

# COUR D'APPEL

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-10-003812-208  
(200-36-002891-190) (200-61-207790-179) (200-61-213512-187)

DATE : 19 avril 2023

---

**FORMATION : LES HONORABLES GUY GAGNON, J.C.A.**  
**SIMON RUEL, J.C.A.**  
**SOPHIE LAVALLÉE, J.C.A.**

---

**SERVICES MARITIMES QUÉBEC INC.**  
**MICHEL FILLION**

APPELANTS - intimés

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**  
**DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES**  
INTIMÉS - appelants

---

ARRÊT

---

[1] Les appelants se pourvoient contre un jugement rendu le 5 novembre 2020 par l'honorable Claude Bouchard de la Cour supérieure, district de Québec, lequel infirme le jugement de la Cour du Québec et les déclare coupables d'avoir contrevenu à la *Loi sur la sécurité privée* (RLRQ, c. S-3.5.).

[2] Pour les motifs de la juge Lavallée, auxquels souscrit le juge Gagnon, **LA COUR :**

[3] **REJETTE** l'appel, avec les frais de justice.

[4] Pour d'autres motifs, le juge Ruel aurait accueilli l'appel avec frais de justice, infirmé le jugement de la Cour supérieure et confirmé les acquittements prononcés par la Cour du Québec. Sa dissidence porte sur le champ d'application de la *Loi sur la sécurité privée* et l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences.

---

GUY GAGNON, J.C.A.

---

SIMON RUEL, J.C.A.

---

SOPHIE LAVALLÉE, J.C.A.

M<sup>e</sup> Sean Griffin  
M<sup>e</sup> Geneviève Claveau  
LANGLOIS AVOCATS  
Pour les appelants

M<sup>e</sup> François-Olivier Barbeau  
LAVOIE, ROUSSEAU (JUSTICE-QUÉBEC)  
Pour l'intimé procureur général du Québec

M<sup>e</sup> Jean-François Dallaire  
DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES  
Pour l'intimé Directeur des poursuites criminelles et pénales

Date d'audience : 25 avril 2022

---

## MOTIFS DU JUGE RUEL

---

### L'APERÇU

[5] Les appelants, Services maritimes Québec inc. (« SMQ ») et Michel Fillion, se pourvoient contre un jugement rendu le 5 novembre 2020 par la Cour supérieure, siégeant comme cour d'appel en matière sommaire, lequel infirme le jugement de première instance et les déclare coupables des infractions reprochées<sup>1</sup>.

[6] Les appelants ont comparu en Cour du Québec pour une infraction à la *Loi sur la sécurité privée*<sup>2</sup> (« LSP »), c'est-à-dire, dans le cas de monsieur Fillion, d'avoir exercé une activité de sécurité privée sans être titulaire d'un permis d'agent et, dans le cas de SMQ, d'avoir eu à son service une personne effectuant des services de sécurité privée sans permis. Les appelants sont acquittés par le juge de première instance, lequel déclare constitutionnellement inapplicables et inopérantes les dispositions de la LSP sur lesquelles sont fondées les infractions reprochées<sup>3</sup>. Cette conclusion est infirmée par la Cour supérieure, ce qui entraîne la culpabilité des appelants.

[7] Les appelants ont soulevé les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale. Ils plaident que la LSP constitue une entrave à la compétence fédérale exclusive en matière de navigation, bâtiments et navires selon le paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>4</sup> et que ses dispositions sont donc inapplicables à leur endroit et que, par ailleurs, le régime fédéral portant sur la sûreté et la sécurité du transport maritime a prépondérance sur les dispositions de la LSP, ces dernières étant donc inopérantes en ce qui concerne leurs opérations.

[8] Or, comme je l'écris dans mes motifs dans l'arrêt *Procureur général du Québec et al. c. Opsis services aéorportuaires inc. et Procureur général du Canada*, N° : 500-10-007490-210 (« Opsis »), rendu conjointement avec le présent arrêt, se pose une question préalable à la considération des doctrines constitutionnelles. En effet, l'application *prima facie* d'une loi provinciale aux activités de SMQ est une condition essentielle et préalable avant de pouvoir entreprendre l'analyse constitutionnelle. Ce point n'a pas été traité par les parties en première instance, ni dans leurs mémoires en appel, bien qu'abordé lors

---

<sup>1</sup> *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Services maritimes Québec inc.*, 2020 QCCS 3952 [Jugement entrepris].

<sup>2</sup> *Loi sur la sécurité privée*, RLRQ, c. S-3.5.

<sup>3</sup> *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Services Maritimes Québec inc.*, 2019 QCCQ 5447, [jugement de première instance].

<sup>4</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, annexe II, n° 5 [« *Loi constitutionnelle de 1867* »].

de l'audience. Je me permets néanmoins de formuler les observations suivantes avant de me pencher sur l'enjeu constitutionnel.

[9] La *LSP* vise à régir les « activités de sécurité privée ». Or, il m'apparaît clairement que la sûreté et la sécurité du transport maritime sont des responsabilités étatiques de sécurité publique régies exhaustivement par le droit fédéral. Si ces responsabilités n'étaient pas déléguées aux autorités portuaires, l'État devrait les exercer lui-même. Fondé sur cette conclusion, il ne serait pas nécessaire de considérer les doctrines constitutionnelles de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale.

[10] Maintenant sur la question constitutionnelle, compte tenu de l'avis que j'exprime au sujet de la non-application de la *LSP* aux activités de sécurité publique de SMQ selon le droit fédéral, il n'y aurait pas de conflit entre les deux régimes et je n'aborderai donc pas la question de la prépondérance fédérale. Je ne traiterai que de l'exclusivité des compétences.

[11] D'abord, tant le juge de première instance que le juge d'appel ont raison de conclure que les activités de débardage maritime de SMQ, c'est-à-dire le chargement et le déchargement de navires sur des lignes maritimes entre le Canada et l'étranger, sont incluses dans la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments et navires et essentielles aux activités relevant de cette compétence. De même, ils ont raison d'affirmer que l'opération sécuritaire des navires et des installations maritimes est au cœur de cette compétence exclusive. Sans l'application de robustes mesures de sûreté et de sécurité, il n'y aurait tout simplement pas de transport maritime. Une réglementation uniforme et cohérente en matière de sécurité maritime est essentielle, tant sur le plan national qu'international. Il s'agit d'une responsabilité fédérale exclusive.

[12] Le régime réglementaire de la *LSP* est large et englobant et régit le comportement, le professionnalisme, la vigilance et la diligence des agents de sécurité privée qu'elle vise et, par incidence, des agences. Il s'agit d'un régime qui encadre tous les aspects des activités de sécurité privée au Québec. À sa face même, l'application de ce régime entraverait gravement la capacité du fédéral de réglementer et de régir uniformément la sûreté et la sécurité du transport maritime et à satisfaire aux obligations internationales du Canada. Les activités de sûreté maritime de SMQ ne peuvent être assujetties aux dispositions d'un régime réglementaire parallèle et duplicatif en matière de sécurité, mis en œuvre sur tous ses aspects et de manière largement discrétionnaire par un organisme provincial de réglementation, lequel dispose de pouvoirs étendus d'enquête et d'application de la *LSP*, de donner des directives à des fins de protection du public, de retrait de permis, le tout appuyé par des sanctions pénales.

[13] L'appel doit être accueilli avec frais de justice, le jugement de première instance rétabli et l'acquiescement des appelants confirmé.

## LE CONTEXTE

### **Les activités de SMQ et le cadre juridique en matière de sûreté maritime**

[14] SMQ est une entreprise qui œuvre exclusivement dans le secteur du transport maritime international. Elle effectue des opérations de chargement sur des navires transatlantiques à partir du terminal de Pointe-au-Pic. De manière plus précise, les opérations de SMQ se limitent exclusivement et uniquement à charger sur des navires transatlantiques à destination d'outre-mer des produits de pâtes et papiers que son client, Produit forestier Résolu, fait expédier de son usine de Clermont dans Charlevoix jusqu'à l'expédition portuaire de Pointe-au-Pic.

