Christina White,

Fédération canadienne des municipalités,

Ville de Toronto,

Bell Mobilité Inc.,

TELUS Communications Inc.,

Vidéotron s.e.n.c. et

Union des municipalités du Québec Intervenants

**Répertorié :**Rogers Communications Inc. ***c.*** Châteauguay (Ville)

2016 CSC 23

No du greffe : 36027.

2015 : 9 octobre; 2016 :  16 juin.

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

en appel de la cour d’appel du québec

*Droit constitutionnel — Partage des compétences — Radiocommunication — Doctrine du caractère véritable — Théorie du double aspect — Avis d’imposition de réserve signifié par la ville pour empêcher la construction d’un système d’antennes de radiocommunication sur son territoire — L’avis de réserve est‑il ultra vires de la compétence de la ville parce que son caractère véritable relève d’une compétence fédérale exclusive? — Loi sur la radiocommunication, L.R.C. 1985, c. R‑2, art. 5(1)f) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10)a), (13), (16).*

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

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

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

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

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

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

Bien que l’application de la doctrine du caractère véritable suffise pour disposer du pourvoi, l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences est également abordée afin de clarifier le droit. L’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences est généralement limitée à des situations déjà traitées par les tribunaux dans le passé. Il existe un précédent donnant ouverture à l’application de cette doctrine à la présente situation, soit l’arrêt du Conseil privé *Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52, qui suggère que l’emplacement des infrastructures dans le domaine des télécommunications relève du cœur de la compétence fédérale. Par ailleurs, la preuve présentée ici milite en faveur d’une telle conclusion dans le cas du choix de l’emplacement des systèmes d’antennes de radiocommunication puisque c’est l’emplacement adéquat et précis des systèmes d’antennes qui permet d’assurer le développement ordonné et l’exploitation efficace de la radiocommunication au Canada. La détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes est au cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication et il est absolument nécessaire qu’il en soit ainsi pour que le Parlement puisse réaliser l’objet pour lequel ladite compétence lui a été attribuée.

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

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

Déterminer le caractère véritable d’une mesure législative demeure un délicat exercice de jugement qui commande d’évaluer et d’apprécier la mesure contestée dans son ensemble, en soupesant toutes ses facettes. Sans préconiser une démarche trop générale qui rendrait l’analyse du caractère véritable superficielle, l’identification de la matière sur laquelle porte la mesure requiert l’adoption d’une approche souple, adaptée à la conception moderne du fédéralisme qui permet certains chevauchements et favorise un esprit de coopération. Il est donc nécessaire de tenir compte du contexte de l’adoption de la résolution autorisant l’avis de réserve et de l’objet de l’imposition de l’avis en gardant à l’esprit la présomption relative à la validité d’une mesure provinciale ou municipale. Le contexte factuel appuie l’existence d’une autre perspective normative qui relève de la compétence provinciale. L’historique et le préambule de la résolution municipale font ressortir que Châteauguay ne s’est pas opposée à la présence d’une tour sur le 411 Saint‑Francis simplement pour contrôler l’emplacement d’un système de radiocommunication, mais pour répondre aux préoccupations de ses résidents quant à leur santé et leur bien‑être. Ces matières correspondent à une fin municipale valide et entrent dans les champs de compétence provinciaux des par. 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867.*

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

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

En appliquant la doctrine de l’exclusivité des compétences, l’avis de réserve entrave néanmoins le cœur de la compétence fédérale sur les radiocommunications. Le choix ou la détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes se situe au cœur de cette compétence. En faisant échec à l’emplacement déterminé selon le mécanisme prévu à la *Loi sur la radiocommunication* et à la circulaire *CPC‑2‑0‑03 — Systèmes d’antennes de radiocommunications et de radiodiffusion*, l’avis de réserve empiète de façon importante sur un élément du contenu vital et essentiel de la compétence.

**Jurisprudence**

Citée par les juges Wagner et Côté

**Distinction d’avec l’arrêt** **:** *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; **arrêt appliqué :** *Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; **arrêts mentionnés :** *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio‑Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Goodwin c. Colombie‑Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 46, [2015] 3 R.C.S. 250; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *Bande Kitkatla c. Colombie‑Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, [2015] 3 R.C.S. 419; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Téléphone Guèvremont Inc. c. Québec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 R.C.S. 878; *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau‑Brunswick (Commission des licences et permis d’alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457; *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, 2003 CSC 3, [2003] 1 R.C.S. 6; *Telus Communications Co. c. Toronto (City)* (2007), 84 O.R. (3d) 656.

Citée par le juge Gascon

**Arrêt appliqué** **:** *Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; **arrêts mentionnés :** *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Renvoi relatif à la Loi sur l’assurance‑emploi (Can.), art. 22 et 23*, 2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *Bande Kitkatla c. Colombie‑Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Global Securities Corp. c. Colombie‑Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569; *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio‑Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725.

**Lois et règlements cités**

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91 (préambule), (29), 92(10)*a*), (13), (16).

*Loi sur l’expropriation*, RLRQ, c. E‑24, art. 69 et suiv.

*Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P‑41.1.

*Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R‑2, art. 5(1)f).

*Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C‑19, art. 29.4, 570.

**Doctrine et autres documents cités**

Canada. Industrie Canada. Gestion du spectre et télécommunications. *CPC‑2‑0‑03 — Systèmes d’antennes de radiocommunications et de radiodiffusion*,4e éd., juin 2007.

Canada. Santé Canada. Bureau de la protection contre les rayonnements des produits cliniques et de consommation. *Limites d’exposition humaine à l’énergie électromagnétique radioélectrique dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz (Code de sécurité 6)*, Ottawa, Santé Canada, 2009.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto, Carswell, 2007 (updated 2015, release 1).

Lederman, W. R. « Classification of Laws and the British North America Act », in W. R. Lederman, ed., *The Courts and the Canadian Constitution*,Toronto, McClelland and Stewart, 1964, 177.

Lederman, W. R. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas : Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, Toronto, Butterworths, 1981.

Monahan, Patrick J., and Byron Shaw. *Constitutional Law*, 4th ed., Toronto, Irwin Law, 2013.

Ryan, Michael H. « Telecommunications and the Constitution : Re‑Setting the Bounds of Federal Authority » (2010), 89 *R. du B. can.* 695.

Ville de Châteauguay. Conseil municipal. Résolution no 2010‑904, adoptée lors de la séance ordinaire du 4 octobre 2010 (en ligne : www.ville.chateauguay.qc.ca/Proces‑verbal‑seance‑2010‑10‑04).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Morissette, Dutil et Léger), 2014 QCCA 1121, 113 L.C.R. 233, [2014] AZ‑51078720, [2014] J.Q. no 5163 (QL), 2014 CarswellQue 5123 (WL Can.), qui a infirmé en partie une décision de la juge Perrault, 2013 QCCS 3138, [2013] R.J.Q. 1177, 110 L.C.R. 81, [2013] AZ‑50985779, [2013] J.Q. no 7419 (QL), 2013 CarswellQue 7250 (WL Can.). Pourvoi accueilli.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les juges Wagner et Côté —

