

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-023030-125
(500-17-071284-122)

DATE : 27 JUIN 2013

**CORAM : LES HONORABLES NICOLE DUVAL HESLER, J.C.Q.
JACQUES CHAMBERLAND, J.C.A.
NICHOLAS KASIRER, J.C.A.
MARIE ST-PIERRE, J.C.A.
JACQUES J. LEVESQUE, J.C.A.**

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
APPELANT – Défendeur

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
INTIMÉ – Demandeur

et

**LE COMMISSAIRE AUX ARMES À FEU
LE CONTRÔLEUR DES ARMES À FEU
LE DIRECTEUR DE L'ENREGISTREMENT**
MIS EN CAUSE – Mis en cause

ARRÊT

[1] L'appelant se pourvoit contre un jugement rendu le 10 septembre 2012, par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Marc-André Blanchard) qui a accueilli, avec dépens, la requête du Procureur général du Québec, déclaré inopérant l'article 29 de la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu* uniquement quant aux données provenant du Québec ou celles concernant les citoyens de cette province et ceux qui s'y trouvent, ainsi que ceux qui y commettent des événements impliquant une arme à feu, contenues dans tous les fichiers ou registres relatifs à l'enregistrement des

armes à feu autres que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui se trouvent au registre canadien des armes à feu; déclaré que le Procureur général du Québec est en droit de recevoir, dans un délai de trente (30) jours du jugement final, toutes les données provenant du Québec ou celles concernant les citoyens de cette province et ceux qui s'y trouvent, ainsi que ceux qui y commettent des événements impliquant une arme à feu, contenues dans tous les fichiers ou registres relatifs à l'enregistrement des armes à feu autre que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui se trouvent au registre canadien des armes à feu; déclaré que le Procureur général du Canada et le Directeur de l'enregistrement doivent continuer d'enregistrer jusqu'au transfert des données, ou au plus tard dans un délai de trente (30) jours du jugement final, toute cession d'une arme à feu sans restriction qui se rapporte à un résident du Québec ou à une arme à feu sans restriction qui s'y trouve; et enfin, déclaré que l'article 11 de la *Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule* est sans effet à l'égard de l'enregistrement des armes à feu sans restriction, et ce, uniquement quant au dispositif du jugement entrepris.

[2] Pour les motifs de la juge en chef, auxquels souscrivent les juges Chamberland, Kasirer, St-Pierre et Levesque, LA COUR :

[3] **ACCUEILLE** l'appel;

[4] **INFIRME** le jugement de première instance;

[5] **REJETTE** la requête en déclaration d'invalidité constitutionnelle du Procureur général du Québec;

[6] **PREND ACTE** de l'engagement du Procureur général du Canada de ne pas détruire les fichiers visés par le jugement de première instance avant l'expiration d'un délai de deux semaines suivant la réception de l'arrêt de la Cour;

[7] Le tout, avec dépens contre le Procureur général du Québec dans les deux cours.


NICOLE DUVAL HESLER, J.C.Q.


JACQUES CHAMBERLAND, J.C.A.


NICHOLAS KASIRER, J.C.A.


MARIE ST-PIERRE, J.C.A.

juge 
JACQUES J. LEVESQUE, J.C.A. *avec son autorisation*

Me Claude Joyal
Me Dominique Guimond
Me Ian Demers
JOYAL LEBLANC
Ministère de la Justice Canada
Pour l'appelant

Me Éric Dufour
Me Hugo Jean
BERNARD ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Direction générale des affaires juridiques et législatives
Pour l'intimé

Date d'audience : Les 13 et 14 mars 2013

MOTIFS DE LA JUGE EN CHEF

[8] Le jugement dont appel¹ ordonne au gouvernement fédéral de continuer d'inscrire les cessions d'armes d'épaule dans le registre des armes à feu jusqu'à la création et la mise en place d'un registre provincial, dans le but qu'y soient transférées les données concernant le Québec pour ces armes. À cette fin, il déclare inopérant l'article 29 de la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*² (ci-après la « Loi ») qui prévoit la destruction des données concernées « dès que possible ». Le jugement suspend aussi l'application de l'article 11 de la même loi, ce qui ne lui était pas demandé. De plus, il déclare que le Procureur général du Québec est en droit de recevoir les données à jour du Procureur Général du Canada dans les 30 jours du jugement final, permettant ainsi le transfert du registre fédéral au registre provincial, par ailleurs encore inexistant.³

[9] Je rappelle que les déclarations et ordonnances que contient le jugement attaqué ne visent que les données concernant le Québec, celles afférant aux armes d'épaule enregistrées dans d'autres provinces ayant été détruites le 31 octobre 2012.

[10] Pour comprendre les enjeux de la présente affaire, il est nécessaire de rappeler le contexte législatif dans lequel s'inscrit la Loi. En 1995, le Parlement a adopté la *Loi sur les armes à feu*⁴ (ci-après « L.A.F. ») dans l'optique d'instaurer un régime pancanadien d'enregistrement de toutes les armes à feu. Sous ce régime et celui du *Code criminel*, les armes à feu se divisent en trois catégories : les armes avec restriction, les armes prohibées et les armes sans restriction (ci-après « armes d'épaule »).