[15] Le terminal de Pointe-au-Pic se situe sur une installation portuaire publique qui est la propriété de la Société de gestion des infrastructures de transport de Charlevoix depuis 2012. SMQ y loue des espaces pour effectuer ses opérations à raison de trois à quatre jours par mois.

[16] SMQ est une filiale de la Compagnie d'arrimage de Québec Itée (« CAQL »), qui est un arrimeur de classe mondiale effectuant des opérations de débardage dans plus de 30 terminaux s'étendant le long du fleuve Saint-Laurent et des Grands Lacs. Le terminal de Pointe-au-Pic, qui est opéré par SMQ, fait partie intégrante de ce réseau de débardage maritime de la CAQL.

[17] Afin de se conformer à ses obligations juridiques à titre d'exploitant d'une installation maritime, SMQ adopte un Plan de sûreté en 2008 qui a été déclaré conforme par Transport Canada. Il prévoit les mesures particulières qui doivent être appliquées pour assurer la sûreté des opérations dans les zones contrôlées et réglementées de l'installation maritime de Pointe-au-Pic. Des personnes-ressources y sont identifiées, dont l'agent de sûreté responsable de son exécution, un agent de sûreté alternatif et le gardien de sécurité à la guérite.

[18] Lors de la présence d'un navire au terminal de SMQ, des mesures particulières prévues dans le Plan de sûreté sont mises en œuvre de manière à assurer la sûreté et la sécurité des opérations maritimes. Ces mesures de sûreté sont classées selon trois niveaux – MARSEC 1 – Conditions normales d'opération, MARSEC 2 – Avertissement accru, et MARSEC 3 – Menaces d'une attaque imminente. Les personnes-ressources affectées à la sûreté des installations et opérations de SMQ, dont le gardien de sécurité à la guérite, contribuent à l'application de ces mesures de sûreté.

[19] Selon le niveau MARSEC 1 – Conditions normales d'opération, le Plan de sûreté prévoit que les installations disposent d'un périmètre de sécurité clôturé. En prévision de l'arrivée d'un navire détenteur d'un certificat de sûreté, SMQ affecte un gardien de sécurité qui effectue un ratissage et une inspection des installations. Tout incident ou situation anormale est rapporté à l'agent de sûreté. Par la suite et pour les opérations de

débardage, la surveillance continue des installations est assurée par le gardien de sécurité positionné à la guérite. Divers systèmes et appareillages sont installés par SMQ pour assurer la surveillance, la sûreté et la sécurité des installations et des opérations.

[20] Des zones contrôlées et réglementées sont établies. La zone de manutention entre l'entrepôt et le navire à quai est réglementée. Seules les personnes autorisées peuvent accéder aux zones réglementées par SMQ. Des contrôles d'accès sont instaurés et tous les employés de SMQ doivent s'identifier au gardien de sécurité à la guérite pour accéder aux installations. L'accès aux véhicules est également contrôlé par le gardien de sécurité à la guérite, qui peut effectuer des fouilles. Tous les véhicules effectuant des livraisons à bord du navire doivent être fouillés par le gardien.

[21] Une procédure détaillée est prévue dans le Plan de sûreté concernant les incidents ou infractions de sûreté. Tous les employés affectés à la sûreté ont des responsabilités à cet égard. Les incidents ou menaces sont classés selon le niveau de préjudice, ce qui déclenche l'application des mesures de sûreté et de sécurité particulières prévues aux niveaux MARSEC 1, MARSEC 2 et MARSEC 3.

[22] Si le niveau MARSEC 2 – Avertissement accru est déclenché, des mesures de sûreté et de sécurité additionnelles sont mises en œuvre, dont l'émission d'un avis à Transport Canada, les navires entrants sont informés, la sûreté physique et le contrôle des accès sont accrus, dont l'ajout, en plus du gardien de sécurité à la guérite, d'un deuxième gardien de sécurité à la zone réglementée et des patrouilles sont instaurées. Des mesures additionnelles de vérification et de protection des cargaisons et provisions des navires sont également mises en œuvre.

[23] Lors du déclenchement du niveau MARSEC 3 – Menace d'une attaque imminente, des mesures de sécurité encore plus robustes sont déclenchées de manière immédiate. Toutes les activités doivent cesser et l'installation est fermée par SMQ pendant la durée du niveau MARSEC 3. La sécurité est accrue et tous les employés, entrepreneurs et visiteurs doivent être évacués à l'extérieur de l'installation.

[24] Tous les employés de SMQ, incluant évidemment ceux affectés aux opérations de sûreté, doivent suivre des formations approuvées. Des entraînements et exercices de sûreté sont effectués périodiquement pour tous les niveaux de MARSEC.

[25] Le Plan de sûreté de SMQ met en œuvre des obligations en matière de sûreté et de sécurité du transport maritime qui découlent d'obligations internationales du Canada, obligations qui sont adoptées au plan législatif et réglementaire par le fédéral.

[26] Comme en matière aéronautique, les États à l'échelle de la planète ont depuis longtemps reconnu qu'il ne leur est pas possible d'agir seuls pour réguler la navigation et la sûreté maritime. L'Organisation maritime internationale est une institution spécialisée

des Nations Unies instaurée en 1948 pour assurer la sécurité et la sûreté des transports maritimes<sup>5</sup>. Le Canada en est membre depuis sa création.

[27] La *Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer*<sup>6</sup> (la « *Convention de 1974* ») est le principal instrument international en matière de sécurité et de sûreté maritimes. Le Canada en est signataire depuis 1978. Le 1<sup>er</sup> juillet 2004, à la suite des événements du 11 septembre 2001, le *Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires*<sup>7</sup> (« *Code ISPS* ») est adopté et incorporé dans la *Convention de 1974* sous le chapitre XI-2. On y prévoit un régime de sûreté obligatoire pour le secteur du transport maritime international. Il s'applique aux navires et aux installations maritimes. Le préambule du *Code ISPS* mentionne ceci :

1. La Conférence diplomatique sur la sûreté maritime qui s'est tenue à Londres en décembre 2002 a adopté les nouvelles dispositions de la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et du présent Code qui visent à renforcer la sûreté maritime. Ces nouvelles prescriptions constituent le cadre international par le biais duquel les navires et les installations portuaires peuvent coopérer pour détecter et décourager les actes qui menacent la sûreté dans le secteur des transports maritimes.<sup>8</sup>

[28] La partie A du *Code ISPS* énumère les obligations auxquelles sont sujets les États membres et la partie B contient des recommandations sur la manière de se conformer au mieux à ces obligations. Les États doivent évaluer la sûreté des navires et des installations portuaires, établir un plan de sûreté, tenir des registres d'activités et s'assurer de la formation et des compétences du personnel en matière de sûreté maritime. On y prévoit même les tâches et les responsabilités des agents de sûreté<sup>9</sup>.

[29] Au Canada, les deux principales lois en matière de sécurité maritime sont la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*<sup>10</sup> (« *LMCC* ») et la *Loi sur la sûreté du transport maritime*<sup>11</sup> (« *LSTM* »). Ces législations incorporent les obligations internationales décrites précédemment.

[30] La *LMCC* lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province<sup>12</sup>. Son objet est multiple. Elle vise notamment à protéger la santé et le bien-être de ceux qui participent au transport et au commerce maritimes, à favoriser la sûreté du transport maritime et à

---

<sup>5</sup> *Convention portant création de l'Organisation maritime internationale*, 6 mars 1948, 289 R.T.N.U. 3, entrée en vigueur le 17 mars 1958.

<sup>6</sup> *Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)*, 1<sup>er</sup> novembre 1974, 1185 R.T.N.U. 4, entrée en vigueur le 25 mai 1980.

<sup>7</sup> Pièce D-7, *Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS)*, 17 décembre 2002.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch. 26.

<sup>11</sup> *Loi sur la sûreté du transport maritime*, L.C. 1994, ch. 40.