1. Introduction
2. La téléphonie sans fil occupe désormais une place prédominante parmi les moyens de communication utilisés quotidiennement au Canada tant par les citoyens que par les entreprises. Un tel recours aux téléphones mobiles est tributaire d’un réseau national efficace de radiocommunication, dont l’existence engendre inévitablement des difficultés sur le plan de la réglementation. S’il est bien établi que le législateur fédéral exerce une compétence exclusive dans le domaine des radiocommunications, le présent pourvoi soulève la question de savoir si une municipalité peut intervenir dans le choix de l’emplacement d’un système d’antennes de radiocommunication et, dans l’affirmative, celle de déterminer l’étendue de cette intervention.
3. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R-2, le ministre de l’Industrie (« ministre ») a autorisé Rogers Communications Inc. (« Rogers ») à installer un système d’antennes sur le terrain situé au 411, boulevard Saint-Francis (« 411 Saint-Francis ») dans la municipalité de Châteauguay afin d’améliorer son réseau de téléphonie cellulaire. Invoquant le risque pour la santé et le bien-être des citoyens qui résident à proximité d’une telle installation, la Ville de Châteauguay (« Châteauguay ») a adopté une résolution municipale autorisant la signification d’un avis d’imposition de réserve (« avis de réserve ») interdisant toute construction sur le terrain situé au 411 Saint-Francis pour une période de deux ans en conformité avec la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, et la *Loi sur l’expropriation*, RLRQ, c. E-24. Quelques jours avant son expiration, cette réserve fut renouvelée pour une période additionnelle de deux ans.
4. Rogers allègue que l’avis est inconstitutionnel. En effet, pour Rogers, l’avis de réserve constituerait un exercice de la compétence fédérale en matière de radiocommunication et serait ainsi *ultra vires* des compétences provinciales. Rogers estime en outre que l’avis lui serait inapplicable en raison de la doctrine de l’*exclusivité* *des compétences*, ou encore inopérant en application de la doctrine de la *prépondérance* *fédérale*. Finalement, Rogers conteste la validité de l’avis de réserve sur le plan du droit municipal.
5. Pour leur part, les intimées, Châteauguay et la procureure générale du Québec (« PGQ »), soutiennent que l’avis de réserve est *intra vires* des compétences provinciales, puisqu’il s’agit d’un exercice valide des compétences provinciales en matière de propriété et de droits civils dans la province et de généralement toutes les matières d’une nature purement locale ou privée. En outre, selon les intimées, les doctrines de l’exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale ne rendent l’avis ni inapplicable à Rogers ni inopérant. Elles font finalement valoir que l’avis constitue, eu égard au droit municipal, un exercice valide des pouvoirs délégués à Châteauguay.
6. Nous sommes d’opinion qu’en raison de son objet et de ses effets le caractère véritable de l’avis de réserve est de déterminer l’emplacement d’un système d’antennes de radiocommunication, ce qui constitue l’exercice d’une compétence fédérale. L’avis de réserve est ainsi *ultra vires* des compétences provinciales. Au surplus, l’avis de réserve empiète sur le cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication, puisqu’il compromet le développement ordonné et l’exploitation efficace des radiocommunications au Canada. Selon la doctrine de l’exclusivité des compétences, il est donc inapplicable à Rogers.
7. Faits
8. Rogers, une société canadienne, offre divers services de communication — dont celui de téléphonie sans fil, une forme de radiocommunication — sur l’ensemble du territoire canadien. Elle détient une licence de spectre qui l’autorise à exploiter ses services dans certaines gammes de fréquence. Cette licence lui impose plusieurs obligations, dont celle d’assurer une couverture de réseau adéquate dans les régions géographiques qui lui sont attribuées. Pour ce faire, Rogers doit installer et exploiter des stations de radiocommunication.
9. À l’automne 2007, Rogers décide d’ériger un nouveau système d’antennes de radiocommunication sur le territoire de la ville de Châteauguay afin de combler des lacunes dans son réseau de téléphonie sans fil. Elle identifie donc une « aire de recherche » optimale à l’intérieur de laquelle certains sites sont susceptibles de lui permettre d’assurer une couverture adéquate de son réseau.
10. Rogers ne possède aucun pouvoir d’expropriation. Elle doit donc s’entendre avec le propriétaire d’un terrain situé dans l’aire de recherche établie pour pouvoir y aménager ses installations. C’est dans ce contexte que Rogers conclut, en décembre 2007, un bail avec le propriétaire du terrain situé au 411 Saint-Francis.
11. Avant d’installer son système, Rogers doit en outre obtenir l’approbation du ministre pour un site spécifique, en application de l’al. 5(1)f) de la *Loi sur la radiocommunication*. Pour ce faire, Rogers doit se soumettre à un processus de consultation publique d’une durée de 120 jours, tel que l’exige la circulaire *CPC-2-0-03 — Systèmes d’antennes de radiocommunications et de radiodiffusion* (« *Circulaire* »), publiée par Industrie Canada. Selon cette *Circulaire*, tant la population que l’autorité responsable de l’utilisation des sols (« ARUS ») — en l’espèce Châteauguay — doivent être consultées. Cette consultation vise à identifier les préoccupations relatives à l’aménagement projeté et à assurer que le titulaire de la licence s’entende avec l’ARUS. Au terme du processus de consultation, le ministre décide si le titulaire de la licence a satisfait aux exigences de la *Circulaire*. Le ministre peut également résoudre toute impasse, quelle qu’elle soit, dans les discussions entre les parties concernant la construction du système d’antennes en rendant une décision finale sur la question.
12. En mars 2008, Rogers informe Châteauguay de son intention d’aménager un système de radiocommunication sur le terrain situé au 411 Saint-Francis et entreprend le processus de consultation prescrit par la *Circulaire*.
13. Le 28 avril 2008, Châteauguay s’oppose au projet. Elle fait valoir que ce dernier contreviendrait au règlement de zonage de la municipalité, qu’il aurait un aspect inesthétique, et elle s’inquiète des répercussions négatives potentielles sur la santé et la sécurité de la population vivant dans la zone résidentielle adjacente. Châteauguay propose donc trois solutions de rechange à Rogers : (1) installer une autre antenne sur un site existant; (2) augmenter la puissance du signal sur une antenne existante; ou, en dernier ressort, (3) construire le système d’antennes projeté sur un autre terrain situé au 50, boulevard Industriel (« 50 Industriel »).
14. Le 28 août 2008, Rogers informe Châteauguay qu’elle a étudié les solutions de rechange proposées, mais que les sites existants sont inadéquats et que le terrain situé au 50 Industriel n’est pas disponible. En ce qui concerne les craintes exprimées par Châteauguay concernant la santé et la sécurité de ses résidents, Rogers ajoute que ses installations respectent les normes prévues au *Code de sécurité 6* édicté par Santé Canada.
15. En septembre 2008, Châteauguay réitère son désaccord avec l’implantation d’un système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Elle demande néanmoins à Rogers d’identifier des mesures d’atténuation et d’améliorer l’esthétique du projet. En février 2009, elle délivre un permis de construction à Rogers pour le terrain situé au 411 Saint-Francis.
16. Après la délivrance du permis, Châteauguay reçoit une pétition signée par plus d’une centaine de résidents qui s’opposent à la construction du système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Ils font valoir que, selon certaines études, de telles installations sont nocives pour la santé et l’environnement. Le 19 mai 2009, le conseil municipal de Châteauguay adopte une résolution autorisant Châteauguay à demander l’arrêt du projet sur le terrain situé au 411 Saint-Francis de même que la reprise du processus de consultation.
17. À l’été 2009, le ministre de la Santé informe Châteauguay que le *Code de sécurité 6* protège adéquatement la population. Toutefois, le ministre de l’Industrie constate certaines lacunes dans le processus de consultation publique mené initialement par Rogers et demande à cette dernière de reprendre les négociations avec Châteauguay. Rogers s’y soumet de bonne grâce. Le 18 août 2009, le permis de construction délivré à Rogers expire, alors que les travaux n’avaient toujours pas commencé.
18. Le 21 septembre 2009, le ministre juge que ce deuxième processus de consultation publique est complété de manière satisfaisante. Les parties tentent malgré tout de trouver un autre site où les impacts seraient moindres pour les résidents. Dans cette optique, Châteauguay identifie deux terrains potentiels situés respectivement au 20 et au 50 Industriel. Les propriétaires de ces terrains se montrent toutefois peu intéressés à transiger avec Rogers.
19. Le 15 décembre 2009, Châteauguay propose le terrain situé au 50 Industriel comme site alternatif pour l’installation du nouveau système d’antennes. Elle avise alors Rogers de son intention d’acquérir le terrain situé au 50 Industriel de gré à gré ou par expropriation. Rogers accepte de considérer le terrain situé au 50 Industriel à la condition que la transaction ait lieu au plus tard le 15 février 2010. Quelques jours plus tard, le ministre confirme que le processus de consultation mené pour le terrain situé au 411 Saint-Francis vaut aussi pour le terrain situé au 50 Industriel.
20. Le 18 janvier 2010, le conseil municipal de Châteauguay adopte une résolution autorisant l’acquisition de gré à gré ou par voie d’expropriation du terrain situé au 50 Industriel. L’intervenante Christina White avait toutefois acquis cet immeuble trois jours auparavant, soit le 15 janvier 2010. Le 16 février suivant, un avis d’expropriation est signifié à la nouvelle propriétaire qui dépose alors une requête en contestation du droit d’expropriation de Châteauguay.
21. Des représentants de Rogers, de Châteauguay et du ministre se rencontrent le 15 avril 2010. Rogers demande notamment au ministre d’exercer les pouvoirs que lui confère la *Circulaire* et de dénouer l’impasse, puisqu’elle ne peut plus attendre pour construire son système d’antennes et craint que les procédures d’expropriation ne s’éternisent.
22. Le 26 juillet 2010, le ministre confirme que Rogers a satisfait aux exigences de consultation, et dénoue l’impasse entre les parties en approuvant l’installation du système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Rogers informe donc Châteauguay qu’elle n’a pas l’intention de construire ses installations sur le terrain situé au 50 Industriel et qu’elle a décidé d’aller de l’avant avec l’aménagement de son système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis.
23. Le 1er octobre 2010, Châteauguay propose à Rogers de différer le début des travaux jusqu’à ce qu’une décision soit rendue sur la procédure d’expropriation. En contrepartie, Châteauguay s’engage à ne pas porter en appel une décision défavorable, le cas échéant, et à ne pas s’opposer à la construction du système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis si, au plus tard le 15 mai 2011, Rogers n’est pas en mesure de l’installer sur le terrain situé au 50 Industriel.
24. Le 4 octobre 2010, avant même que Rogers ne réponde à la proposition de Châteauguay, le conseil municipal adopte la  résolution no 2010-904, qui autorise les démarches en vue d’imposer une réserve pour fins de réserve foncière relativement au terrain situé au 411 Saint-Francis. Châteauguay justifie l’adoption de la résolution en question en référant à des préoccupations liées à l’intérêt et au bien-être de ses résidents, de même qu’à l’aménagement de son territoire.
25. Quelques jours plus tard, Rogers rejette l’offre que lui a soumise Châteauguay le 1er octobre 2010 et lui confirme son intention de débuter les travaux d’installation du nouveau système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Le 12 octobre, Châteauguay signifie l’avis de réserve à l’égard du terrain situé au 411 Saint-Francis. Rogers dépose alors une requête pour contester cet avis et intervient dans l’instance d’expropriation qui oppose Châteauguay et Mme White. Le 2 octobre 2012, Châteauguay renouvelle la réserve pour une période additionnelle de deux ans.
26. Jugements des cours d’instance inférieure
    1. Cour supérieure, 2013 QCCS 3138, [2013] R.J.Q. 1177
27. La juge Perrault conclut que Châteauguay a agi pour une fin municipale valide en expropriant le terrain situé au 50 Industriel. Elle souligne qu’il est raisonnable et rationnel de croire que, dans un contexte où la preuve révèle l’existence d’une controverse sur la question des radiofréquences, Châteauguay s’assure qu’un système d’antennes soit installé à une distance sécuritaire des résidences avoisinantes.
28. Cela dit, selon la juge Perrault, le pouvoir discrétionnaire accordé à une municipalité relativement à l’imposition d’une réserve en vertu de la *Loi sur les cités et villes* et de la *Loi sur l’expropriation* a été exercé, dans ce cas-ci, de mauvaise foi sur le terrain situé au 411 Saint-Francis, et Châteauguay a ainsi commis un abus de pouvoir.
29. En effet, selon la juge, l’imposition de la réserve est un acte accompli dans l’intention de nuire à Rogers ou, à tout le moins, tellement singulier par rapport au contexte législatif dans lequel il est posé que l’on ne peut conclure à la bonne foi de la ville. La juge Perrault annule l’avis de réserve et son renouvellement, ainsi que les résolutions à l’appui. Le litige étant résolu en appliquant les principes de droit administratif, la juge estime qu’il n’est pas nécessaire de considérer les questions d’ordre constitutionnel.
    1. Cour d’appel, 2014 QCCA 1121 (les juges Morissette, Dutil et Léger)
30. La Cour d’appel est d’avis que la juge de première instance a erré en concluant à la mauvaise foi de Châteauguay lorsqu’elle a signifié l’avis de réserve. Pour la Cour d’appel, le pouvoir d’exproprier et celui de signifier un avis de réserve pouvaient certes être exercés pour des motifs liés à la santé et au bien-être des citoyens de la ville. En conséquence, la Cour d’appel détermine que, après avoir jugé que Châteauguay avait agi pour des fins municipales dans l’intérêt de ses citoyens en expropriant le terrain situé au 50 Industriel, la juge de première instance ne pouvait alors conclure que Châteauguay ou ses agents étaient de mauvaise foi en signifiant l’avis de réserve relativement au terrain situé au 411 Saint‑Francis.
31. Se prononçant sur les questions constitutionnelles, la Cour d’appel convient avec Rogers qu’il faut examiner l’avis d’expropriation et l’avis de réserve dans leur ensemble pour identifier leur caractère véritable. Elle rappelle également les enseignements de notre Cour selon lesquels il faut favoriser une application souple du fédéralisme en privilégiant les doctrines du caractère véritable et du double aspect.
32. Au terme de l’examen de l’avis d’expropriation et de l’avis de réserve foncière dans leur ensemble, la Cour d’appel affirme qu’ils avaient pour but « de répondre aux inquiétudes des citoyens de Châteauguay concernant les répercussions possibles des ondes radio sur leur santé et [d’]assurer un développement harmonieux de son territoire » : par. 78 (CanLII). En conséquence, la Cour d’appel conclut que le caractère véritable de l’avis d’expropriation et de l’avis de réserve n’est pas d’entraver la compétence fédérale en matière de radiocommunication. Par ailleurs, la Cour d’appel est d’avis que le fédéral ne possède pas une compétence exclusive en matière de télécommunications : par. 79.
33. La Cour d’appel ajoute que la doctrine de l’exclusivité des compétences n’est pas applicable en l’espèce. Selon sa lecture des enseignements de l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 77, cette doctrine ne s’applique que lorsqu’un précédent préconise son application dans un cas particulier. Elle estime que Rogers a tort d’invoquer les arrêts *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (C.P.), et *Capital Cities Communications Inc.* *c.* *Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141, puisqu’il ne s’agit pas de précédents qui appliquent la doctrine de l’exclusivité des compétences à la détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes de radiocommunication à l’intérieur d’aires de recherche. La Cour d’appel souligne qu’au contraire, l’arrêt *Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*,[1905] A.C. 52 (« *Bell* »), du Conseil privé a reconnu le pouvoir des villes d’intervenir relativement à l’emplacement de poteaux téléphoniques sur leurs territoires.
34. Finalement, la Cour d’appel conclut que la doctrine de la prépondérance fédérale ne peut s’appliquer en l’espèce. En premier lieu, il n’y a pas de conflit d’application puisque Rogers est autorisée à construire son système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis, mais peut également utiliser le terrain situé au 50 Industriel. Rogers pourrait donc à la fois se conformer à l’autorisation fédérale transmise par le ministre et respecter les exigences de Châteauguay relativement à l’emplacement du système d’antennes à l’intérieur de l’aire de recherche.
35. La Cour d’appel ajoute de plus qu’il n’y a pas d’entrave à la réalisation de l’objectif de la loi fédérale. S’appuyant sur l’arrêt *114957* *Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241, elle souligne que les municipalités peuvent ajouter aux règlements mis en place par le gouvernement fédéral lorsque ces derniers sont de nature permissive. Or, en l’espèce, la réglementation fédérale a pour objet de « permettre le déploiement des réseaux de radiocommunication, tout en respectant les populations locales » : C.A., par. 91. Ainsi, selon la Cour d’appel, l’avis de réserve a pour objectifs d’assurer le bien-être des résidents et le développement harmonieux du territoire. Elle accueille donc l’appel puisque ces objectifs peuvent être atteints « sans qu’il y ait entrave à la réalisation de la norme fédérale » : par. 92.
36. Questions en litige
37. Le présent pourvoi soulève les questions suivantes :