[11] La Loi est entrée en vigueur le 5 avril 2012. Cette loi modifie le *Code criminel* en décriminalisant le port d'armes d'épaule non-enregistrées et modifie la L.A.F. en abrogeant l'obligation pour les détenteurs d'armes d'épaule de les enregistrer. Actuellement, partout au Canada, la décriminalisation est effective, mais la suspension de l'article 11 de la Loi par le juge de première instance fait en sorte que l'obligation d'enregistrement pour les détenteurs d'armes d'épaule subsiste au Québec.

¹ *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2012 QCCS 4202.

² L.C. 2012, c. 6 ; titre abrégé : « *Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule* ».

³ Le projet de loi no. 20, intitulé *Loi sur l'enregistrement des armes à feu*, a été présenté dans les semaines précédant l'audition de l'appel.

⁴ L.C. 1995, c. 39 ; les dispositions relatives à l'enregistrement des armes à feu sont pour la plupart entrées en vigueur le 1^{er} décembre 1998 par le *Décret fixant au 1^{er} décembre 1998 la date d'entrée en vigueur de certains articles de la Loi*, C.P. 1998-1733 – 24 septembre 1998.

[12] Pour plus de clarté, je précise qu'avant l'adoption de la Loi, la délivrance d'un certificat d'enregistrement était requise pour les trois catégories d'armes, armes prohibées, armes avec restriction et armes sans restriction ou armes d'épaule. Elle ne l'est plus que pour les deux premières catégories, soit les armes prohibées ou avec restriction.

[13] L'article 29 de la Loi prévoit la destruction immédiate de toutes les données relatives aux armes d'épaule obtenues sous le régime d'enregistrement de la L.A.F. Cet article est le seul dont la constitutionnalité est contestée en l'instance. Il se lit comme suit :

29. (1) Le commissaire aux armes à feu veille à ce que, dès que possible, tous les registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu autres que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui se trouvent dans le Registre canadien des armes à feu, ainsi que toute copie de ceux-ci qui relève de lui soient détruits.

(2) Chaque Contrôleur des armes à feu veille à ce que, dès que possible, tous les registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu autres que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui relèvent de lui, ainsi que toute copie de ceux-ci qui relève de lui soient détruits.

(3) Les articles 12 et 13 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* et les paragraphes 6(1) et (3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'appliquent pas relativement à la destruction des registres, fichiers et copies mentionnés aux paragraphes (1) et (2).

29. (1) The Commissioner of Firearms shall ensure the destruction as soon as feasible of all records in the Canadian Firearms Registry related to the registration of firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms and all copies of those records under the Commissioner's control.

(2) Each chief firearms officer shall ensure the destruction as soon as feasible of all records under their control related to the registration of firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms and all copies of those records under their control.

(3) Sections 12 and 13 of the Library and Archives of Canada Act and subsections 6(1) and (3) of the Privacy Act do not apply with respect to the destruction of the records and copies referred to in subsections (1) and (2).

Le jugement de première instance

[14] Dans le jugement dont appel, le juge fait droit aux prétentions du PGQ. Il arrive à la conclusion que l'article 29 de la Loi est inconstitutionnel pour deux raisons : (1) par son caractère véritable, cet article ne relève pas du droit criminel et constitue une tentative directe d'empêcher le Québec d'exercer un domaine de sa compétence constitutionnelle et (2) le fait pour le gouvernement fédéral d'annoncer vouloir empêcher les provinces d'utiliser les données du registre s'avère contraire aux principes du fédéralisme coopératif. Sur la base de l'article 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le juge de première instance déclare inopérant l'article 29 quant aux données du Québec. Il poursuit en déclarant que le PGQ est en droit de recevoir du PGC les données à jour du registre puisqu'aucune des parties n'en est propriétaire et qu'elles ont été obtenues en partenariat.

[15] En bref, le juge de première instance rend un jugement de nature déclaratoire dans lequel il déclare inopérant, au Québec, l'article 29 de la Loi, prononce la suspension des effets de l'article 11 de façon accessoire et confirme le droit du PGQ de recevoir les données du registre concernant le Québec, mises à jour jusqu'au transfert.

[16] Malgré l'effort de réflexion du juge de première instance, il appert de son jugement qu'il y a eu confusion quant aux différentes composantes du registre mis en place par la L.A.F. Il y a donc lieu de rétablir certains faits avant de poursuivre l'analyse des questions que soulève le pourvoi.

Les faits

[17] Il existe deux types de registres créés par la L.A.F. : celui du Contrôleur des armes à feu et celui du Directeur de l'enregistrement. Le Contrôleur des armes à feu délivre des permis de port et d'usage d'armes à feu appartenant aux trois catégories identifiées précédemment à des personnes ou entreprises de sa province. Il existe dix Contrôleurs, soit un par province. Il n'existe cependant qu'un seul Directeur de l'enregistrement, qui délivre un certificat d'enregistrement pour chaque arme à feu nouvellement acquise par un particulier au Canada. Depuis l'adoption de la loi contestée, le certificat d'enregistrement n'est plus requis pour la catégorie des « armes sans restriction ». Ce sont les armes d'épaule utilisées, notamment, pour la chasse.