<sup>12</sup> *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, *supra*, note 10, art. 5.

encourager l'harmonisation des pratiques maritimes<sup>13</sup>. On y prévoit entre autres un régime d'immatriculation des navires et bateaux<sup>14</sup>.

[31] Plusieurs règlements relatifs à la sécurité maritime sont adoptés conformément à la *LMCC*, dont le *Règlement sur la gestion pour la sécurité de l'exploitation des bâtiments*<sup>15</sup>, le *Règlement sur les mesures de sécurité au travail*<sup>16</sup>, le *Règlement sur le personnel maritime*<sup>17</sup> et le *Règlement de 2020 sur la sécurité de la navigation*<sup>18</sup>.

[32] De la même manière, la *LSTM* lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province<sup>19</sup>. Son champ d'application est vaste. Elle s'applique « aux bâtiments et aux installations maritimes au Canada et aux navires canadiens se trouvant à l'étranger, de même qu'aux ouvrages en mer »<sup>20</sup>. Elle permet au gouverneur en conseil d'édicter des règlements pour régir la sûreté du transport maritime<sup>21</sup>. On y prévoit notamment la possibilité d'« exiger ou autoriser un contrôle pour la sécurité des personnes, des biens, des bâtiments et des installations maritimes »<sup>22</sup> et de « régir l'établissement de zones réglementées »<sup>23</sup>. De manière générale, le ministre des Transports peut aussi établir des mesures pour la sûreté du transport maritime<sup>24</sup>.

[33] Des modulations sont possibles. De fait, l'article 10 de la *LSTM* permet à l'exploitant d'un bâtiment<sup>25</sup> ou d'une installation maritime, sur approbation du ministre, « d'établir et de mettre en œuvre des règles de sûreté pouvant se substituer aux mesures de sûreté exigées ou autorisées par le ministre sans pour autant restreindre le pouvoir de celui-ci de ce faire »<sup>26</sup>. Aussi, l'article 12 permet au ministre des Transports de « soustraire toute personne ou tout bâtiment ou installation maritime à l'application des règlements ou des mesures ou règles de sûreté s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire et que la sûreté du transport maritime ne risque pas d'en être compromise »<sup>27</sup>.

[34] Deux règlements sont adoptés en vertu de la *LSTM*, dont le *Règlement sur la sûreté du transport maritime*<sup>28</sup> (le « *RSTM* »). Ce Règlement est la mise en application en droit canadien du *Code ISPS*. Il vise tant les bâtiments (Partie 2) que les installations

---

<sup>13</sup> *Id.*, art. 6.

<sup>14</sup> *Id.*, art. 41 et s.

<sup>15</sup> *Règlement sur la gestion pour la sécurité de l'exploitation des bâtiments*, DORS/98-348.

<sup>16</sup> *Règlement sur les mesures de sécurité au travail*, C.R.C., ch. 1467.

<sup>17</sup> *Règlement sur le personnel maritime*, DORS/2007-115.

<sup>18</sup> *Règlement de 2020 sur la Sécurité de la navigation*, DORS/2020-216.

<sup>19</sup> *Loi sur la sûreté du transport maritime*, *supra*, note 11, art. 3.

<sup>20</sup> *Id.*, art. 4.

<sup>21</sup> *Id.*, art. 5.

<sup>22</sup> *Id.*, art. 5(1)b).

<sup>23</sup> *Id.*, art. 5(1)c).

<sup>24</sup> *Id.*, art. 7.

<sup>25</sup> *Id.*, art. 2(1) « bâtiment ».

<sup>26</sup> *Id.*, art. 10.

<sup>27</sup> *Id.*, art. 12.

<sup>28</sup> *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144.



maritimes (Partie 3). Dans le cadre des dispositions générales, il y est prévu que tout exploitant d'un bâtiment ou d'une installation maritime doit maintenir en permanence le niveau MARSEC 1, sauf si un niveau MARSEC supérieur est exigé par le ministre<sup>29</sup>. En ce qui concerne les installations maritimes, chaque niveau MARSEC comporte son lot d'exigences de procédures pour le contrôle des accès, la réglementation des zones, la manutention de la cargaison et la surveillance<sup>30</sup>. Les niveaux MARSEC adoptés par SMQ dans son Plan de sûreté répondent à ces exigences.

[35] Le *RSTM* prévoit aussi les compétences requises pour tout agent de sûreté d'une installation maritime. Il s'agit de connaissances et de compétences en lien avec la sécurité des installations. On exige ainsi notamment que cet agent connaisse « les techniques de contrôle d'accès et de surveillance »<sup>31</sup>, assure « la tenue et l'évaluation des exercices et entraînements de sûreté, y compris des entraînements avec des bâtiments »<sup>32</sup> et qu'il possède des « techniques d'enseignement et de formation en matière de sûreté »<sup>33</sup>. On y prévoit également une longue liste de responsabilités liées à la prévention des menaces et à la mise en œuvre des procédures des sûretés établies<sup>34</sup>.

[36] De la même manière, le *RSTM* édicte les connaissances minimales que doivent détenir tant le personnel des installations maritimes ayant des responsabilités en matière de sûreté<sup>35</sup> que tout autre membre du personnel<sup>36</sup>. Des exercices et entraînements doivent aussi être menés à cet égard par l'agent de sûreté<sup>37</sup>.

[37] Le défaut de respecter les dispositions du régime prévu au *RSTM* peut emporter l'application de sanctions administratives et pénales. Des agents de contrôle sont chargés d'en assurer le contrôle et le respect<sup>38</sup>.

[38] Cette courte revue démontre que l'ensemble des opérations de sûreté et de sécurité du transport maritime, incluant celles des installations maritimes comme celles de SMQ, est strictement et exhaustivement normé par l'État fédéral. Ces normes découlent de l'application d'ententes internationales, dont la *Convention de 1974*, qui visent à uniformiser les règles visant le transport et la sûreté maritimes, en vue de faciliter le mouvement sécuritaire des biens et services à l'échelle du globe.

---

<sup>29</sup> *Id.*, 11.

<sup>30</sup> *Id.*, art. 325-345.

<sup>31</sup> *Id.*, art. 305g).

<sup>32</sup> *Id.*, art. 305j).

<sup>33</sup> *Id.*, art. 305k).

<sup>34</sup> *Id.*, art. 306.

<sup>35</sup> *Id.*, art. 307.

<sup>36</sup> *Id.*, art. 308.

<sup>37</sup> *Id.*, art. 309-311.

<sup>38</sup> *Id.*, art. 5(2), 9, 11, 13(2), 17, 25(4), 26 et 32.

[39] Michel Fillion est un employé de SMQ dont la tâche principale est de surveiller et de contrôler l'accès aux installations maritimes. Il est l'un des gardiens de sécurité à la guérite des installations de SMQ au terminal de Pointe-au-Pic, dont le poste et les responsabilités sont spécifiquement prévus dans le Plan de sûreté de SMQ. À ce titre, il n'est pas qu'un simple agent de sécurité des infrastructures matérielles. L'ensemble des attributions de monsieur Fillion découle des mesures législatives et réglementaires fédérales décrites précédemment dans la sphère de la sécurité maritime.

[40] Je souligne par ailleurs que le Bureau de la sécurité privée (« BSP ») s'attarde non seulement aux activités de monsieur Fillion comme agent de sûreté à la guérite, mais considère également que tous les employés de SMQ qui doivent à un moment ou un autre exercer quelque activité de surveillance de l'installation maritime, même de manière ponctuelle, sont assujettis aux dispositions de la *LSP*, notamment en matière de permis.

#### **LE LITIGE ENTRE LES PARTIES ET LES JUGEMENTS**

[41] Le 11 juillet 2016, deux enquêteurs du BSP se présentent au terminal de Pointe-au-Pic à la suite d'une plainte de citoyen selon laquelle l'installation maritime emploie des agents de sécurité qui ne détiennent aucun permis d'agent. Ils procèdent à la surveillance des agissements de monsieur Fillion, travaillant à la guérite de sécurité ce jour-là.