(1) L’avis de réserve est-il *ultra* *vires* de la compétence de Châteauguay parce que son caractère véritable relève d’une compétence fédérale exclusive?

(2) La doctrine de l’exclusivité des compétences rend-elle l’avis de réserve inapplicable?

(3) La doctrine de la prépondérance fédérale rend-elle l’avis de réserve inopérant?

(4) L’avis de réserve est-il *ultra* *vires* de la compétence de Châteauguay au regard des principes de droit municipal?

1. Analyse
   1. L’application des doctrines constitutionnelles
2. Dans le cadre d’une analyse du partage des compétences, il faut d’abord déterminer si le palier législatif ou l’entité exerçant les pouvoirs délégués est autorisé, en vertu de la Constitution, à adopter la loi ou la mesure contestée : *Goodwin c. Colombie‑Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 46, [2015] 3 R.C.S. 250, par. 30; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53 (« *Marine Services* »), par. 47-48; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« *COPA* »), par. 22; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 25; *Bande Kitkatla* *c.* *Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 52. Ceci s’accomplit en qualifiant le « caractère véritable » de la loi ou de la mesure contestée : *Marine Services*, par. 48.
3. L’analyse du caractère véritable précède l’examen de l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences et celle de la prépondérance fédérale, lesquelles présupposent la validité constitutionnelle de la loi ou de la mesure contestée. En effet, si la théorie de l’exclusivité des compétences s’applique, la mesure contestée demeure valide, mais ne s’applique pas au cœur de la compétence de l’autre palier législatif sur lequel elle empiète : *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, par. 58. Par ailleurs, lorsque la théorie de la prépondérance fédérale s’applique, la mesure provinciale contestée est inopérante dans la mesure du conflit avec la loi fédérale : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 69; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, par. 74.
   * 1. La doctrine du caractère véritable
4. L’analyse du caractère véritable de l’avis de réserve requiert l’examen tant de son objet que de ses effets : *Goodwin*,par. 21; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693, par. 29; *Renvoi relatif à la* *Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 63-64; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20-22. Comme pour celui d’une loi, l’objet d’une mesure municipale s’apprécie par l’examen des éléments de preuve intrinsèque, tels que le préambule ou les objectifs généraux énoncés dans la résolution qui autorise la mesure, de même que par des éléments de preuve extrinsèques, tels que les circonstances dans lesquelles la mesure a été adoptée : *Lacombe*, par. 20-22; *COPA*, par. 18; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 27. Pour leur part, les effets de la mesure municipale sont déterminés par l’examen des répercussions juridiques de son libellé et par les conséquences pratiques découlant de son application : *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482-483.
5. Lorsqu’ils procèdent à l’examen du caractère véritable, les tribunaux doivent éviter d’adopter l’approche des compartiments étanches, approche d’ailleurs, rejetée par la Cour. Le fait qu’une mesure ait de simples effets accessoires sur un champ de compétence exclusive de l’autre palier législatif ne suffit pas pour qu’elle soit déclarée *ultra vires*: *COPA*, par. 18.
6. Au paragraphe 85 de ses motifs, notre collègue souligne à juste titre qu’en appliquant les différentes doctrines constitutionnelles, les tribunaux ne peuvent ignorer le principe du fédéralisme coopératif, lequel favorise, dans la mesure du possible, l’application concurrente des lois adoptées par deux ordres de gouvernement : *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, [2015] 3 R.C.S. 419, par. 22, citant *Lacombe*, par. 118, la juge Deschamps (dissidente); *Marine Services*,par. 50, citant *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 37.
7. Toutefois, bien que la notion du fédéralisme coopératif soit devenue un principe invoqué par les tribunaux afin d’assouplir l’interprétation et l’application des doctrines constitutionnelles touchant le partage des compétences, telles la prépondérance fédérale et l’exclusivité des compétences, il ne peut ni l’emporter sur le partage lui-même ni le modifier. Il ne peut être considéré comme imposant des limites à l’exercice valide d’une compétence législative : *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, par. 17-19. Il ne peut pas non plus être utilisé pour valider des lois inconstitutionnelles. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, notre Cour rappelle au par. 62 :

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

1. En l’espèce, Rogers prétend que l’avis de réserve avait comme seul objet et pour seul effet d’empêcher la construction de son système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis et que son caractère véritable est ainsi lié à la détermination de l’emplacement des infrastructures de radiocommunication, une compétence fédérale exclusive.
2. Pour leur part, les intimées prétendent que, dans le cadre de la détermination du caractère véritable de l’avis de réserve, il faut distinguer l’objectif visé des moyens entrepris pour l’atteindre. En effet, selon les intimées, en imposant la réserve, Châteauguay visait ultimement à protéger la santé et le bien-être de ses résidents vivant à proximité du terrain situé au 411 Saint-Francis et à aménager son territoire. Or, ces sujets relèvent incontestablement des compétences provinciales en matière de « propriété et [de] droits civils dans la province » et de « [g]énéralement toutes les matières d’une nature purement locale ou privée dans la province » (par. 92(13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*), et l’avis de réserve est ainsi *intra vires* des pouvoirs de la province.
3. D’entrée de jeu, rappelons que le Parlement a une compétence exclusive en matière de radiocommunication, ce qui inclut le pouvoir de choisir l’emplacement de l’infrastructure de radiocommunication : *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*; *Capital Cities Communications*, p. 160-161. De plus, la compétence plus générale du Parlement sur les entreprises de télécommunication ne fait aucun doute lorsque ces dernières exercent leurs activités au-delà des limites d’une province, en application du par. 91(29) et de l’al. 92(10)*a*) de la *Loi constitutionnelle de 1867*: *Bell*; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Téléphone Guèvremont Inc. c. Québec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 R.C.S. 878.
4. En l’espèce, une analyse détaillée et rigoureuse de la preuve au dossier démontre que :