[18] Les Contrôleurs tiennent donc un registre des permis délivrés dans leur province et le Directeur, un registre de tous les certificats d'enregistrement des armes à feu délivrés pour le Canada. Seul le registre du Directeur est visé par la Loi contestée en l'instance. Seuls les certificats d'enregistrement délivrés par le Directeur pour des armes d'épaule doivent être détruits en vertu de l'article 29 de la Loi. Demeureront au registre du Directeur les certificats d'enregistrement des armes avec restriction et des armes prohibées, dont le port non-enregistré demeure un crime en vertu du *Code criminel*.

[19] L'article 90 de la L.A.F. prévoit :

90. Le directeur et le contrôleur des armes à feu ont réciproquement accès aux registres qu'ils tiennent respectivement aux termes de l'article 87 et aux termes des articles 83 ou 85; le contrôleur des armes à feu a également accès aux registres tenus par les autres contrôleurs des armes à feu aux termes de l'article 87.

90. The Registrar has a right of access to records kept by a chief firearms officer under section 87 and a chief firearms officer has a right of access to records kept by the Registrar under section 83 or 85 and to records kept by other chief firearms officers under section 87.

La mise en œuvre de cet article a engendré la création du *Système canadien d'information relativement aux armes à feu* (ci-après « Système canadien »). Ce système, appelé SCIRAF, permet la mise en commun des registres tenus par les Contrôleurs et du registre tenu par le Directeur. C'est par ce système que tous les intervenants accèdent aux différents registres. Le Système canadien n'est donc pas un registre en soi, mais simplement un système d'accès.

[20] Le Système canadien est administré par la Gendarmerie royale du Canada et il permet l'accès à toutes les informations dont la tenue est exigée par la L.A.F. Ces informations sont de deux types : les données inscrites par les Contrôleurs des armes à feu dans leur registre (A) et celles inscrites par le Directeur de l'enregistrement dans son propre registre (B).

(A) Les registres des Contrôleurs des armes à feu

[21] Les Contrôleurs délivrent des permis et des autorisations de port et transport aux particuliers ou entreprises qui désirent détenir une arme à feu⁵. Ils s'assurent de leur admissibilité selon les critères fixés par la L.A.F.⁶ Les Contrôleurs créent un fichier pour chaque personne qui comprend un rapport sur l'inventaire des armes à feu qu'elle possède et colligent ces données dans le registre des Contrôleurs (ou « registre des permis »). Le Contrôleur est le seul à pouvoir modifier un fichier de son registre⁷. Il peut détruire ses fichiers selon les modalités prévues au *Règlement sur les registres d'armes à feu*, c'est-à-dire, en général, 10 ans après la dernière mesure administrative prise dans ce fichier⁸.

[22] Une officier de la Sûreté du Québec a été désignée par le ministre de la Sécurité publique du Québec comme Contrôleur du Québec. Le fait que le ministre provincial puisse désigner le Contrôleur de sa province est prévu à l'article 2 de la L.A.F. Par ailleurs, le ministre québécois a aussi délégué à ce « particulier » (ce terme étant celui

⁵ *Loi sur les armes à feu, supra*, note 4, art. 56.

⁶ *Ibid.*, note 4, art. 5 à 12.

⁷ *Règlement sur les registres d'armes à feu*, DORS/98-213, art. 7(2).

⁸ *Ibid.*, art. 5 ; *Loi sur les armes à feu, supra*, note 4, art. 87(2).

utilisé à l'article 2 de la L.A.F.) les pouvoirs que la L.A.F. lui attribue⁹. Lorsqu'une province choisit de ne pas désigner elle-même son contrôleur, le ministre fédéral nomme à ce titre un employé de la Gendarmerie royale du Canada.

(B) Le registre du ou de la Directeur/e de l'enregistrement

[23] Le Directeur de l'enregistrement délivre les certificats d'enregistrement pour chaque arme à feu acquise ou cédée en vérifiant si le détenteur est titulaire d'un permis autorisant la possession d'une telle arme¹⁰. Le certificat est valide tant que le titulaire demeure propriétaire de l'arme¹¹ et le Directeur doit autoriser tout projet de cession d'armes entre individus¹². Il n'y a qu'un seul Directeur de l'enregistrement au Canada et il s'agit d'un employé de la fonction publique fédérale¹³.

[24] Les certificats d'enregistrement que le Directeur délivre ou refuse de délivrer sont compilés au Registre canadien des armes à feu¹⁴ ou R.C.A.F. Comme déjà mentionné, seules les données contenues au R.C.A.F. sont visées par l'article 29 de la Loi. Qui plus est, cet article ne cible qu'une partie de ces données, soit celles portant sur les armes d'épaule, ces dernières demeurant des armes sans restriction, c'est-à-dire, ni restreintes, ni prohibées.