[42] Suivant leurs observations, les enquêteurs concluent que ce dernier exerce des activités de gardiennage au sens de la *LSP* sans détenir un permis d'agent valable. Le Directeur des poursuites criminelles et pénales (« DPCP ») donne un constat d'infraction à monsieur Fillion pour avoir exercé une activité de sécurité privée sans être titulaire d'un permis d'agent ainsi qu'à SMQ pour avoir eu ce dernier à son service.

[43] Le juge de première instance constate que, fondé sur le libellé de la *LSP*, monsieur Fillion aurait exercé des activités du gardiennage au sens de l'article 1 *LSP* et qu'il ne détient pas de permis d'agent, contrairement à l'article 16. Puisque monsieur Fillion est à son emploi, SMQ contreviendrait également à l'article 117 *LSP*<sup>39</sup> qui interdit à toute personne d'avoir à son service une personne qui n'est pas titulaire d'un permis d'agent. Cependant, le juge déclare les articles 16, 116 et 117 de la *LSP* constitutionnellement inapplicables et inopérants à l'égard des appelants.

[44] Le juge de première instance retient que la sûreté du transport maritime, laquelle inclut les bâtiments et les installations portuaires, est indéniablement au cœur de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires<sup>40</sup>. À cet égard, il estime que ce régime législatif fédéral fournit un « cadre complet et précis permettant de détecter

---

<sup>39</sup> Jugement de première instance, paragr. 8-38.

<sup>40</sup> *Id.*, paragr. 52-62.

les menaces à la sûreté et de prendre les mesures adéquates en vue de prévenir les incidents de sûreté pouvant affecter les navires et les installations maritimes »<sup>41</sup>.

[45] Aussi, puisque la seule et unique activité de SMQ consiste à offrir des services de débarquement à des navires transatlantiques, le juge de première instance retient que celle-ci participe directement à alimenter des lignes de transport maritime internationales. Par conséquent, il parvient à la conclusion que les relations et conditions de travail des employés de SMQ relèvent également de la compétence exclusive fédérale<sup>42</sup>.

[46] Le juge de première instance est d'avis que la *LSP* et ses règlements entravent le contenu essentiel des compétences fédérales exclusives en matière de sûreté maritime et de relations de travail d'une entreprise fédérale. L'application de ce régime provincial aux activités de SMQ, retient-il, engendre « des incertitudes au niveau de la mise en œuvre du plan de sûreté, faisant échec à son objectif et mettant en péril la conformité de l'installation portuaire conformément à sa certification fédérale », ce qui constitue une atteinte importante à la sûreté du transport maritime. De plus, le juge de première instance estime que les mesures normatives prescrites par la *LSP* et ses règlements empêchent SMQ, une entreprise fédérale de débarquement, de procéder librement à l'embauche, au licenciement et à la formation de ses employés exerçant des tâches de sécurité, ce qui est pourtant indispensable à toute entreprise<sup>43</sup>.

[47] Les intimés portent ce jugement en appel devant la Cour supérieure, siégeant comme cour d'appel en matière sommaire. Le juge d'appel infirme les conclusions du juge de première instance et déclare les appelants coupables.

[48] Le juge d'appel s'interroge sur la qualification de SMQ en tant qu'entreprise fédérale. Bien qu'il ne soit pas convaincu de la nécessité de s'en remettre au test de la compétence directe ou dérivée puisque le cadre de l'affaire ne porte pas sur les relations de travail, il croit que la question mérite d'être analysée en l'espèce en raison de l'importance que le juge de première instance et les parties lui accordent<sup>44</sup>.

[49] Contrairement au juge de première instance, le juge d'appel estime que pour se qualifier comme une entreprise fédérale, il ne suffit pas que SMQ offre des services de débarquement à des navires transatlantiques. Cette activité en soi, souligne-t-il, ne relève pas directement de la compétence fédérale en vertu du paragraphe 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il faut plutôt s'attarder à savoir si l'activité principale de SMQ fait partie intégrante d'une entreprise fédérale. Le cas échéant, SMQ sera qualifiée d'entreprise fédérale par une compétence dérivée. En l'espèce, le juge d'appel parvient à la conclusion que SMQ n'a pas fait la démonstration d'être intégrée à une entreprise fédérale en particulier. Il rappelle qu'il est nécessaire de faire la preuve d'une réelle

---

<sup>41</sup> *Id.*, paragr. 63-82.

<sup>42</sup> *Id.*, paragr. 83-90.

<sup>43</sup> *Id.*, paragr. 107-133.

<sup>44</sup> Jugement entrepris, paragr. 20-33.

intégration à une entreprise, soit d'y consacrer la majeure partie de ses activités et d'être vital et essentiel aux opérations de cette entreprise<sup>45</sup>.

[50] Le juge d'appel aborde par la suite la doctrine de l'exclusivité des compétences. Il considère que la conclusion du juge de première instance selon laquelle la sécurité fait partie de la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments et navires « peut se justifier, si l'on considère qu'elle est nécessaire pour réaliser l'objectif pour lequel la compétence exclusive a été attribuée »<sup>46</sup>.

[51] Cependant, il considère que le système de permis mis en place par la *LSP* et ses règlements, de même que les mesures normatives qui y sont prévues, ne constituent qu'une certaine forme de contrainte pour SMQ et ses employés. Il ne s'agit pas là d'une entrave dans la mesure où cette contrainte n'interfère pas avec l'application des règles en matière de sûreté et de sécurité maritimes. Le juge d'appel souligne que le régime législatif fédéral édicté par la *LSTM* couvre des secteurs d'activité distincts de ceux visés par la *LSP* qui ont trait plutôt aux qualifications et à la probité des détenteurs de permis d'agent ainsi qu'à la protection du public.

[52] Selon le juge d'appel, obliger SMQ à se conformer aux exigences imposées aux agents de sécurité qu'elle emploie ne constitue pas une entrave à un élément essentiel et vital de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires<sup>47</sup>.

## L'ANALYSE

### La non-application de la *LSP* à des activités de sécurité publique

[53] Pour les mêmes raisons que j'ai décrites dans « Opsis », le corpus de règles en matière de sûreté et de sécurité du transport maritime découle de responsabilités étatiques en matière de sécurité publique. Il m'apparaît donc qu'il ne s'agit pas de questions de sécurité privée qui, elles, sont régies provincialement au Québec sous l'égide de la *LSP* et de ses règlements d'application.

[54] En 2003, le Parlement du Canada adoptait le *Projet de loi C-7*, intitulé *Loi de 2002 sur la sécurité publique* (« *Loi de 2002* »)<sup>48</sup>. Cette Loi modifie plusieurs lois fédérales en vue de renforcer l'encadrement législatif en matière de sécurité publique et accroît les pouvoirs ministériels et de plusieurs agents de l'État en cette matière. Cette Loi modifie notamment la *Loi sur la sûreté du transport maritime*<sup>49</sup>, afin d'autoriser le ministre des

---

<sup>45</sup> *Id.*, paragr. 34-75.

<sup>46</sup> *Id.*, paragr. 82.

<sup>47</sup> *Id.*, paragr. 78-107.

<sup>48</sup> *Loi modifiant certaines lois fédérales et édictant des mesures de mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines, en vue de renforcer la sécurité publique (Loi de 2002 sur la sécurité publique)*, L.C. 2004, ch. 15.

<sup>49</sup> *Id.*, art. 73.

Transports à prendre des mesures visant à renforcer la sûreté à bord des bâtiments ou dans les installations maritimes<sup>50</sup>. On constate dans cette Loi la panoplie des responsabilités étatiques fédérales en matière de sécurité publique, ce qui inclut la sécurité du transport maritime.

[55] Ces remarques étant faites, je me penche maintenant sur la question constitutionnelle soulevée par les parties et traitée en première instance.

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

[56] D'abord, les appelants remettent en question la qualification de SMQ faite par le juge d'appel. Selon eux, SMQ serait une entreprise fédérale, en application du paragraphe 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et plaident que les relations de travail chez SMQ, ce qui inclut l'embauche et le contrôle des activités des agents de sécurité, est une question qui relève d'une compétence fédérale exclusive.