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

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

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

1. L’analyse de cette preuve, même si elle est interprétée avec souplesse et générosité, n’autorise qu’une conclusion : l’objet de l’avis de réserve est d’empêcher Rogers d’installer son système d’antennes de radiocommunication sur le terrain situé au 411 Saint Francis en circonscrivant le choix de l’emplacement de ce système. Cette conclusion est inévitable et fait écho à celle énoncée par la Cour supérieure. En effet, contrairement à l’affirmation de notre collègue au par. 89 de ses motifs, la juge Perrault ne s’est pas prononcée sur la constitutionnalité de l’avis de réserve. Elle a plutôt conclu que « [m]anifestement, en imposant l’avis de réserve sur le 411, Saint-Francis, le but premier de la Ville est de faire obstacle au projet de Rogers, soit l’installation d’un système d’antennes sur ce terrain » (par. 163). Cette conclusion de fait est pertinente pour les fins de l’analyse du caractère véritable, indépendamment de l’endroit où elle est située dans le jugement de première instance.
2. La même conclusion s’impose au regard des effets juridiques et pratiques de l’avis de réserve. Sur le plan juridique, il interdisait toute construction sur le terrain situé au 411 Saint-Francis pendant une période initiale de deux ans. Sur le plan pratique, il empêchait Rogers de construire son système d’antennes sur le terrain de son choix.
3. Ainsi, le caractère véritable de l’avis de réserve n’est pas lié à la protection de la santé et du bien-être des résidents, ou à l’aménagement du territoire, mais bien plutôt au choix de l’emplacement des infrastructures de radiocommunication. En effet, même si une telle mesure répondait à des préoccupations de santé soulevées par certains citoyens, elle usurperait sans aucun doute l’exercice de la compétence fédérale en matière de radiocommunication.
4. Nous souscrivons entièrement à l’approche souple et généreuse préconisée par notre collègue au par. 94 de ses motifs. Cependant, la souplesse a ses limites et on ne peut, sous le couvert de cette approche, dénaturer le caractère véritable d’une mesure, au risque de restreindre sévèrement une compétence exclusive accordée au Parlement. En effet, conclure que le caractère véritable d’une mesure telle que celle adoptée en l’espèce est lié à un champ de compétence provincial risquerait d’inciter les municipalités, en alléguant des intérêts locaux, à exercer de manière systématique la compétence fédérale de choisir l’emplacement des infrastructures de radiocommunication.
5. Le présent pourvoi se distingue de la situation évoquée dans l’arrêt *COPA*, où la loi provinciale contestée constituait, en raison de son caractère même, une mesure législative relative à l’aménagement du territoire et à l’agriculture : *COPA*, par. 21. En effet, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1, est un texte législatif d’application générale ayant une multitude d’effets juridiques et pratiques, parmi lesquels on relevait l’interdiction de construire des aérodromes sur les espaces visés. La loi en cause dans l’arrêt *COPA* ne touchait qu’accessoirement à la compétence fédérale en matière d’aéronautique. En cela, elle était différente de l’avis de réserve en l’espèce, lequel a comme objet et effets de choisir l’emplacement du système d’antennes de Rogers.
6. La situation dont nous sommes saisis s’apparente davantage aux circonstances de l’arrêt *Lacombe*. Dans cette affaire, un règlement de zonage municipal interdisant les hydro-aérodromes et les aérodromes avait été adopté afin de préserver l’atmosphère de villégiature du lac Gobeil. Tout comme en l’espèce, même si l’objectif annoncé du règlement se rattachait à un champ de compétence provincial, son objet et son effet étaient véritablement de prohiber les hydro-aérodromes et les aérodromes à l’intérieur d’espaces désignés de la municipalité. Cela constituait essentiellement l’exercice de la compétence fédérale en matière d’aéronautique. Notre Cour a ainsi déclaré le règlement constitutionnellement *ultra vires*.
7. Nous ne pouvons souscrire à l’argument de la PGQ selon lequel l’avis de réserve jouit d’un double aspect. Cette théorie a traditionnellement été appliquée par les tribunaux afin de justifier des mesures portant sur des sujets qui peuvent être rattachés de manière équivalente à deux champs de compétence distincts, l’un fédéral et l’autre provincial. Comme l’a expliqué le Conseil privé dans l’arrêt *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, p. 130, [traduction] « des matières qui, sous un aspect donné et pour un objet précis, relèvent de l’art. 92 peuvent, sous un autre aspect et pour un objet différent, relever de l’art. 91 ». Cette théorie du « double aspect » permet aux deux paliers de gouvernement d’adopter des lois ou règlements semblables « lorsque le contraste entre l’importance relative des deux aspects n’est pas très net » : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 182, citant W. R. Lederman, « Classification of Laws and the British North America Act », dans *The Courts and the Canadian Constitution* (1964), 177, p. 193, réédité dans Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), 229, p. 244; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d’alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59, p. 64-65; voir aussi *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457, les juges LeBel et Deschamps, par. 185; *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, 2003 CSC 3, [2003] 1 R.C.S. 6, par. 22; *Mangat*, par. 49-50.
8. Or, tel qu’il est expliqué plus haut, le caractère véritable de l’avis de réserve en l’espèce est de choisir l’emplacement des infrastructures en matière de radiocommunication. Nous ne pouvons y voir là une équivalence entre l’aspect fédéral, soit sa compétence en matière de radiocommunication, et les aspects provinciaux, soit la protection de la santé et du bien-être des résidents à proximité et le développement harmonieux du territoire.
9. Par ailleurs, reconnaître un double aspect à l’emplacement des infrastructures en matière de radiocommunication impliquerait que le fédéral et les provinces peuvent légiférer à cet égard, ce qui serait contraire au précédent établi par le Conseil privé dans *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, selon lequel la compétence fédérale à l’égard de l’emplacement de telles infrastructures est exclusive.
10. Pour ces motifs, nous sommes d’opinion que l’avis de réserve est *ultra vires*, puisqu’il constitue l’exercice de la compétence en matière de radiocommunication, une compétence fédérale exclusive.
11. Nous reconnaissons qu’un détenteur de licence de spectre ne possède aucun pouvoir d’expropriation. Lorsqu’il ne peut trouver un propriétaire intéressé à lui louer ou à lui vendre un terrain, il doit, en principe, soit compter sur la collaboration de la municipalité pour exproprier le terrain qu’il convoite, soit recourir au pouvoir d’expropriation du ministre. Notre conclusion sur le caractère *ultra vires* de l’avis de réserve ne signifie pas que lorsqu’une municipalité accorde un soutien à un détenteur de licence de spectre dans le processus d’installation d’un système d’antennes, elle exerce une compétence fédérale. En effet, lorsqu’une municipalité appuie un détenteur de licence de spectre en expropriant un terrain, le caractère véritable des mesures qu’elle entreprend n’est pas de choisir l’emplacement d’un système d’antennes, puisque cet emplacement a déjà été approuvé par le ministre conformément au pouvoir que lui confère l’al. 5(1)f) de la *Loi sur la radiocommunication*. Dans un tel contexte, la municipalité agit dans une perspective d’aménagement de son territoire, ce qu’elle a sans aucun doute le droit de faire d’un point de vue du partage des compétences.
12. Cela dit, ce n’est pas parce qu’une mesure municipale est utile à l’exercice de la compétence fédérale en matière de radiocommunication qu’elle est pour autant *intra vires*, au même titre qu’elle n’est pas nécessairement *ultra vires* parce qu’elle est nuisible à l’exercice de ladite compétence. La distinction que nous traçons repose plutôt sur le postulat selon lequel lorsqu’une municipalité apporte un soutien à un détenteur de licence de spectre en expropriant un terrain à son bénéfice, l’objet de ce soutien n’est pas de choisir l’emplacement du système d’antennes. Par contre, lorsque l’objet d’une mesure municipale est d’empêcher, de faire obstacle à, ou de retarder la construction du système d’antennes par le détenteur de licence de spectre sur l’emplacement approuvé par le ministre en vertu de la législation fédérale, la municipalité exerce, pour les fins de l’analyse du caractère véritable, la compétence fédérale de choisir l’emplacement du système d’antennes.
13. Ainsi, bien que l’application de la doctrine du caractère véritable suffise pour disposer du pourvoi, nous sommes néanmoins d’avis qu’il est pertinent, afin de clarifier le droit, de nous prononcer sur l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences.
    * 1. La doctrine de l’exclusivité des compétences
14. Pour procéder à l’analyse de la doctrine de l’exclusivité des compétences, il faut déterminer si l’avis de réserve *s’applique* dans une situation où il a une incidence sur la compétence fédérale en matière d’emplacement des systèmes d’antennes de radiocommunication.
15. Rogers et le procureur général du Canada (« PGC ») soutiennent que l’avis de réserve est inapplicable. Ils invoquent la doctrine de l’exclusivité des compétences et affirment que cette doctrine protège l’exercice d’activités relevant du cœur d’une compétence fédérale contre l’entrave par des lois provinciales ou par des mesures adoptées par des entités dont les pouvoirs leur ont été délégués par les provinces. Pour leur part, les intimées soutiennent que la doctrine de l’exclusivité des compétences ne protège que le cœur de la compétence fédérale, ce qui ne s’étend pas au choix d’un site particulier à l’intérieur d’une aire de recherche définie par Rogers. Subsidiairement, les intimées font valoir que l’avis de réserve ne constitue pas un empiétement suffisamment grave sur l’exercice de la compétence fédérale, car il ne fait que retarder la réalisation du projet.
16. La doctrine de l’exclusivité des compétences met le « contenu essentiel » ou le « cœur » d’une compétence d’un pouvoir législatif à l’abri d’une entrave de la part de l’autre ordre législatif : *COPA*, par. 26. L’analyse de l’application de la doctrine comprend deux étapes. La première consiste à déterminer si une loi ou une mesure adoptée par un ordre de gouvernement empiète sur le « cœur » d’une compétence de l’autre ordre de gouvernement. Le cas échéant, la deuxième étape consiste à déterminer si cette loi ou mesure a un effet suffisamment grave sur l’exercice de la compétence protégée pour déclencher l’application de cette doctrine : *COPA*, par. 27.
17. Dans l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest*, la Cour a précisé quela doctrine de l’exclusivité des compétences devait être appliquée avec retenue, puisqu’une application généreuse de cette doctrine paraît « contraire au fédéralisme souple que visent à promouvoir les doctrines constitutionnelles du caractère véritable, du double aspect et de la prépondérance fédérale » : par. 42; voir aussi par. 67.
18. C’est pourquoi l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences est généralement limitée à des situations déjà traitées par les tribunaux dans le passé. En effet, selon les enseignements de la Cour dans *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 77-78 :