[25] Le Directeur est le seul à pouvoir modifier les renseignements notés au R.C.A.F.¹⁵ Il peut détruire ses fichiers selon les modalités prévues au *Règlement sur les registres d'armes à feu*, c'est-à-dire, en général, 10 ans après la dernière mesure administrative prise dans un fichier¹⁶. Il n'est pas inutile de préciser que le Directeur tient aussi un autre registre qui n'est pas en cause dans le présent dossier, le Registre des agences publiques, qui contient les renseignements relatifs aux armes à feu des forces policières¹⁷.

[26] En bref, la Loi contestée prévoit que les détenteurs d'armes d'épaule n'auront plus à enregistrer leurs armes d'épaule auprès du Directeur pour pouvoir les posséder en toute légalité. Le Directeur n'a plus le pouvoir de délivrer des certificats d'enregistrement pour les armes d'épaule¹⁸, ni celui de contrôler leurs acquisitions et

⁹ Exemples de pouvoirs du ministre provincial conférés par la L.A.F. : autorisation d'exploiter un club de tir (art. 29) ou dispense d'obtenir un permis (art. 97(3)).

¹⁰ *Loi sur les armes à feu, supra*, note 4, art. 13 à 16.

¹¹ *Ibid.*, art. 66.

¹² *Ibid.*, art. 23 et 31.

¹³ *Ibid.*, art. 82.

¹⁴ *Ibid.*, art. 83.

¹⁵ *Règlement sur les registres d'armes à feu, supra*, note 7, art. 7(1).

¹⁶ *Loi sur les armes à feu, supra*, note 4, art. 84 ; *Règlement sur les registres d'armes à feu, supra*, note 7, art. 4(1).

¹⁷ *Loi sur les armes à feu, supra*, note 4, art. 85.

¹⁸ *Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule, supra*, note 2, art.10.

cessions¹⁹. De plus, l'article 29(1) de la Loi impose au Directeur l'obligation d'effacer du R.C.A.F. tous les certificats d'enregistrement délivrés par le passé pour une telle arme.

[27] Légalement et dans les faits, les Contrôleurs et le Directeur ne contrôlent et ne peuvent modifier que leur propre registre. Ils ont toutefois réciproquement accès aux registres des autres par le biais du Système canadien, soit le SCIRAF²⁰.

[28] Ces faits établis, force est de constater une certaine confusion de la part du juge de première instance quant aux différents registres. Le jugement traite indifféremment du R.C.A.F., créé par une législation fédérale et contrôlé par des employés fédéraux, et du Système canadien ou SCIRAF qui constitue la structure informatique qui donne accès au R.C.A.F. au bénéfice des organismes de toutes juridictions ayant pour fonction d'assurer la sécurité publique. Il y a aussi confusion entre l'enregistrement des armes, effectué par le Directeur, et la délivrance des permis de possession de ces armes, effectuée par les Contrôleurs.

[29] La conclusion du juge de première instance que le Québec a participé au R.C.A.F. et que ce dernier est le résultat d'un partenariat entre les provinces et le gouvernement fédéral est erronée à la lumière des faits et de la L.A.F. La participation de la Contrôleure québécoise se limite à colliger les informations qu'elle recueille sur les permis pour les fins du registre dont elle a la responsabilité. Elle ne participe pas au R.C.A.F., mais elle y a accès par le biais du Système canadien.

[30] Au paragraphe 27 de sa décision, le juge de première instance énonce correctement :

La LAF prévoit la confection de deux types de registre, l'un relatif aux renseignements liés à l'obtention de permis, de possession et d'acquisition d'armes à feu tenu par le Contrôleur, l'autre détient l'enregistrement des armes à feu, tenu par le Directeur.

[31] Par contre, au paragraphe 28, il décrit imprécisément le système canadien ou SCIRAF comme étant « ce registre », alors que le SCIRAF est uniquement un système d'accès électronique aux registres tenus par le Directeur et les Contrôleurs.

[32] Il conclut plus tard, erronément, que le R.C.A.F. constitue un effort concerté :

[102] [...] On peut affirmer que le registre des armes à feu découle des efforts concertés des paliers des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral et constitue ainsi un exemple des fruits du fédéralisme coopératif [...]

...

¹⁹ *Ibid.*, art. 11 et suivants.

²⁰ *Loi sur les armes à feu*, *supra*, note 4, art. 90.

[151] Il rebute au sens commun, pour ne pas dire au bien commun, que l'on puisse empêcher le Québec d'utiliser les données qu'il participe à colliger, analyser, organiser et modifier.

...

[153] Il apparaît donc inutile et spécieux, dans cette perspective, de déterminer tant s'il existe bel et bien un « registre commun » des données [...]

...

[192] [...] Il existe un écheveau complexe entre les autorités fédérales, provinciales et municipales qui tisse la toile du registre des armes à feu ce qui fait en sorte que celui-ci ne pouvait exister sans l'étroite et constante collaboration de chacun [...]