[57] À mon avis, il n'est pas nécessaire de se pencher sur cette question de la qualification de SMQ comme entreprise fédérale. Selon moi, les opérations de sûreté de SMQ en lien avec ses activités de débarquement maritime relèvent clairement de la compétence fédérale exclusive sur la navigation et les bâtiments ou navires, en application du paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En effet, comme l'indiquent les juges Binnie et LeBel dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, « l'intérêt spécifiquement fédéral peut très bien porter sur l'activité elle-même relevant de la compétence fédérale plutôt que sur l'identité des participants »<sup>51</sup>. La considération du chef de compétence sur la navigation et les bâtiments ou navires sous le paragraphe 91(10) suffit pour trancher le débat sur l'exclusivité des compétences.

[58] À cet égard, les appelants identifient la sûreté du transport et des installations maritimes ainsi que le débarquement comme étant au cœur de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires. Ils plaident que ces objets sont absolument nécessaires pour garantir la réalisation efficace des objectifs de cette compétence. Les intimés contestent ces prétentions.

[59] D'abord, il ne fait pas de doute que les opérations de débarquement font partie intégrante de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires selon le paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>52</sup>, qui « englobe les aspects de la navigation et des bâtiments ou navires qui se rapportent à des objets nationaux

---

<sup>50</sup> *Id.*, Sommaire.

<sup>51</sup> *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, paragr. 41 [*Banque canadienne de l'Ouest*].

<sup>52</sup> *ITO-Int'l Terminal Operators c. Miida Electronics*, [1986] 1 R.C.S. 752, p. 774-776, cité dans *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, paragr. 35; *Reference re: Industrial Relations and Disputes Investigation Act (Canada)*, [1955] S.C.R. 529, p. 537 (Kerwin, C.J.), 543 (Taschereau, J.), 578 (Locke, J.), et 591 (Abbott, J.) [« *L'Affaire des débardeurs* »]; *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*, 2019 QCCA 1598, paragr. 159-165, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 16 avril 2020, n° 38929.

exigeant une réglementation uniforme dans tout le pays, sans égard à leur portée territoriale »<sup>53</sup>. Les intérêts locaux « ne sauraient entraver les besoins du pays en matière de transport »<sup>54</sup>, ce qui inclut les activités de débarquement maritime.

[60] D'autre part, la sécurité entourant les opérations de débarquement maritime est au cœur de la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments ou navires. En effet, la sécurité des installations maritimes et de leurs opérations est « absolument nécessaire »<sup>55</sup> pour garantir la réalisation de la compétence fédérale. Les mesures de sûreté et sécurité des installations portuaires ont sans aucun doute une incidence sur la fluidité des opérations de navigation et de commerce maritime à l'échelle nationale et internationale<sup>56</sup>. Sans mesures robustes et uniformes de sûreté et de sécurité, il ne pourrait y avoir de navigation et de commerce maritime.

[61] Comme je l'indique dans « Opsis », la sûreté et la sécurité font partie du contenu essentiel et irréductible de la compétence fédérale en matière d'aéronautique<sup>57</sup>. Cette conclusion vaut tout autant en ce qui concerne la sûreté et la sécurité du transport maritime. En effet, « [s]i l'on considère que les eaux canadiennes forment un seul réseau de navigation, il devient évident que la navigation est très apparentée à l'aéronautique », ce qui « devrait conduire à un traitement constitutionnel similaire »<sup>58</sup>. Comme l'affirment les juges Binnie et LeBel dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, « [u]ne réglementation efficace des installations portuaires est aussi essentielle au secteur maritime que les aéroports le sont à l'aéronautique »<sup>59</sup>.

[62] Par conséquent, les opérations de SMQ, qui visent à assurer la sûreté et la sécurité des installations maritimes, sont au cœur de la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments ou navires. Dans le cadre de ses opérations de débarquement, SMQ, en tant qu'exploitante d'une installation maritime, doit s'assurer de respecter les exigences en matière de sûreté stipulées dans la *LSTM* et son règlement d'application, le *RSTM*. De ce fait, SMQ a adopté un Plan de sûreté qui a été déclaré conforme par Transport Canada. Le Plan de sûreté édicte de nombreuses mesures particulières qui doivent être appliquées pour assurer la sûreté des opérations dans les zones contrôlées et réglementées de l'installation maritime. Ces mesures changent d'ailleurs en fonction du niveau de sûreté MARSEC en vigueur communiqué par Transport Canada. Un agent de sûreté est désigné par SMQ pour assurer la bonne exécution du Plan de sûreté.

---

<sup>53</sup> *Tessier Ltée c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, 2012 CSC 23, paragr. 22.

<sup>54</sup> *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, *supra*, note 52, paragr. 64.

<sup>55</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 77.

<sup>56</sup> Voir *R. c. Investissements navimex inc.*, [1998] R.J.Q. 1673, p. 1682. Voir aussi : Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Yvon Blais, 2014, p. 510.

<sup>57</sup> Voir *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, paragr. 33, citant *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292, p. 319.

<sup>58</sup> *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273, p. 1298.

<sup>59</sup> *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, *supra*, note 52, paragr. 64.

[63] J'ai déjà traité dans « Opsis » de l'objet de la *LSP*, qui régit tous les aspects de la sécurité privée au Québec. Pour les mêmes raisons que celles énoncées dans « Opsis », il n'est pas possible de fragmenter le régime de réglementation de la sécurité privée édicté par la *LSP*. Il s'agit d'un tout, complet et cohérent, qui régit toutes les facettes de cette importante question d'intérêt public pour la province. C'est le régime provincial de sécurité privée dans son ensemble qui doit être mesuré à la compétence exclusive fédérale en matière de navigation, bâtiments et navires, non pas ses parties individuelles.

[64] À cet égard, le juge d'appel commet une erreur de droit en limitant son analyse de l'impact de la *LSP* sur la compétence fédérale à la probité, à la formation des titulaires de permis et à la solvabilité des entreprises œuvrant dans ce secteur<sup>60</sup>. Le juge accepte l'argument des intimés selon lequel le régime de la *LSP* vise « à réglementer les bonnes mœurs et la compétence du titulaire de permis dans un objectif de protection du public »<sup>61</sup>. Or, les mesures de régulation de la sécurité privée contenues dans la *LSP* sont beaucoup plus englobantes. J'en traite abondamment dans « Opsis ». Le régime provincial va bien au-delà des exigences en matière de probité et de formation. Il régit le comportement, le professionnalisme, la vigilance et la diligence des agents dans tout le spectre de leurs activités de sécurité, incluant en matière d'investigation, de surveillance et de protection des personnes, des biens et des infrastructures, dans une optique de maintenir l'ordre et de prévenir la criminalité.

[65] Ce régime réglementaire de sécurité privée, s'il était effectivement *prima facie* applicable aux activités de débardage de SMQ au terminal de Pointe-au-Pic, assujettirait de larges pans de la sûreté et de la sécurité du transport et des installations maritimes aux « décisions largement discrétionnaires » du BSP et du ministre provincial responsable<sup>62</sup>, « alors que ces aspects sont de compétence fédérale exclusive »<sup>63</sup>. À mon avis, l'application de la *LSP* limiterait considérablement le pouvoir et la capacité du fédéral de réglementer entièrement et de manière cohérente la sûreté et de la sécurité du transport et des installations maritimes<sup>64</sup>. Il y a empiètement et entrave à la compétence fédérale exclusive sur la navigation, les bâtiments et navires.

[66] La sûreté et la sécurité du transport et des installations maritimes sont des sujets qui requièrent nécessairement une approche nationale, les États devant eux-mêmes respecter et mettre en œuvre des obligations internationales visant à uniformiser, à l'échelle de la planète, les normes de la navigation et du commerce maritime, incluant en matière de sûreté et de sécurité. Sur ces questions, le fédéral doit bénéficier de la

---

<sup>60</sup> Jugement *entrepris*, paragr. 89.