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

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

1. La Cour d’appel a décidé que la doctrine de l’exclusivité des compétences ne pouvait s’appliquer en l’espèce. En effet, au par. 82 de son arrêt, elle a conclu que puisque l’objet du litige est la détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes de radiocommunication à l’intérieur d’une aire de recherche préétablie par l’entreprise fédérale et qu’aucun précédent ne préconise l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences dans ce cas, cette dernière ne s’applique pas.
2. Avec égards, nous sommes d’avis que, en ce qui concerne l’enjeu dont nous sommes saisis en l’espèce, il existe un précédent : l’arrêt *Bell* du Conseil privé, qui suggère que l’emplacement des infrastructures dans le domaine des télécommunications relève du cœur de la compétence fédérale. Cet arrêt traitait du pouvoir de la société Bell, incorporée par une loi fédérale spécifique, d’utiliser les rues et les autoroutes de la ville de Toronto, afin d’y poser des câbles et d’y installer des poteaux pour l’exploitation de son entreprise. Il s’agissait alors de juger de la constitutionnalité d’une loi ontarienne obligeant Bell à obtenir le consentement de la Ville de Toronto avant qu’elle ne puisse exercer le pouvoir susmentionné. Le Conseil privé a conclu que la loi provinciale était inconstitutionnelle et a affirmé [traduction] qu’« aucune législature provinciale n’avait ou n’a compétence pour intervenir dans les activités [de Bell] autorisées par le Parlement du Canada » (p. 57).
3. Au paragraphe 40 de l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest*, en citant notamment l’arrêt *Bell*, les juges Binnie et LeBel affirment que « [l]a doctrine de l’exclusivité des compétences a [. . .] été appliquée afin de protéger les éléments “vitauxˮ des “entreprisesˮ fédérales ». Plus loin, ils écrivent : « L’arrêt [*Bell*] est l’un des premiers arrêts dans lesquels on a conclu qu’une loi provinciale valide ne s’appliquait pas à une entreprise fédérale » (par. 57). Ce faisant, ils semblent reconnaître que le jugement *Bell* constitue un précédent donnant ouverture à l’application de la doctrine de l’exclusivité dans une situation comme celle qui prévaut en l’espèce. En effet, pour les fins de cette analyse, l’emplacement d’un système d’antennes de radiocommunication est comparable à l’emplacement de poteaux et de câbles de télécommunications. Un système d’antennes de radiocommunication, à l’instar des poteaux et des câbles de télécommunications, est essentiel à un réseau de communication, et leur emplacement adéquat est nécessaire à son maintien.
4. Avec respect, nous sommes d’avis qu’au par. 81 de son arrêt, la Cour d’appel a erronément interprété l’arrêt *Bell* comme reconnaissant aux municipalités un certain pouvoir dans la détermination de l’emplacement précis des poteaux de télécommunication. À cet égard, la cour a cité le passage suivant : [traduction] « Leurs Seigneuries, toutefois, ne croient pas que les mots introduits par la modification peuvent avoir pour effet d’habiliter le conseil [municipal] à refuser à l’entreprise l’accès aux rues dans lesquelles elle pourrait proposer de faire passer son ou ses câbles. Il est possible que ces mots confèrent au conseil voix au chapitre dans la détermination de l’emplacement des poteaux dans les rues choisies par l’entreprise et, possiblement, à l’égard de la question de savoir si on installera des câbles aériens ou des câbles souterrains dans une rue donnée » (C.A., par. 81, citant *Bell*, p. 60-61). Or, cet extrait de l’arrêt *Bell* ne peut être cité hors contexte. Il est vrai que le Conseil privé avait conclu qu’une municipalité pouvait avoir son mot à dire quant à l’emplacement des poteaux. Cependant, cette prérogative de la municipalité ne trouvait pas sa source dans les compétences constitutionnellement dévolues aux provinces, mais plutôt dans une modification apportée par le Parlement fédéral à la loi constitutive de Bell. Ce passage n’indique donc nullement que l’emplacement d’un poteau de télécommunication ou d’un système d’antennes de radiocommunication ne fait pas partie du cœur de la compétence fédérale.
5. De plus, la preuve présentée ici milite pour la conclusion selon laquelle le choix de l’emplacement des systèmes d’antennes de radiocommunication est au cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication. En effet, c’est l’emplacement adéquat et précis des systèmes d’antennes qui permet d’assurer le développement ordonné et l’exploitation efficace de la radiocommunication au Canada. Selon le témoignage du directeur de l’ingénierie radio de Rogers, un décalage de 100 ou 200 mètres par rapport à un endroit bien précis peut empêcher le système d’antennes de répondre efficacement aux besoins identifiés du réseau. En effet, ce témoin affirme « [p]arce que la position de la tour elle est vraiment très [. . .] la nouvelle tour je parle, elle est très cruciale pour le réseau, de telle sorte [qu’]il faut trouver la bonne position pour remédier au problème » : interrogatoire principal de Karim Trigui, d.a., vol. II, p. 160.
6. Un extrait de l’arrêt *Telus Communications Co. c.* *Toronto (City)* (2007), 84 O.R. (3d) 656, par. 30, de la Cour supérieure de l’Ontario appuie cette opinion :

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

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

[traduction] J’ai avancé que la réglementation des tarifs et des services [des fournisseurs de services de télécommunications], ainsi que l’emplacement, la construction et l’entretien de leurs réseaux et installations, constituent, d’après la jurisprudence, des éléments « vitaux et essentiels » ou encore « absolument nécessaires » à la réalisation du mandat fédéral des entreprises concernées. En tant que tels, ces éléments font partie du « cœur » ou « contenu essentiel » de la compétence conférée au fédéral par l’alinéa 92(10)*a*). [Nous soulignons.]

1. Nous concluons que la détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes va au cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication et qu’il est absolument nécessaire qu’il en soit ainsi pour que le Parlement puisse réaliser l’objet pour lequel ladite compétence lui a été attribuée. La question devient donc celle de déterminer si, en l’espèce, l’avis de réserve signifié par Châteauguay a un impact suffisamment important sur le cœur de cette compétence fédérale pour enclencher l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences.
2. Selon l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest*, il ne suffit pas que la législation provinciale « touche » simplement la spécificité fédérale d’un sujet ou d’un objet fédéral : « La différence entre la notion de “toucherˮ et celle “d’entraverˮ réside dans le fait que la première ne suppose pas de conséquences fâcheuses, contrairement à la seconde » (par. 48). Au même paragraphe, la Cour précise que « [c]’est lorsque l’effet préjudiciable d’une loi adoptée par un ordre de gouvernement s’intensifie en passant de “toucherˮ à “entraverˮ (sans nécessairement “stériliserˮ ou “paralyserˮ) » que l’on peut invoquer la règle de l’exclusivité des compétences. C’est pourquoi une entrave suppose une atteinte grave ou importante au cœur de la compétence, soit « un moyen terme entre la stérilisation et de simples effets » : *COPA*, par. 44.
3. En l’espèce, la signification de l’avis de réserve a empêché Rogers de construire son système d’antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis pour deux périodes successives de deux ans, alors qu’il n’existait aucune solution de rechange à laquelle elle aurait pu recourir à brève échéance. Une fois la résolution autorisant la signification de l’avis de réserve adoptée, Rogers devait attendre, soit la fin des procédures d’expropriation entreprises relativement au terrain situé au 50 Industriel, soit une période d’environ sept mois, avant de pouvoir construire ses installations sur le terrain situé au 411 Saint-Francis selon l’offre de Châteauguay. Dans ces conditions, Rogers ne pouvait satisfaire à son obligation de desservir la région géographique en question, telle que l’exigeait sa licence de spectre. En ce sens, l’avis de réserve entravait le développement ordonné et l’exploitation efficace de la radiocommunication, et empiétait sur le cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication au Canada.
4. Pour ces motifs, nous croyons que l’avis de réserve constituait une atteinte grave et importante au cœur de la compétence fédérale en matière de radiocommunication et que la doctrine de l’exclusivité des compétences rend ainsi inapplicable l’avis de réserve signifié à Rogers.
5. Nous soulignons en terminant que les faits de la présente affaire sont une bonne illustration de la collaboration entre les différents acteurs fédéraux et provinciaux que prévoit la *Circulaire*. En effet, cette dernière décrit le mécanisme de consultation qui doit être mené pour recueillir les préoccupations des municipalités et pour tenir compte des intérêts de ces dernières dans le cadre de la détermination de l’emplacement d’un système d’antennes de radiocommunication. Elle assure aussi l’établissement d’un réseau de radiocommunication efficace et ordonné à travers le pays. À l’évidence, le processus prévu est efficace puisque, comme l’a affirmé le PGC à l’audience, sur plus de mille situations où l’installation de systèmes d’antennes a été approuvée au cours de l’année 2014-2015, seules trois ont mené à une impasse entre le détenteur de licence de spectre et la municipalité en cause. Or, en l’espèce, Rogers a entrepris le processus de consultation prescrit à deux reprises, consultation qui s’est étendue sur une période totale de huit mois.
6. Vu ce qui précède, nous sommes d’avis qu’il n’est pas nécessaire de discuter de la doctrine de la prépondérance fédérale.
   1. La validité de l’avis de réserve sous l’angle du droit municipal
7. Selon Châteauguay et la PGQ, l’imposition de la réserve, en l’espèce, constitue un exercice valide des pouvoirs délégués aux municipalités par la province puisque ces dernières disposent du pouvoir d’imposer une réserve pour toute fin municipale, notamment l’établissement d’une réserve foncière, ainsi que du pouvoir de réglementer la protection de la santé et du bien-être de leurs résidents. Pour sa part, Rogers soutient que le pouvoir d’imposer une réserve doit être interprété restrictivement et demeure tributaire de la volonté réelle de la municipalité d’exproprier l’immeuble visé par cette mesure. En l’espèce, Rogers fait valoir qu’en imposant la réserve dans les circonstances, Châteauguay a excédé les pouvoirs qui lui ont été délégués et l’avis est donc invalide.
8. Même si nous convenons que l’avis de réserve constitue une entrave importante à l’exercice du droit de propriété et qu’il doit être émis dans les limites imposées par le législateur, nous sommes d’avis qu’il n’est pas nécessaire d’aborder cette question en raison de nos conclusions sur le plan du droit constitutionnel.
9. Dispositif
10. Nous sommes d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours.

Les motifs suivants ont été rendus par

Le juge Gascon —

1. Introduction
2. Je suis d’accord avec mes collègues sur le sort ultime de l’appel. J’estime par contre que l’approche à favoriser n’est pas celle qu’ils préconisent. À mon avis, ce pourvoi doit se résoudre non pas en vertu de la doctrine du caractère véritable, mais en appliquant la doctrine de l’exclusivité des compétences.
3. Je ne peux me convaincre que le caractère véritable de l’avis d’imposition de réserve contesté (« avis de réserve ») se limite, comme mes collègues le proposent, au choix ou à la détermination de l’emplacement d’un système d’antennes de radiocommunication. Tout comme la Cour supérieure et la Cour d’appel, je considère que la preuve au dossier appuie le constat voulant que la caractéristique dominante de cet avis, bref, ce qu’il vise et pourquoi, demeure au premier chef l’aménagement harmonieux du territoire de la Ville de Châteauguay (« Ville » ou « Châteauguay ») et la protection du bien-être et de la santé de ses citoyens. Il s’agit là de matières qui entrent dans des catégories de sujets qui relèvent de compétences provinciales aux termes des par. 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. De ce point de vue, il ne s’agit pas de matières qui, sous cet aspect, relèvent de la compétence fédérale en radiocommunication. Au minimum, elles témoignent d’une situation où la théorie du double aspect trouve application.
4. Cela dit, bien que je conclus que l’avis de réserve est *intra vires* des pouvoirs de Châteauguay, je conviens avec mes collègues qu’en appliquant la doctrine de l’exclusivité des compétences, cet avis entrave néanmoins le cœur de la compétence fédérale sur les radiocommunications. Le choix ou la détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes se situe au cœur de cette compétence. En faisant échec à l’emplacement déterminé selon le mécanisme prévu à la loi fédérale, la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R-2, et à la circulaire *CPC-2-0-03 — Systèmes d’antennes de radiocommunications et de radiodiffusion* (« *Circulaire* »), l’avis de réserve empiète de façon importante sur un élément du contenu vital et essentiel de la compétence. Il en résulte que, selon moi, l’appel de Rogers Communications Inc. doit être accueilli pour ce motif.
5. Les doctrines constitutionnelles
6. J’estime utile de rappeler d’abord certains principes qui doivent guider l’analyse de la validité d’une mesure législative provinciale ou d’une mesure municipale comme celle contestée ici. Un premier principe veut que la mesure contestée est présumée *intra vires* des pouvoirs de la province ou de la municipalité. La Cour a souvent rappelé l’importance de cette présomption de conformité constitutionnelle que le juge Ritchie résume en ces termes dans *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662 :