[33] Cette erreur manifeste, qui est l'assise factuelle sur laquelle le juge de première instance a construit son jugement en droit, n'est cependant pas déterminante à mon avis. Comme je l'exposerai plus loin, la compétence fédérale en la matière, indépendamment de ces nuances factuelles, ne saurait faire de doute et c'est là que réside l'erreur de droit qui justifie de casser le jugement de première instance.

[34] Une observation s'impose avant de poursuivre : une fois la prémisse de constitutionnalité de l'article 29 de la Loi posée et démontrée, l'opportunité de la législation attaquée n'est pas pertinente à l'analyse. Il n'appartient pas aux tribunaux de substituer leur appréciation du caractère approprié d'un projet de loi à celle des législateur/es. Il s'agit là d'une question essentiellement politique et non justiciable. La question de l'efficacité et de l'utilité de tenir un registre sur les armes d'épaule en circulation est foncièrement politique.

[35] S'il doit y avoir un prix à payer pour avoir adopté une loi qui pourrait avoir pour effet d'engendrer des coûts inutiles pour un autre ordre du gouvernement en raison de la destruction des données contenues à un registre, il se paie aux urnes et non pas, à moins d'absence de compétence ou de violation des droits garantis par les Chartes, devant les tribunaux.

Les questions en litige

[36] Le pourvoi soulève trois questions :

1. L'article 29 de la Loi relève-t-il de la compétence du Parlement ?
2. Le Québec a-t-il le droit d'obtenir les fichiers d'enregistrement des armes d'épaule ?

3. Quel redressement la Cour supérieure pouvait-elle ordonner après une déclaration d'invalidité constitutionnelle sous l'article 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* ?

1. L'article 29 de la Loi relève-t-il de la compétence législative du Parlement ?

[37] Il m'est difficile d'imaginer pourquoi le Parlement fédéral n'aurait pas la compétence requise pour édicter une loi imposant que ne soit plus tenu un registre qu'il a lui-même créé par une loi précédente et prévoyant la destruction des données que contient ce registre.

[38] Le juge de première instance était d'avis que l'intention première du Parlement était d'empêcher le Québec d'utiliser les données du registre des armes à feu sur les armes d'épaule, plus encore que de décriminaliser la possession sans enregistrement de ces armes (voir notamment les paragraphes 97, 113 et 116 du jugement *a quo*). Il s'est dit d'avis qu'il s'agissait là d'un « exercice abusif de la compétence en matière de droit criminel pour envahir un domaine de compétence provinciale »²¹. Il a ensuite conclu que l'article 29 ne découlait pas de la compétence « accessoire »²² du Parlement de légiférer en droit criminel.

[39] Cette position participe de la théorie de l'effet déguisé d'une loi, en ce sens que, selon le Québec, l'objectif fédéral premier, ici, était d'empêcher les provinces de réutiliser les données, et donc de nuire « à tout autre législateur provincial. »²³

[40] Au soutien de cet argument, l'intimé invoque en particulier l'affaire *Churchill Falls*,²⁴ dont je rappelle brièvement les faits pour les fins de la discussion.

[41] Churchill Falls, une entité corporative détenant une charte fédérale, avait aménagé les ressources hydro-électriques des chutes Churchill Falls en vertu d'un bail législatif consenti par Terre-Neuve. Une fois l'aménagement complété, la compagnie signe avec Hydro-Québec un contrat par lequel elle convient de vendre à cette dernière pratiquement toute l'énergie produite aux chutes pendant 65 ans. Terre-Neuve, souhaitant récupérer plus d'énergie que ne le prévoit ce contrat, adopte le *Upper Churchill Water Rights Reversion Act*²⁵, lequel rétrocède à la province le droit d'utiliser l'eau et les droits reliés à l'énergie produite à Churchill Falls. La Cour d'appel tranche en faveur de Terre-Neuve, estimant que la loi relève de la compétence de la province. La Cour suprême conclut au contraire qu'il s'agit là d'une législation déguisée qui n'a d'autre but que de mettre fin au droit d'Hydro-Québec de continuer de recevoir la quantité d'énergie convenue au prix convenu. Pareil droit échappant à la compétence territoriale de la législature de Terre-Neuve, la loi est déclarée inconstitutionnelle.

²¹ Jugement *a quo*, paragr. 126.

²² *Ibid*, paragr. 127.

²³ *Ibid*, paragr. 136.

²⁴ Renvoi relatif à *Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297.

²⁵ *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, 1980 (T.-N.), chap. 40.

[42] En premier lieu, il convient de noter que l'affaire *Churchill Falls* se distingue passablement du présent cas. En effet, l'objectif du gouvernement fédéral est ici d'abolir le registre qu'il a lui-même créé pour les armes d'épaule. Il ne cherche nullement à empêcher une province d'adopter son propre registre, bien qu'il ne veuille pas participer à la création d'un registre provincial. Il est donc difficile de penser que les principes retenus dans *Churchill Falls* pourraient trouver application en l'espèce.