<sup>61</sup> *Id.*, paragr. 90.

<sup>62</sup> *Commission de transport de la communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 RCS 838, p. 859.

<sup>63</sup> *Id.*, p. 860.

<sup>64</sup> *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 57, paragr. 47-48.

complète « liberté de faire des lois »<sup>65</sup> en vue d'adopter « un ensemble homogène de règles »<sup>66</sup>, notamment pour donner effet à ses obligations internationales.

[67] Il s'agit en effet d'une question qui, tout comme la capacité fédérale de déterminer les règles de barre et de route pour la navigation, les règles pour les abordages, les contrats qui portent sur le transport maritime, les contrats visant le déchargement des cargaisons et les contrats d'assurance maritime<sup>67</sup>, est essentielle à la viabilité du transport et du commerce maritimes à l'échelle canadienne et internationale.

[68] Si la doctrine de l'exclusivité des compétences s'attarde à l'entrave sur la compétence fédérale exclusive, et non pas à savoir si le Parlement a effectivement choisi de l'exercer<sup>68</sup>, force est de constater que le fédéral régit de manière extensive et complète la sûreté et la sécurité du transport et des installations maritimes. À mon avis, il existe une intention législative fédérale d'occuper le champ de la sûreté et de la sécurité comme composante essentielle de la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments ou navires<sup>69</sup>, une question qui ne peut faire l'objet d'une mosaïque réglementaire.

[69] Bien que la Cour suprême ait restreint le champ d'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*<sup>70</sup>, la jurisprudence ultérieure de la Cour confirme que la doctrine est toujours bien vivante en droit constitutionnel canadien, ayant été considérée en matière aéronautique et de transport maritime<sup>71</sup>.

[70] Dans la présente affaire, je conclus que si la *LSP* était applicable aux opérations de SMQ, à leur face même, les dispositions de la Loi entraveraient le cœur de la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments et navires, plus particulièrement la compétence en matière de sûreté et de sécurité des opérations de débardage maritime.

[71] Par analogie avec l'arrêt *Chagnon c. SFPPQ*<sup>72</sup>, qui ne traite cependant pas du partage des compétences constitutionnelles, les juges majoritaires de la Cour suprême considèrent que la gestion des gardiens de sécurité n'est pas une question étroitement et directement liée aux fonctions constitutionnelles et délibérantes de l'Assemblée

---

<sup>65</sup> *Id.*, paragr. 48.

<sup>66</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, 2019 CSC 58, paragr. 46.

<sup>67</sup> *Id.*, paragr. 45-46.

<sup>68</sup> *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 57, paragr. 51.

<sup>69</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 105; *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, paragr. 72; *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 74; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, paragr. 21.

<sup>70</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 42.

<sup>71</sup> *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 58, paragr. 58. Voir également *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 67, paragr. 91; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, paragr. 61.

<sup>72</sup> *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39.



nationale au point de la soustraire à la révision des décisions de la présidence de l'Assemblée. Au contraire, en l'espèce, la sûreté et la sécurité des opérations de transport maritime sont des activités si étroitement associées à une compétence fédérale que, sans ces mesures, l'État fédéral ne pourrait tout simplement pas l'exercer. L'application du régime provincial de sécurité privée compromettrait la capacité de l'État canadien de régir entièrement, de manière cohérente et harmonisée, l'ensemble des considérations liées à la sûreté et la sécurité du transport maritime à l'échelle nationale et internationale.

[72] Pour ces motifs, je considère qu'il y a lieu d'accueillir l'appel avec frais de justice, de rétablir le jugement de première instance, en modifiant la conclusion du paragraphe 150 pour déclarer inapplicable la *LSP* dans son ensemble aux opérations de sûreté et de sécurité des opérations de débarquement maritime de SMQ, et de rétablir l'acquittement des appelants.

---

SIMON RUEL, J.C.A.

---

## MOTIFS DE LA JUGE LAVALLÉE

---

[73] Ayant pris connaissance des motifs de mon collègue le juge Ruel, je ne puis, avec égards, souscrire à son opinion selon laquelle le contenu essentiel et vital de la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments ou navires — plus particulièrement quant à l'application des règles de sûreté dans le domaine maritime — est entravé par la loi provinciale à l'origine du débat constitutionnel dont la Cour est saisie. Par ailleurs, je n'émetts aucun avis sur l'*obiter dictum* de mon collègue selon lequel le débat opposant les parties aurait pu être tranché en se fondant sur le champ d'application de la loi provinciale si cette question avait été plaidée en appel ou si les parties avaient été consultées à ce sujet. J'ajouterai simplement que la distinction entre « sécurité publique » et « sécurité privée » me semble être un faux débat, qui revient en quelque sorte à faire indirectement revivre la théorie du champ occupé. Je procéderai donc à ma propre analyse des questions en litige, telles qu'elles ont été présentées devant la Cour du Québec, la Cour supérieure, et dans le cadre de ce pourvoi.

### APERÇU

[74] Ce débat constitutionnel s'inscrit dans le cadre d'une instance pénale qui tire son origine du dépôt de deux constats d'infraction délivrés par le DPCP, intimé. Les constats reprochent à l'appelant Michel Fillion, gardien à l'accès d'une installation maritime, ainsi qu'à l'appelante SMQ, exploitante de cette installation maritime, d'avoir contrevenu aux articles 16, 116 et 117 de la *LSP*<sup>73</sup> en exerçant une activité de sécurité privée sans être titulaire d'un permis d'agent et d'avoir eu à son service une telle personne (les « infractions »).

[75] Les appelants ont comparu devant la Cour du Québec (chambre criminelle et pénale) pour des infractions relatives à la *LSP*. Ils ont été acquittés en raison du caractère constitutionnellement inapplicable et inopérant de la *LSP* à leur égard, sur le fondement de la doctrine de l'exclusivité des compétences et de la doctrine de la prépondérance fédérale<sup>74</sup>.

[76] Plus précisément, dans le cadre afférent à ce litige, le jugement de première instance a déclaré les articles 16, 116 et 117 de la *LSP* inapplicables et inopérants à l'égard de SMQ et de l'agent de sécurité Michel Fillion, qui ont conséquemment été acquittés des infractions reprochées.

---

<sup>73</sup> *Loi sur la sécurité privée, supra*, note 2.

<sup>74</sup> Jugement de première instance.

[77] Ce jugement a été porté en appel devant la Cour supérieure en vertu de l'article 286 du *Code de procédure pénale*<sup>75</sup>, laquelle l'a infirmé dans le jugement entrepris, estimant que les doctrines constitutionnelles de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale ne pouvaient trouver application en l'espèce<sup>76</sup>.

[78] La démonstration des éléments constitutifs des infractions n'a pas été remise en question ni devant la Cour supérieure ni devant cette Cour. Partant, le présent pourvoi porte sur l'applicabilité constitutionnelle des dispositions de la *LSP* à l'égard de cet agent de sécurité et de SMQ, dans le contexte où cette dernière œuvre dans le domaine du débardage maritime.

[79] Les principes constitutionnels énoncés depuis *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*<sup>77</sup> doivent nous guider pour répondre à la question que soulève ce pourvoi, soit celle de savoir si les articles 16, 116 et 117 de la *LSP* entravent les activités d'une installation maritime devant respecter des obligations en matière de sûreté du transport maritime prévues dans la *LSTM*<sup>78</sup>, au *Règlement sur la sûreté du transport maritime*<sup>79</sup> ainsi que dans son Plan de sûreté approuvé par Transports Canada en vertu des al. 306b) et 322c) du *RSTM*, et sont donc inapplicables constitutionnellement, compte tenu du paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>80</sup>.