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

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

1. Comme l’indique le professeur Hogg, [traduction] « [c]aractériser une loi revient souvent à décider de sa validité [. . .] Choisir entre les caractéristiques concurrentes de la loi afin de retenir la plus importante qui en déterminera la “matière” peut revenir à rien de moins que choisir entre validité et invalidité » (*Constitutional Law of Canada* (5e éd. suppl.), p. 15-21). Partant, il souligne à juste titre que « lorsque le choix entre des caractérisations concurrentes n’est pas clair, il doit normalement s’arrêter sur celle qui étaye la validité de la loi » (p. 15-22 et 15-23). Il ajoute dans la même perspective que « le tribunal appelé à choisir entre des caractérisations plausibles concurrentes doit normalement retenir celle qui étaye la validité de la loi » (p. 15-23).
2. Comme la Cour le note dans *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241, il s’ensuit que le fardeau de démontrer que l’exercice d’un pouvoir provincial ou municipal est invalide et la mesure contestée, *ultra vires*, repose sur les épaules de la partie qui la conteste (par. 21, citant *Kuchma* *c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, p. 239, et *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, p. 395).
3. L’arrêt *Spraytech* reconnaît également l’importance de favoriser le principe de subsidiarité. Comme l’explique la Cour, ce principe veut que « le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l’efficacité mais également parce qu’il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population » (*Spraytech*, par. 3; voir aussi, *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3 (« *BCO* »), par. 45).  Comme le rappelle à nouveau le professeur Hogg, [traduction] « [l]e choix [d’une caractérisation] doit être guidé par une conception du fédéralisme. S’agit-il d’un type de loi qui devrait être édicté au palier fédéral ou provincial? » (p. 15-21). À première vue, une municipalité qui adopte une résolution dans l’objectif de protéger le bien-être et la santé de ses citoyens et de veiller à l’aménagement harmonieux de son territoire se veut normalement le palier de gouvernement le mieux placé pour adopter de telles mesures.
4. Enfin, dans toute application des doctrines constitutionnelles, on ne peut ignorer le principe du fédéralisme coopératif articulé par la Cour dans plusieurs arrêts (*BCO*, par. 24; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, par. 162; *Renvoi relatif à la Loi sur l’assurance‑emploi (Can.), art. 22 et 23*, 2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669, par. 10). Ce principe favorise l’application, dans la mesure du possible, des lois adoptées par les deux ordres du gouvernement (*Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 50, citant *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *BCO*, par. 37). L’adoption par la Cour d’une approche axée sur la concurrence des pouvoirs fédéraux et provinciaux, plutôt que sur la notion désuète des « compartiments étanches » pour établir des compétences exclusives, s’inscrit dans le même sens (*BCO*; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2).
5. C’est sur cette toile de fond que l’analyse de la validité constitutionnelle de l’avis de réserve doit à mon avis s’effectuer.
   1. La doctrine du caractère véritable
6. La contestation de Rogers vise la résolution municipale no 2010-904 du 4 octobre 2010 autorisant l’émission de l’avis de réserve, résolution qui est elle-même autorisée par diverses dispositions de lois provinciales dont personne ne conteste ici la validité (*Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 29.4 et 570; *Loi sur l’expropriation*, RLRQ, c. E-24, art. 69 et suiv.). Il est acquis que l’analyse relative à la validité constitutionnelle de la mesure contestée comporte deux facettes : « La première consiste à déterminer le “caractère véritable” ou le caractère essentiel de la loi et la seconde à classer ce caractère essentiel eu égard aux chefs de compétence établis par la *Loi constitutionnelle de 1867*, afin de déterminer si la loi relève de la compétence du gouvernement qui l’a adoptée » (*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 15).  Si la loi ou la mesure relève de la compétence du gouvernement qui l’a adoptée, elle est valide (*ibid.*; P. J. Monahan et B. Shaw, *Constitutional Law* (4e éd. 2013), p. 123-124).
7. La détermination du caractère véritable de la mesure se fait en identifiant la « matière » sur laquelle elle porte, en tenant compte de son objectif réel et de ses effets (Hogg, p. 15-7; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 16; *BCO*, par. 26-27). Pour déterminer l’objet de la mesure contestée, il faut examiner « tant la preuve intrinsèque, telles les dispositions énonçant les objectifs généraux, que la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou les comptes rendus des comités parlementaires » (*Bande Kitkatla c. Colombie‑Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 53). Pour ce qui est des effets de la mesure contestée, il faut tenir compte des effets juridiques et des conséquences pratiques de son application (Hogg, p. 15-16 et 15-17; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482-483; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 23; *Bande Kitkatla*, par. 54). En déterminant comment la mesure contestée cherche à atteindre son but, il importe de bien comprendre et cerner son « entière portée » (*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 18, citant W. R.  Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), p. 239-240).
8. Ni la Cour supérieure ni la Cour d’appel n’ont conclu que l’avis de réserve était *ultra vires* des pouvoirs de Châteauguay, bien au contraire. D’une part, en première instance, la juge Perrault a indiqué que la Ville avait émis cet avis « afin de protéger le bien-être de ses citoyens » (2013 QCCS 3138, [2013] R.J.Q. 1177, par. 153). Ce propos de la juge d’instance suit son analyse de la résolution de la Ville (par. 152). Elle y trace un parallèle avec ce qu’elle énonce auparavant sur l’avis d’expropriation (par. 153); elle écrit au par. 149 que cet avis d’expropriation n’est ni *ultra vires*, ni inconstitutionnel. Le débat constitutionnel dont la juge ne traite pas au regard de l’avis de réserve est celui relatif à ce qu’elle qualifie « d’entrave inconstitutionnelle » (partie VI.B) et par. 166). On comprend de ses motifs qu’elle réfère là à la doctrine de l’exclusivité des compétences, et non à celle du caractère véritable. La citation de son par. 163 auquel mes collègues renvoient au par. 44 de leurs motifs se situe dans l’analyse de la juge propre à la question de droit municipal. Cette citation touche la prétendue mauvaise foi de la Ville que la Cour d’appel a par ailleurs écartée. Mes collègues ne traitent pas de cet aspect du débat dans leurs motifs (par. 75-76).
9. D’autre part, écrivant pour la Cour d’appel, la juge Dutil a quant à elle terminé son analyse du caractère véritable en indiquant ceci :