[43] Pour poursuivre dans cet ordre d'idée, j'ajoute qu'il s'agit de la destruction de fichiers qui n'existaient pas avant 1998, et dont la destruction participe de l'abolition du R.C.A.F. en ce qui a trait aux armes d'épaule, pour l'avenir. À tort ou à raison, le Parlement a décidé qu'il était inutile et inefficace d'enregistrer les armes d'épaule. Cela ne change rien au fait que pour en acheter une, ou la céder à quelqu'un d'autre, il faudra toujours détenir un permis, et que les données relatives aux permis demeureront. Le Parlement, dans sa souveraineté, a décidé de décriminaliser la possession des armes d'épaule sans enregistrement. Cela comporte la disparition de l'obligation de les enregistrer et, pour ne pas indûment transmettre une information dont l'État n'a pas besoin²⁶, la destruction des registres concernés afin de protéger la vie privée des propriétaires d'armes d'épaule. Il s'agit là d'une décision qui relève de la sphère politique et non de la sphère juridique, et qui a d'ailleurs fait l'objet d'un débat politique hautement médiatisé.

[44] Le pouvoir du fédéral d'adopter la L.A.F. a été confirmé par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*²⁷ :

Nous concluons que la loi sur le contrôle des armes à feu relève de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. De par son « caractère véritable », elle vise à améliorer la sécurité publique en régissant l'accès aux armes à feu, au moyen d'interdictions et de sanctions et, de ce fait, elle relève de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Bien que la loi comporte des aspects de réglementation, ceux-ci sont accessoires à son objet premier, qui a trait au droit criminel. L'empiètement de la loi sur la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils n'est pas important au point de rompre l'équilibre du fédéralisme.

[45] Si le fédéral avait la compétence pour l'édicter, il a aussi le pouvoir de la modifier par une loi subséquente.

[46] L'article 84 de la L.A.F., telle que validée par la Cour suprême, se lit comme suit :

²⁶ Il peut être utile de rappeler que l'article 73 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1 indique que lorsque disparaissent les fins pour lesquelles on a recueilli un renseignement personnel, ce dernier doit être détruit, sous réserve de la *Loi sur les archives* ou du *Code des professions*.

²⁷ [2000] 1 R.C.S. 783, 2000 CSC 31, paragr. 4.

84. Le directeur peut détruire les fichiers versés au Registre canadien des armes à feu selon les modalités de temps et dans les situations prévues par règlement.

84. The Registrar may destroy records kept in the Canadian Firearms Registry at such times and in such circumstances as may be prescribed.

[47] Cet article confère au Directeur le pouvoir de détruire les fichiers versés au R.C.A.F. Il serait illogique que l'article 29 de la Loi contestée, qui prévoit lui aussi des modalités de destruction de fichiers du R.C.A.F., soit pour sa part inconstitutionnel.

[48] Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, l'empiètement du fédéral sur les matières provinciales a été jugé accessoire à la mise en œuvre d'un objectif relevant valablement de sa compétence en droit criminel selon l'article 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁸ :

Nous estimons que l'Alberta et les provinces n'ont pas démontré que les effets de la loi sur les matières provinciales étaient plus que secondaires. Premièrement, le simple fait que les armes à feu sont des biens ne suffit pas pour démontrer que, de par son caractère véritable, une loi sur le contrôle des armes à feu relève d'une matière provinciale. L'exercice de la compétence en matière criminelle touche souvent, et à divers degrés, la propriété et les droits civils: *Attorney-General for British Columbia c. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368 (C.P.). De tels effets sont presque inévitables, puisque de nombreux aspects du droit criminel ont trait aux biens et à leur propriété. Le fait que ces effets sont habituels n'atténue pas la nécessité de les examiner. Cela indique toutefois que nous ne pouvons pas tracer une ligne bien définie entre le droit criminel et la propriété et les droits civils. Les aliments, les drogues et le matériel pornographique sont tous des objets de propriété et sont tous légitimement des objets du droit criminel. Pour déterminer la qualification de la Loi, nous devons donc aller au-delà de la proposition simpliste que les armes à feu sont des biens et que, par conséquent, toute réglementation fédérale des armes à feu est inconstitutionnelle à première vue.

[49] Puisque la Loi contestée ne fait qu'abolir un régime qui était constitutionnellement valide, elle ne peut pas empiéter davantage sur la compétence provinciale que ne le faisait la loi ayant créé et mis en place ce régime. Cet empiètement demeure accessoire à la compétence fédérale en matière criminelle.

[50] De façon plus spécifique, le Québec plaide que l'article 29 empiète à ce point sur les compétences provinciales qu'il ne peut plus constituer un exercice légitime de la compétence du Parlement en droit criminel. Cette prétention est la même que celle que

²⁸ (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3 ; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, *supra*, note 27, paragr. 50.

tenaient les provinces quant à la constitutionnalité de la *Loi sur les armes à feu* dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*²⁹ :

Dans un argument connexe, l'Alberta et les intervenants provinciaux soutiennent que la loi empiète indûment sur les pouvoirs des provinces et que la confirmation qu'elle relève du droit criminel rompra l'équilibre du fédéralisme.