[80] L'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta* a, en effet, marqué un tournant dans l'interprétation des règles régissant le partage des compétences législatives au pays. La Cour suprême y invitait les tribunaux à favoriser un « fédéralisme coopératif » dans une perspective dynamique et coopérative. Dans leurs motifs majoritaires, les juges Binnie et LeBel soulignaient que cette approche se justifie par les responsabilités nouvelles que doivent assumer les États modernes et est nécessaire pour assurer le maintien du fédéralisme :

[24] Ultimes arbitres du partage des compétences, les tribunaux ont développé certaines doctrines constitutionnelles qui, comme les interprétations des compétences auxquelles elles président, s'inspirent des principes organisateurs fondamentaux de notre ordre constitutionnel. Ces doctrines permettent d'établir un équilibre approprié dans la reconnaissance et l'aménagement des chevauchements inévitables des règles adoptées par les deux ordres de gouvernement, tout en reconnaissant la nécessité de sauvegarder une prévisibilité suffisante du fonctionnement du partage des compétences. Ces doctrines doivent aussi viser à concilier la diversité légitime des expérimentations régionales avec le besoin d'unité nationale. Elles doivent enfin reconnaître que, concrètement, le

---

<sup>75</sup> *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1.

<sup>76</sup> Jugement entrepris.

<sup>77</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*.

<sup>78</sup> *Loi sur la sûreté du transport maritime*, *supra*, note 11.

<sup>79</sup> *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, *supra*, note 28.

<sup>80</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*.

maintien de l'équilibre des compétences relève avant tout des gouvernements, et doivent faciliter et non miner ce que notre Cour a appelé un « fédéralisme coopératif » (*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] 2 R.C.S. 669, 2005 CSC 56, par. 10). Nous exposerons maintenant comment, à notre avis, les doctrines constitutionnelles principales et leur articulation doivent être conçues, afin de mieux atteindre les objectifs de la structure fédérale du Canada.<sup>81</sup>

[81] Ces enseignements de la Cour suprême sont clairs : un fédéralisme coopératif favorise l'application conjointe des lois fédérales et provinciales.

[82] L'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* n'a pas pour autant mis fin à la doctrine de l'exclusivité des compétences. Son application a toutefois été resserrée, non seulement par l'exigence de la démonstration de l'existence d'un précédent, mais par celle d'une entrave *grave*, non hypothétique, au cœur de la compétence de l'autre palier législatif.

[83] C'est également dans l'objectif de favoriser un fédéralisme coopératif que les juges Binnie et LeBel soulignaient que la doctrine de la prépondérance fédérale est mieux adaptée au fédéralisme canadien contemporain que la doctrine de l'exclusivité des compétences<sup>82</sup> :

[69] Selon la doctrine de la prépondérance fédérale, lorsque les effets d'une législation provinciale sont incompatibles avec une législation fédérale, la législation fédérale doit prévaloir et la législation provinciale être déclarée inopérante dans la mesure de l'incompatibilité. La doctrine s'applique non seulement dans les cas où la législature provinciale a légiféré en vertu de son pouvoir accessoire d'empiéter dans un domaine de compétence fédérale, mais aussi dans les situations où la législature provinciale agit dans le cadre de ses compétences principales et le Parlement fédéral en vertu de ses pouvoirs accessoires. **Cette doctrine est beaucoup mieux adaptée au fédéralisme canadien contemporain que celle de l'exclusivité des compétences, comme l'a d'ailleurs explicitement reconnu notre Cour dans les cas de « double aspect »** (*Mangat*, par. 52).

[Caractères gras ajoutés]

---

<sup>81</sup> *Id.*, paragr. 24.

<sup>82</sup> *Id.*, paragr. 69. Voir aussi les paragraphes 76-78, tels que discutés plus loin, au paragraphe 167 du présent arrêt, concernant le caractère généralement subsidiaire de la doctrine de la prépondérance fédérale.

[84] Ils ajoutaient que le plaideur cherchant à se prévaloir de la doctrine de la prépondérance fédérale a le fardeau de démontrer un conflit d'application ou un conflit d'objet :

[75] [...] En résumé, il revient à celui qui invoque la doctrine de la prépondérance fédérale de démontrer une **incompatibilité réelle** entre les législations provinciale et fédérale, en établissant, soit qu'il est impossible de se conformer aux deux législations, soit que l'application de la loi provinciale empêcherait la réalisation du but de la législation fédérale.<sup>83</sup>

[Caractères gras ajoutés]

[85] Ainsi, une « incompatibilité réelle » doit être démontrée et l'évocation d'un conflit hypothétique et conjectural ne permet pas de satisfaire ce fardeau. Je reviendrai plus loin sur la possibilité de démontrer un conflit éventuel lorsqu'il est évident (et certain qu'il surviendra dans le futur), pour s'acquitter de ce fardeau. Pour le moment, qu'il suffise de constater que les tribunaux doivent se garder d'une interprétation « impressionniste » du conflit d'objet<sup>84</sup> afin de respecter l'enseignement de la Cour suprême selon lequel « la doctrine de la prépondérance doit être appliquée avec retenue »<sup>85</sup>. En effet, l'invocation de la théorie du champ occupé ne peut, à elle seule, permettre de démontrer un conflit d'objet<sup>86</sup>.

[86] Ceci étant dit, en l'espèce, si j'estime que le juge de la Cour supérieure (« le juge d'appel ») n'a pas erré en concluant à l'absence d'entrave et qu'il n'y a donc pas ouverture à la doctrine de l'exclusivité, je devrai répondre à la question subsidiaire de savoir s'il a erré en concluant que la doctrine de la prépondérance, et plus particulièrement le second volet de cette doctrine, soit le « conflit d'objet », ne trouvait pas non plus application, de manière à rendre les dispositions législatives attaquées constitutionnellement inopérantes aux appelants.

## CONTEXTE

### 1. Les infractions reprochées

[87] SMQ est une entreprise œuvrant dans le secteur maritime, qui effectue des opérations de chargement sur des navires transatlantiques à partir du terminal maritime de Pointe-au-Pic. Elle est une filiale de la Compagnie d'arrimage de Québec ltée, un

---

<sup>83</sup> *Id.*, paragr. 75.

<sup>84</sup> *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, paragr. 121 (motifs dissidents de la j. Deschamps).

<sup>85</sup> *Orphan Well Association c. Grant Thornton Ltd.*, 2019 CSC 5, paragr. 66.

<sup>86</sup> *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, *supra*, note 52, paragr. 84; *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 74, citant *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, *supra*, note 69, paragr. 21, lequel réfère à l'arrêt *O'Grady c. Sparling*, [1960] S.C.R. 804, p. 820.

arrimeur de classe mondiale effectuant des opérations de débardage dans plus de 30 terminaux s'étendant le long du fleuve Saint-Laurent et des Grands Lacs<sup>87</sup>.

[88] Le terminal maritime de Pointe-au-Pic se situe sur une installation portuaire publique qui est la propriété de la Société de gestion des infrastructures de transport de Charlevoix depuis 2012. SMQ y loue des espaces pour effectuer ses opérations à raison de trois à quatre jours par mois. Les autres jours, aucun des employés de SMQ n'est sur place<sup>88</sup>.

[89] Michel Fillion est un employé de SMQ dont la tâche principale est de surveiller et de contrôler l'accès aux installations maritimes<sup>89</sup>.

[90] Le 11 juillet 2016, deux enquêteurs du BSP se présentent au terminal maritime de Pointe-au-Pic à la suite d'une plainte citoyenne selon laquelle l'installation maritime emploie des agents de sécurité ne détenant pas le permis d'agent requis en vertu de la *LSP*<sup>90</sup>.

[91] Ayant surveillé les agissements de Michel Fillion, qui travaille à la guérite de sécurité ce jour-là, les enquêteurs concluent qu'il exerce des activités de gardiennage au sens de la *LSP*, sans détenir un permis d'agent.

[92] Le 21 décembre 2016, le DPCP remet un constat d'infraction à Michel Fillion pour avoir exercé une activité de sécurité privée sans être titulaire d'un permis d'agent et un constat d'infraction à SMQ pour avoir eu ce dernier à son service sans qu'il détienne ce permis.