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

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

1. Ces conclusions des instances inférieures s’appuient sur une révision détaillée de la preuve au dossier, des premières interactions entre Rogers et Châteauguay jusqu’à l’adoption de l’avis de réserve contesté. Mes collègues reconnaissent que la détermination du caractère véritable d’une mesure municipale relève d’un examen à la fois de la preuve intrinsèque et extrinsèque, y compris les circonstances de l’adoption de la mesure (par. 36). Toutefois, leur analyse (par. 43-46) me semble accorder peu d’importance à certains aspects de cette preuve, comme par exemple le contenu de la résolution autorisant la réserve foncière et son préambule ou les circonstances qui ont précédé et mené à l’adoption de la résolution en octobre 2010.
2. L’analyse de mes collègues insiste aussi sur l’examen des effets de l’avis. Ils retiennent à ce sujet la prétention de Rogers voulant que son seul effet juridique et pratique soit de choisir ou déterminer l’emplacement du système d’antennes de radiocommunication et d’empêcher l’installation d’un tel système sur le terrain situé au 411, boulevard Saint-Francis (« 411 Saint-Francis »). Ils écartent sommairement toute fin municipale à l’avis de réserve, se limitant à énoncer que, même si la mesure répondait à des préoccupations sur la santé et le bien-être des résidents de Châteauguay, cela « usurperait sans aucun doute l’exercice de la compétence fédérale » (par. 46).
3. Je vois les choses autrement. Déterminer le caractère véritable reste selon moi un délicat exercice de jugement (Hogg, p. 15-8) qui commande d’évaluer et d’apprécier la mesure contestée dans son ensemble, en soupesant toutes ses facettes. Sans préconiser une démarche trop générale qui rendrait l’analyse du caractère véritable superficielle, j’estime que l’identification de la matière sur laquelle porte la mesure requiert l’adoption d’une approche souple, adaptée à la conception moderne du fédéralisme qui permet certains chevauchements et favorise un esprit de coopération.
4. Or, il me semble que l’approche de mes collègues laisse peu sinon pas de place à la fin municipale valide qu’invoquent les intimées et que les instances inférieures placent au premier plan dans leur évaluation de la preuve. Sous ce rapport, leur analyse du caractère véritable passe sous silence une partie importante du contexte de l’adoption de la résolution autorisant l’avis de réserve. Elle ne tient pas compte non plus de l’objet de l’imposition de l’avis, mis à part une allusion à la possibilité que son objet véritable puisse être distinct de l’objectif annoncé (par. 49). Ce faisant, cette analyse s’inscrit selon moi à l’encontre de l’approche souple et globale qui doit être favorisée et de la présomption relative à la validité d’une mesure provinciale ou municipale à laquelle j’ai fait allusion. Je ne peux souscrire à cette conception à mon sens trop rigide et trop étroite de la matière de la mesure contestée.
5. Contrairement à ce qu’affirment mes collègues au par. 47, l’exercice auquel je me prête ne dénature pas le caractère véritable de la mesure. Avec égards, le risque dont ils font état cadre du reste fort mal avec l’analyse que je propose. Loin de restreindre sévèrement la compétence d’un ordre législatif, cette analyse lui reconnaît plutôt toute son importance, mais en fonction d’une doctrine constitutionnelle que j’estime plus approprié de suivre en l’espèce. De ce point de vue, il me semble un peu exagéré de suggérer qu’une approche souple de la doctrine du caractère véritable risque d’inciter les municipalités à exercer une compétence législative fédérale sous le couvert d’intérêts locaux. Le présent dossier illustre bien pourquoi, en appliquant correctement les doctrines constitutionnelles, ce ne saurait être le cas.
6. En tenant compte des événements qui ont précédé et mené à l’adoption de la résolution imposant l’avis de réserve, le portrait de la mesure adoptée par Châteauguay est à mon avis différent de celui peint par mes collègues. Le contexte factuel appuie l’existence d’une autre perspective normative qui relève de la compétence provinciale.
7. À ce chapitre, je rappelle que la résolution attaquée est adoptée après quelques années d’opposition de la part de Châteauguay à la présence d’une tour de radiocommunication sur le 411 Saint-Francis, et ce, pour des raisons liées aux craintes des résidents du quartier à l’égard de leur santé et de leur bien-être, ainsi qu’en raison du souci de Châteauguay relatif à l’aménagement harmonieux de son territoire.
8. En avril 2008, plus de deux ans avant l’émission de l’avis de réserve, Châteauguay informe Rogers que le 411 Saint-Francis n’est pas situé dans une zone permise pour l’usage projeté selon le règlement de zonage de la Ville, et qu’il existe des craintes en ce qui concerne la santé des résidents. La raison pour laquelle le 50, boulevard Industriel est proposé comme site alternatif de moindre impact est liée dès le départ à l’aménagement du territoire de Châteauguay et à ses inquiétudes sur les effets potentiels de l’emplacement d’une tour dans une zone résidentielle.
9. Il est vrai que, le 17 février 2009, Châteauguay émet un permis pour la construction de la tour de communication, mais la Ville ne cesse jamais de réitérer son désaccord à son emplacement sur le 411 Saint-Francis. Ce permis contient d’ailleurs des mesures d’atténuation négociées avec l’entreprise. Dès avril-mai 2009, Châteauguay révoque ce permis après avoir reçu une pétition signée par une centaine de citoyens s’opposant à l’installation de la tour au 411 Saint-Francis. Le texte de la pétition montre que les citoyens s’inquiètent pour leur santé et pour l’aménagement du territoire de Châteauguay. Une lettre du 27 mai 2009 de la députée fédérale de Châteauguay au président de Rogers reflète ces mêmes préoccupations.
10. Cet historique fait ressortir un contexte important dans la détermination de l’objectif visé par l’avis de réserve. Il établit que Châteauguay ne s’est pas opposée à la présence d’une tour sur le 411 Saint-Francis simplement pour contrôler l’emplacement d’un système de radiocommunication, mais pour répondre aux préoccupations de ses résidents. Comme l’a constaté la première juge, « [l]a Ville cherch[ait] à faire l’acquisition d’un site de moindre impact [. . .] dans l’intérêt de la population et la nécessité de voir à l’organisation harmonieuse de son territoire » (par. 70).
11. Cette préoccupation se reflète tout autant dans le préambule de la résolution municipale autorisant l’imposition de la réserve foncière. Ce préambule constate les considérations qui ont motivé l’adoption de la résolution. Elles indiquent que la Ville agissait avec l’objectif ultime et le désir de répondre aux inquiétudes de ses citoyens sur les effets potentiellement nocifs de la tour de radiocommunication sur leur bien-être, tout en essayant d’obtenir un site de moindre impact pour Rogers de façon à lui permettre de procéder à l’installation de son système d’antennes. Ce préambule confirme également l’objectif d’aménagement harmonieux du territoire. Ces matières correspondent à une fin municipale valide et entrent dans les champs de compétence provinciaux des par. 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
12. Au paragraphe 49 de leurs motifs, mes collègues semblent remettre en question les intentions réelles de Châteauguay en comparant la résolution au règlement attaqué et ultimement jugé *ultra vires* dans *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453. Ils indiquent que, « [t]out comme en l’espèce », l’objectif « annoncé » du règlement dans *Lacombe* se rattachait à un champ de compétence provincial, alors que son objet véritable relevait d’une compétence fédérale. Avec égards, cette comparaison me semble boiteuse devant la conclusion de fait de la juge d’instance qu’«  [o]n ne peut [. . .] reprocher à la Ville de vouloir répondre aux craintes de ses résidants concernant les risques pour la santé d’une exposition aux radiofréquences » et qu’en imposant l’avis de réserve, « la Ville [. . .] a agi afin de protéger le bien-être de ses citoyens » (par. 97 et 153). Mes collègues ne contestent guère plus la conclusion de la Cour d’appel voulant que la Ville ait agi de bonne foi en émettant l’avis de réserve (par. 75-76). Devant cela, je comprends mal comment l’on peut constater dans les gestes de Châteauguay un objectif autre que celui exprimé dans le préambule de la résolution. Cet objectif est réel et empreint de bonne foi, tout en n’ayant rien de déguisé.
13. Quant aux effets de l’avis de réserve, notre Cour rappelle qu’il faut distinguer son effet juridique de son effet pratique (*Bande* *Kitkatla*, par. 54; *Morgentaler*, p. 482-483). L’effet juridique de l’imposition de l’avis de réserve est de prohiber toute construction sur l’immeuble qui en fait l’objet (*Loi sur l’expropriation*, art. 69). L’avis permet aussi à Châteauguay d’entreprendre un processus d’expropriation par lequel la Ville peut poursuivre des fins municipales sur le terrain. Ainsi, son effet juridique ouvre la porte à un exercice par Châteauguay de ses pouvoirs d’expropriation, ce qui relève de sa compétence de réglementer l’aménagement de son territoire selon ses besoins et priorités.
14. Il est vrai qu’en pratique, l’effet de l’avis de réserve se traduit par une interdiction pour Rogers de bâtir sa tour de radiocommunication sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Sous ce rapport, même si cette interdiction n’oblige pas Rogers à poursuivre la construction sur un autre terrain précis, elle limite néanmoins les endroits où la tour de radiocommunication peut se situer, d’autant que selon Rogers, peu de sites propices se trouvent à l’intérieur de son aire de recherche. Dans cette optique, je conviens avec mes collègues qu’en répondant aux besoins des citoyens, la résolution de la Ville touche à la compétence fédérale en radiocommunication, puisque l’imposition de l’avis de réserve entraîne une conséquence certaine pour l’emplacement de la tour de radiocommunication de Rogers. Châteauguay ne l’a du reste jamais nié. Le préambule de la résolution renvoie au fait que Châteauguay et Rogers ont tenté de travailler ensemble pour trouver, d’un commun accord, un site propice à l’installation de la tour de radiocommunication. Ainsi, l’effet sur la compétence fédérale reste donc intimement lié au résultat réellement recherché par la Ville, soit de protéger le bien-être et la santé de ses citoyens et de les rassurer.
15. À ce chapitre, l’effet de l’avis de réserve se compare à celui du règlement contesté dans *Spraytech*. Dans ce pourvoi, la Cour a déterminé que le règlement ne créait pas une interdiction totale des pesticides, mais avait plutôt un effet sur leur usage dans certains cas (par. 24). De la même manière, l’avis de réserve en l’espèce ne dicte pas de façon absolue l’emplacement de la tour de radiocommunication. Il circonscrit plutôt la gamme des sites disponibles pour une telle construction, dans le contexte d’un exercice du pouvoir de Châteauguay d’aménager son territoire et de veiller au bien-être et à la santé de ses résidents, des objectifs municipaux légitimes.
16. À mon avis, cette vision plus nuancée des effets de l’avis de réserve s’inscrit dans une conception plus souple de la doctrine du caractère véritable qui concorde mieux avec les principes directeurs déjà énoncés. Il me semble prudent d’approcher l’application de cette doctrine de cette façon. Une vision trop étroite des conséquences de la mesure qui se limite à l’examen d’un seul de ses effets peut mener à la conclusion hâtive que la mesure ne vise que la matière ainsi affectée, en l’occurrence l’emplacement des tours de radiocommunication. À l’opposé, entreprendre l’examen avec une approche qui tient compte des divers effets de l’avis de réserve sur la capacité de Châteauguay de gérer son territoire en fonction des attentes de ses citoyens favorise une conception plus juste de la matière réellement visée par cet avis.
17. J’ajouterai que les effets d’une mesure doivent être considérés en conjonction avec son objet plutôt qu’en isolation de ce dernier (*Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569, par. 17-18; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 16-18; Hogg, p. 15-14). Un examen souple et non formaliste du caractère véritable reconnaît que l’objet de la mesure peut effectivement révéler sa caractéristique dominante et mieux expliquer la matière concernée (*Morgentaler*, p. 481-482). En appliquant cette façon d’analyser le caractère véritable, la Cour a confirmé la validité constitutionnelle de mesures qui, si vues uniquement sous l’angle de leurs effets, auraient réglementé un champ de compétence par ailleurs prohibé.