[...]

L'argument que la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu rompt l'équilibre de la Confédération peut être considéré comme un argument selon lequel le caractère véritable de la loi, vu ses effets, n'a pas trait à la sécurité publique et donc à la compétence fédérale en matière criminelle, mais relève plutôt de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils. En termes simples, la question est de savoir si la loi est principalement relative au droit criminel. Si elle l'est, ses effets secondaires touchant des domaines de compétence provinciale ne sont pas pertinents sur le plan constitutionnel: voir, p. ex., *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S. 3, et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85. En revanche, si les effets de la loi, compte tenu de son objet, sont suffisants pour établir qu'elle vise principalement la propriété et les droits civils, elle excède la compétence du gouvernement fédéral. En résumé, la question est de savoir si les effets «provinciaux» sont secondaires, auquel cas ils ne sont pas pertinents du point de vue constitutionnel, ou s'ils sont tellement importants qu'ils indiquent bien que la loi est principalement, ou de par son «caractère véritable», une réglementation de la propriété et des droits civils.

[51] En outre, aucune des parties devant nous ne remet en question le pouvoir constitutionnel du Québec d'adopter une loi pour créer son propre registre d'enregistrement des armes d'épaule.

[52] Le fédéralisme coopératif ne peut être invoqué pour conclure à l'inconstitutionnalité de l'article 29 de la Loi. Il s'agit d'un principe interprétatif qui ne peut, en soi, modifier le partage des compétences. Ce principe prône une application plus souple du partage des compétences, mais une application tout de même. Seuls les articles de la *Loi constitutionnelle de 1867*³⁰ qui départagent les champs de compétence du Parlement et des législatures peuvent fonder un jugement d'inconstitutionnalité basé sur le partage des compétences. Cette façon de concevoir le fédéralisme coopératif est conforme aux enseignements de la Cour suprême dans son *Renvoi relatif à la Sécession*³¹ :

²⁹ *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, supra, note 27, paragr. 48 et 49.

³⁰ *Supra*, note 28.

³¹ *Sécession du Québec (Renvoi relatif à la)*, [1998] 2 R.C.S. 217, J.E. 98-1716, paragr. 53.

Étant donné l'existence de ces principes constitutionnels sous-jacents, de quelle façon notre Cour peut-elle les utiliser? Dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, aux par. 93 et 104, nous avons apporté la réserve que la reconnaissance de ces principes constitutionnels (l'opinion majoritaire parle de « principes structurels » et décrit l'un d'eux, l'indépendance de la magistrature, comme une norme non écrite) n'est pas une invitation à négliger le texte écrit de la Constitution. Bien au contraire, nous avons réaffirmé qu'il existe des raisons impératives d'insister sur la primauté de notre Constitution écrite. Une constitution écrite favorise la certitude et la prévisibilité juridiques, et fournit les fondements et la pierre de touche du contrôle judiciaire en matière constitutionnelle.

[53] Plus récemment dans son *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, la Cour suprême a réitéré cette position :

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.³²

[54] Pour conclure sur ce point, indépendamment des commentaires qui précèdent concernant d'autres motifs d'intervention, le jugement de première instance est également erroné en usant du principe du fédéralisme coopératif non pas comme simple moyen d'interprétation, mais comme une assise de droit pour déclarer « inopérant » l'article 29 de la Loi.

2. Le Québec a-t-il le droit d'obtenir les fichiers d'enregistrement des armes d'épaule ?

[55] Le Québec ne détient aucun droit réel sur les données du R.C.A.F. Elles ne sont pas les siennes et les provinces n'exercent aucun contrôle sur ces données, qui sont sous la seule et unique responsabilité du Directeur de l'enregistrement – un fonctionnaire fédéral – depuis le moment où elles sont portées au registre jusqu'à leur destruction. Le Parlement canadien, qui considère que les données concernées sont inutiles et inefficaces et que leur présence dans un registre porte atteinte au droit à la vie privée, peut assurément décider de ne plus les colliger et de ne plus les conserver. D'autre part, le fait que des fonctions administratives aient été déléguées à des fonctionnaires provinciaux moyennant compensation par le fédéral ne confère à la province aucun droit de propriété et de contrôle sur le R.C.A.F.

[56] Comme nous l'avons vu, le juge de première instance a erronément conclu à l'existence factuelle d'un contrôle du R.C.A.F. par les fonctionnaires provinciaux sur la

³² *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, 2011 CSC 66, paragr. 62.

base du partenariat invoqué par le Québec, qui a affirmé devant lui que le Système canadien ou SCIRAF est alimenté au quotidien par chaque partenaire. La preuve révèle plutôt que le Contrôleur québécois n'a jamais alimenté le R.C.A.F. Tel qu'expliqué précédemment, le Système canadien ou SCIRAF permet l'accès aux informations colligées par les Contrôleurs et par le Directeur dans leurs registres respectifs afin de les mettre à la disposition des différents corps policiers, qu'ils soient fédéraux, provinciaux ou municipaux. La lecture de la L.A.F. révèle que les Contrôleurs et le Directeur ne contrôlent légalement que leur propre registre³³ et ne jouissent réciproquement que d'un accès aux registres des autres³⁴, et non d'un contrôle des données qu'ils contiennent.