18. Dans *Spraytech*, la juge L’Heureux-Dubé remarque que le règlement attaqué « répondait aux craintes [des] résidants au sujet des risques que pourrait présenter pour la santé l’usage non essentiel de pesticides dans les limites de la Ville » (par. 27). Il y avait donc un objet municipal légitime qui validait l’adoption du règlement. L’objectif sous-tendant l’adoption de la mesure attaquée était aussi important sinon plus déterminant de sa matière que ne l’étaient les effets de la mesure. De même, dans *Ward*, la Cour s’est penchée sur la caractérisation de la matière traitée par un règlement fédéral interdisant la vente de certains phoques. La Cour s’en est remise aux conclusions du juge de première instance qui a constaté que, même si le règlement interdisait la vente des phoques (réglementation du commerce au sein des provinces), son objet était d’en empêcher la capture (réglementation des pêcheries) (par. 20). En justifiant la décision de la Cour de se fonder sur cette conclusion factuelle du juge d’instance, la juge en chef McLachlin a indiqué que « [l]a question n’est pas tant de savoir si le *Règlement* interdit la vente que de savoir pourquoi celle-ci est interdite » (par. 19 (soulignements dans l’original)). La motivation sous-tendant le règlement, soit son objet, a fait en sorte que la caractéristique dominante de la mesure législative se voulait une matière relevant d’un champ de compétence fédéral.
19. Je considère qu’il en est de même dans le présent pourvoi. Le simple fait que la mesure municipale affecte un champ de compétence fédéral ne nous dit pas pourquoi le geste est entrepris. Or, la preuve retenue cerne bien cette motivation. Elle m’apparaît dominante par rapport aux effets de la mesure. Aussi, lorsque l’on considère l’objet et les effets de la résolution dans leur ensemble dans une analyse globale du caractère véritable, le but recherché et obtenu par l’imposition de la réserve foncière reste l’aménagement harmonieux du territoire de Châteauguay, l’apaisement des inquiétudes de ses résidents et la protection de leur santé et de leur bien-être, malgré l’existence d’un effet certain sur l’emplacement de la tour de radiocommunication de Rogers.
20. L’adoption d’une approche semblable dans la détermination du caractère véritable permet de favoriser la validité des gestes des deux ordres de gouvernement et de promouvoir des principes clés sous-tendant le partage des compétences, tels la subsidiarité et le fédéralisme coopératif. La *Circulaire* montre d’ailleurs que le gouvernement fédéral est conscient de la nécessité d’une coopération entre les deux paliers de gouvernement dans certains aspects du développement du réseau de télécommunications à travers le pays. L’exigence de consultation entre les détenteurs de licences de spectre et les municipalités marque une reconnaissance que l’emplacement des tours de radiocommunication touche en large partie à des matières locales. Ne serait-ce que par souci de respecter ce choix législatif fédéral d’imposer une collaboration sur le processus de la détermination de l’emplacement des appareils de radiocommunication, il me semble à propos de suivre une approche analytique qui favorise la coopération entre les municipalités et les entreprises, plutôt qu’une qui risque de la rendre difficile ou impossible.
21. À ce chapitre, les par. 54 et 55 des motifs de mes collègues font ressortir les risques d’une caractérisation trop étroite de la matière visée par une mesure provinciale ou municipale qui est contestée. Comme mes collègues le constatent, il pourrait fort bien survenir des situations où un détenteur de licence de spectre, qui ne possède aucun pouvoir d’expropriation, doive compter sur l’exercice par la municipalité de ses propres pouvoirs à cet égard afin d’obtenir accès à un terrain propice pour l’installation d’une tour de radiocommunication. Sans doute conscients des conséquences d’une vision trop étroite de la qualification de la matière lors de l’adoption d’une telle mesure, mes collègues suggèrent que si une municipalité exerce son pouvoir pour faciliter ou soutenir l’installation d’une tour plutôt que pour l’empêcher ou la bloquer, elle agirait alors dans une perspective d’aménagement de son territoire. Dans ce cas, la mesure d’expropriation n’aurait pas pour objet ou effet de choisir ou déterminer l’emplacement de la tour.
22. Je considère la distinction peu convaincante et l’exemple donné, révélateur. Selon la vision de la doctrine du caractère véritable que mes collègues préconisent, lorsque la mesure vise ou affecte le choix ou la détermination de l’emplacement du système d’antennes, cela constitue l’exercice de la compétence fédérale exclusive en radiocommunication. Or, dans l’exemple donné, l’objet même et l’effet déterminant de l’expropriation seraient de rendre un emplacement disponible au détenteur de licence de spectre en enlevant l’obstacle qui empêche la construction d’une tour de radiocommunication à l’endroit choisi. Si l’on ignore, comme en l’espèce, l’objectif visé par la municipalité (qui pourrait bien être l’aménagement de son territoire ou une réponse aux souhaits de ses résidents de limiter les impacts sur leur bien-être), nous sommes forcés de constater qu’en raison de la teneur de la mesure qui est essentielle pour cristalliser l’emplacement choisi du système d’antennes, sa matière relève alors d’un champ de compétence fédéral. À mon humble avis, si la matière de la mesure est ainsi vue comme se limitant au choix ou à la détermination de l’emplacement des systèmes d’antennes, cette matière ne change pas selon que la mesure est utile (pour soutenir ce choix) ou nuisible (pour bloquer ce choix) à la compétence fédérale.
23. Partant, dans un contexte où la matière de la mesure contestée comporte un aspect central qui se rattache à une compétence provinciale comme c’est le cas ici, j’estime plus à propos de résoudre les difficultés qui se soulèvent par l’application d’autres doctrines constitutionnelles. De ce point de vue, à la différence d’une application trop rigide de la doctrine du caractère véritable, l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences laisse une plus grande marge de manœuvre, car elle permet à la mesure contestée de toucher à un champ de compétence fédéral en autant qu’elle n’en entrave pas le cœur. Même si je conviens avec mes collègues que l’application de cette doctrine mène à la conclusion que l’avis de réserve entrave le cœur de la compétence fédérale, il n’en reste pas moins que dans d’autres situations, tel que l’exemple cité aux par. 54 et 55 des motifs de mes collègues, ce ne sera pas nécessairement le cas.
24. Après avoir déterminé que le caractère véritable de l’avis de réserve est de compétence fédérale, et donc invalide, mes collègues jugent d’ailleurs nécessaire de néanmoins consacrer autant d’attention à l’analyse de la doctrine de l’exclusivité des compétences pour conclure que, même si l’avis de réserve était *intra vires*, il serait toutefois inapplicable en vertu de cette doctrine. Cela me semble bien démontrer que la seule considération de la doctrine du caractère véritable ne fournit pas une solution complète et satisfaisante au problème que soulève le présent pourvoi.
25. À tous égards, même si l’on devait conclure que l’avis de réserve est caractéristique de matières qui relèvent à la fois des compétences provinciale et fédérale, la mesure comporterait alors au mieux un double aspect. La théorie du double aspect s’applique le plus souvent à des situations où une mesure touche à une matière qui peut être rattachée à la fois à deux champs de compétence distincts (voir *Multiple Access Ltd.*; *BCO*, par. 30). Dans *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, le Conseil privé précise toutefois que [traduction] « des matières qui, sous un aspect donné et pour un objet précis, relèvent de l’art. 92 peuvent, sous un autre aspect et pour un objet différent, relever de l’art. 91 » (p. 130). Selon le professeur Hogg, cette analyse du Conseil privé envisage la possibilité qu’une mesure législative comporte deux matières distinctes, chacune tombant sous un chef de compétence distinct. Il indique que [traduction] « [la doctrine] serait peut-être plus claire si elle s’appelait doctrine de la “double matière”, car elle reconnaît que certains types de lois comportent à la fois une “matière” fédérale et une “matière” provinciale et relèvent donc tant de la compétence du Dominion que de celle des provinces » (p. 15-12). Cette proposition s’appliquerait dans un cas où, selon la perspective adoptée, une mesure comporte des matières qui relèvent de chefs de compétence différents tout en demeurant indissociables et interdépendantes dans l’opération de la mesure, si bien qu’il est impossible de déterminer quelle matière domine (Lederman, p. 244).
26. Minimalement, il me semble que l’avis de réserve correspond précisément à ce cas de figure de double aspect. L’avis peut se qualifier de plusieurs manières. Il vise la protection de la santé et du bien-être des citoyens et l’aménagement du territoire de Châteauguay, matières qui relèvent des champs de compétence provinciaux. Il peut également être vu comme visant l’emplacement des systèmes d’antennes, matière qui relève de la compétence fédérale en radiocommunication. Une reconnaissance de l’égalité et de l’interdépendance entre ces matières, associée à un souci de respecter la subsidiarité et le fédéralisme coopératif, est à mon sens plus appropriée et permet de valider le geste accompli pour une fin municipale légitime. Cela est conforme à la caractérisation du double aspect que le professeur Hogg décrit comme correspondant à [traduction] « ce qui balise l’exercice de la retenue judiciaire » (p. 15-13).
27. Sur ce point, j’estime que mes collègues se méprennent dans leur critique de la théorie du double aspect en l’espèce (par. 50). Il ne s’agit pas de reconnaître un double aspect au choix ou à la détermination de l’emplacement d’un système d’antennes. Il s’agit de reconnaître à la mesure contestée un aspect autre que ces seuls choix ou détermination compte tenu de ce qui caractérise cette mesure.
    1. La doctrine de l’exclusivité des compétences
28. Cela dit, même si je considère l’avis de réserve *intra vires* des pouvoirs de la Ville, je partage l’avis de mes collègues sur l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences en l’espèce. C’est en vertu de cette doctrine qu’il faut selon moi accueillir l’appel de Rogers.
29. Le Parlement a compétence exclusive pour légiférer en matière de radiocommunications (art. 91 (pouvoir résiduaire de légiférer pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement) et al. 92(10)*a*) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141). Bien que notre Cour ait restreint l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences (*BCO*, par. 67), cette doctrine n’est pas éliminée du paysage juridique canadien pour autant (*Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« *COPA* »), par. 58; *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725, par. 63). La Cour l’a d’ailleurs appliquée dans *COPA*. Il est acquis qu’elle trouve application même lorsqu’une mesure présente un double aspect (*COPA*, par. 55-60). Si cette théorie permet de conclure à la validité d’une mesure suivant la doctrine du caractère véritable, cette mesure peut néanmoins avoir des effets interdits sur le cœur d’une compétence de l’autre ordre de gouvernement (*COPA*, par. 57).
30. Je suis d’accord avec mes collègues que la doctrine de l’exclusivité des compétences s’applique ici. L’avis de réserve empiète sur le cœur de la compétence fédérale. Mes collègues soulignent à raison qu’un précédent établit que l’emplacement des tours de radiocommunication fait partie du cœur de la compétence fédérale en matière de télécommunications et radiocommunications (*Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52, p. 57; *BCO*, par. 40 et 57). La détermination de l’emplacement des tours de radiocommunication va de pair avec la responsabilité du gouvernement fédéral d’assurer le développement ordonné et l’exploitation efficace de la radiocommunication au Canada.
31. L’empiétement de la mesure sur le cœur de la compétence est important et constitue une entrave. Mes collègues font reposer cette entrave sur la période de temps pendant laquelle l’avis de réserve devait être en vigueur, soit deux périodes de deux ans consécutives. À mon avis, l’entrave existe du moment où il est établi que l’effet de l’avis de réserve empêche Rogers d’installer sa tour de radiocommunication sur le site disponible formellement approuvé par le ministre de l’Industrie, alors que la loi fédérale et la *Circulaire* lui confèrent en définitive le dernier mot en matière d’emplacement de systèmes de radiocommunications au Canada. Ce faisant, un tel empêchement a des conséquences fâcheuses et fortement préjudiciables sur le développement ordonné et l’exploitation efficace de la radiocommunication pour autant que les activités de Rogers sont concernées.
32. Il s’ensuit qu’en vertu de la doctrine de l’exclusivité des compétences, la mesure contestée est inapplicable à Rogers. Je m’en remets aux motifs de mes collègues pour le dispositif du pourvoi auquel je souscris.

*Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les cours.*

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

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

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

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

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

Procureur de l’intervenante la Ville de Toronto : Ville de Toronto, Toronto.

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

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