[57] Le gouvernement provincial prétend avoir fait un apport en information au R.C.A.F. lors de son avènement. Toutefois, les renseignements auxquels il renvoie concernent les détenteurs de permis. Il se trouve donc que la participation de la province se limite aux données du registre du Contrôleur, données qui ne sont pas visées par l'article 29 de la Loi. Par conséquent, cette prétention ne permet pas ni de démontrer un droit aux données du R.C.A.F., ni de démontrer que le Québec a participé à la confection du R.C.A.F.

[58] Qui plus est, même dans l'hypothèse où la Contrôleure nommée par le Québec aurait détenu un certain contrôle sur le contenu du R.C.A.F., il convient de rappeler qu'elle ne représente pas le Québec dans l'exercice de ses fonctions de Contrôleure. Tous ses pouvoirs proviennent de la L.A.F., loi fédérale qui a créé son poste. Elle a été nommée Contrôleure par le ministre québécois de la Justice, mais cela a été fait dans le cadre prévu à la L.A.F.³⁵ Le ministre provincial lui a aussi délégué ses pouvoirs, mais il s'agit encore une fois de ceux que confère la L.A.F. à ce ministre.

[59] Dit simplement, la Contrôleure pour le Québec porte deux chapeaux : le chapeau fédéral de Contrôleure des armes à feu et le chapeau provincial de membre de la Sûreté du Québec. Sous ce dernier chapeau, elle hérite d'autres responsabilités en vertu de lois provinciales³⁶. Bien qu'elle se serve des données du Système canadien pour les fins de certains programmes provinciaux, lorsqu'elle exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par la L.A.F., elle demeure détentrice d'un poste créé en vertu d'une loi fédérale.

[60] Au soutien de ses prétentions, le Québec se dit en droit de recevoir les données du Directeur de l'enregistrement en raison de sa collaboration étroite avec le gouvernement fédéral quant à la mise en application de la L.A.F., notamment parce que les accords financiers entre le Canada et le Québec consacraient ce partenariat.

³³ *Règlement sur les registres d'armes à feu*, supra, note 7, art. 7(1) (2).

³⁴ *Loi sur les armes à feu*, supra, note 4, art. 90.

³⁵ *Loi sur les armes à feu*, supra, note 4, art. 2.

³⁶ Notamment en vertu de la *Loi sur les explosifs*, L.R.Q, c. E-22 et la *Loi visant à favoriser la protection des personnes à l'égard d'une activité impliquant des armes à feu*, L.Q. 2007, c. 30.

[61] Par ces accords, le Canada rembourse au Québec les sommes nécessaires pour compenser les coûts engendrés par « l'administration de certains aspects » de la L.A.F. sur son territoire. On y réfère par exemple au maintien de la fonction du Contrôleur du Québec, de son personnel et de la logistique afférente à la mise en place du registre des permis. La possibilité de conclure de telles ententes financières est du reste expressément prévue par l'article 95 L.A.F.

[62] On constate à leur lecture que ces accords ne portent que sur les coûts administratifs de la tenue du registre du Contrôleur et ne confèrent aucun droit au Québec quant aux données contenues au registre du Directeur, le R.C.A.F. Par ailleurs, le fait que le gouvernement fédéral débourse tous les coûts relatifs à la mise en œuvre de la L.A.F. me paraît appuyer davantage la position contraire, soit que les entités administratives ou postes administratifs créés aux fins d'application de la L.A.F. demeurent fédéraux dans leur assise statutaire. Le Québec a simplement le droit de consulter le R.C.A.F. créé, financé, modifié et contrôlé par le gouvernement fédéral.

[63] C'est donc à tort que le jugement de première instance conclut à l'existence d'un partenariat entre les deux ordres de gouvernement en cette matière. Juridiquement, il n'existe pas de véritable partenariat entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province de Québec concernant la cueillette et la conservation des données visées par l'article 29 de la Loi, seule disposition attaquée ici.

3. Le redressement possible advenant une déclaration d'invalidité constitutionnelle de l'article 29 de la Loi

[64] Le remède retenu par le juge, de contraindre le gouvernement fédéral à continuer de colliger les données, était ici clairement inapproprié. L'était aussi l'obligation de transférer ces données à un registre provincial à venir. Les tribunaux ne doivent pas substituer à l'intention des législateur/es leur appréciation de l'opportunité d'une mesure législative.

[65] Par ailleurs, vu le caractère constitutionnel de l'article 29 de la Loi, la considération des redressements possibles devient sans objet.

[66] Pour ces motifs, je propose d'accueillir l'appel et de rejeter la requête en déclaration d'invalidité constitutionnelle du Procureur général du Québec.


NICOLE DUVAL HESLER, J.C.Q.