## 2. Le régime de la *Loi sur la sécurité privée*

[93] Les dispositions de la *LSP* pertinentes sont ainsi libellées :

1. La présente loi s'applique aux activités de sécurité privée suivantes:

1° le gardiennage, soit la surveillance ou la protection de personnes, de biens ou de lieux principalement à des fins de prévention de la criminalité et de maintien de l'ordre;

[...]

1. This Act applies to the following private security activities:

(1) security guarding, namely, watching or protecting persons, property or premises mainly to prevent crime and maintain order;

[...]

<sup>87</sup> Témoignage de Paul Dumont, 11 février 2019.

<sup>88</sup> *Id.*

<sup>89</sup> Jugement de première instance, paragr. 1; Jugement entrepris, paragr. 4.

<sup>90</sup> *Id.*, paragr. 8-9.

16. La personne physique qui exerce une activité de sécurité privée ainsi que son supérieur immédiat doivent être titulaires d'un permis d'agent de la catégorie correspondant à cette activité.

Cependant, si ces personnes exercent une telle activité pour le compte exclusif d'un employeur dont l'entreprise ne consiste pas à offrir une activité de sécurité privée, elles ne sont tenues d'être titulaires d'un permis d'agent que s'il s'agit de leur activité principale.

[...]

116. Quiconque contrevient à l'article 16 commet une infraction et est passible d'une amende de 150 \$ à 1 500 \$ et, s'il est sous le coup d'une suspension ou d'une révocation de permis en vertu de l'article 30, d'une amende additionnelle de 300 \$ à 3 000 \$.

117. Quiconque a à son service une personne visée par l'article 16 qui n'est pas titulaire d'un permis d'agent conformément à cet article commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 5 000 \$.

16. A natural person carrying on a private security activity and that person's immediate superior must hold an agent licence of the appropriate class.

However, if they are carrying on the private security activity exclusively for an employer whose business does not consist in carrying on a private security activity, they are required to hold an agent licence only if the private security activity is their main activity.

[...]

116. Any person who contravenes section 16 is guilty of an offence and is liable to a fine of \$150 to \$1,500 or, if that person's licence has been suspended or cancelled under section 30, an additional fine of \$300 to \$3,000.

117. Any person who employs a person referred to in section 16 who does not hold an agent licence as required under that section is guilty of an offence and is liable to a fine of \$500 to \$5,000.

[94] Face à une évolution rapide et considérable de l'industrie de la sécurité privée, un comité consultatif a été mis en place en 1996, chargé d'identifier les problèmes propres à l'industrie et de proposer des solutions. Ce comité a conclu à la nécessité d'un nouveau cadre législatif. Il a mis de l'avant notamment des problèmes en matière d'éthique et de déontologie, de même que des lacunes en matière de formation<sup>91</sup>.

[95] Afin de donner suite à ces constats, une réflexion a eu lieu à l'issue de laquelle a été adoptée la *LSP* le 14 juin 2006, conformément au pouvoir octroyé aux législatures provinciales en matière de propriété et de droits civils en vertu de l'article 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les appelants ne contestent d'ailleurs pas que la *LSP* a été valablement adoptée.

[96] Ce n'est toutefois que le 22 juillet 2010 que cette loi est entrée en vigueur dans son intégralité<sup>92</sup>.

[97] La *LSP* est une loi d'application générale dont l'objectif est de renforcer la protection du public<sup>93</sup> par l'élargissement du champ d'application de l'encadrement de la sécurité privée, incluant le gardiennage, l'investigation, la serrurerie, les activités reliées aux systèmes électroniques de sécurité, le convoyage de biens de valeur et le service-conseil en sécurité, l'accroissement de la professionnalisation des acteurs du milieu, l'assurance d'un meilleur contrôle de l'intégrité de ceux soumis au régime de permis et l'amélioration des pratiques de sécurité privée<sup>94</sup>.

[98] Pour réaliser ces objectifs, la *LSP* se fonde sur (1) l'établissement d'un régime de permis; (2) la création d'un organisme d'autorégulation; (3) l'octroi de pouvoirs d'inspection et d'enquête; ainsi que (4) l'édiction de mesures coercitives.

## 2.1 L'établissement d'un régime de permis

[99] La *LSP* prévoit deux types de permis : le « permis d'agence », pour toute personne qui exploite une entreprise offrant une activité de sécurité privée<sup>95</sup>, et le « permis d'agent », pour toute personne physique, sauf exception, qui exerce une activité de sécurité privée, ainsi que pour son supérieur immédiat<sup>96</sup>. Le premier est valide pour une

---

<sup>91</sup> Jean Allaire, *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité privée*, Rapport déposé par la ministre de la Sécurité publique à l'Assemblée nationale le 27 octobre 2015, septembre 2015, p. 4-5.

<sup>92</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>93</sup> *Société québécoise des infrastructures c. Agences Robert Janvier Itée*, 2020 QCCA 1140, paragr. 52, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 1<sup>er</sup> avril 2021, n° 39431. Voir aussi : *Bureau de la sécurité privée c. Aurélien*, 2022 QCCA 239, paragr. 74.

<sup>94</sup> Jean Allaire, *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 91, p.6.

<sup>95</sup> *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 2, art. 4.

<sup>96</sup> *Id.*, art. 16.



durée de trois ans<sup>97</sup> et le second pour une durée de cinq ans<sup>98</sup>. Des droits annuels et d'autres formalités administratives s'appliquent<sup>99</sup>. En plus de devoir satisfaire certaines conditions préalables<sup>100</sup>, l'entreprise doit par ailleurs être représentée par une personne physique qui se consacre à temps plein à ces activités<sup>101</sup>. La loi prévoit aussi des exigences relatives aux bonnes mœurs, à l'absence d'antécédents judiciaires pertinents et à la formation pour cette personne<sup>102</sup>.

[100] Des exigences similaires sont prévues pour le détenteur d'un permis d'agent<sup>103</sup> qui doit au surplus respecter certaines normes de comportement, sous peine de voir son permis suspendu, révoqué ou non renouvelé<sup>104</sup>. Cela inclut notamment des devoirs de courtoisie, de professionnalisme, de compétence, de dignité, de loyauté et de confidentialité<sup>105</sup>.

[101] Le BSP a adopté le *Règlement d'application de la Loi sur la sécurité privée*<sup>106</sup> (« Règlement d'application »), le *Règlement sur la formation exigée pour l'obtention d'un permis d'agent pour l'exercice d'une activité de sécurité privée*<sup>107</sup> et le *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent qui exercent une activité de sécurité privée*<sup>108</sup> (« Règlement sur les normes de comportement ») qui ont tous été soumis à l'approbation du ministre de la Sécurité publique<sup>109</sup>.

[102] De même, l'article 108 de la *LSP* précise que le BSP peut, par règlement, imposer des conditions supplémentaires à celles prévues dans la *LSP* pour la délivrance de permis.

---

<sup>97</sup> *Id.*, art. 11.

<sup>98</sup> *Id.*, art. 21.

<sup>99</sup> *Id.*, art. 12-15 et 23; *Règlement d'application de la Loi sur la sécurité privée*, RLRQ, c. S-3.5, r. 1, art. 25.

<sup>100</sup> *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 2, art. 9.

<sup>101</sup> *Id.*, art. 6.

<sup>102</sup> *Id.*, art. 7 et 27.

<sup>103</sup> *Id.*, art. 19 et 27; *Règlement sur la formation exigée pour l'obtention d'un permis d'agent pour l'exercice d'une activité de sécurité privée*, RLRQ, c. S-3.5, r. 2.

<sup>104</sup> *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 2, art. 30 al. 1(5).

<sup>105</sup> *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent qui exercent une activité de sécurité privée*, RLRQ, c. S-3.5, r. 3.

<sup>106</sup> *Règlement d'application de la Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 99.

<sup>107</sup> *Règlement sur la formation exigée pour l'obtention d'un permis d'agent pour l'exercice d'une activité de sécurité privée*, *supra*, note 103.

<sup>108</sup> *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent qui exercent une activité de sécurité privée*, *supra*, note 105.

<sup>109</sup> *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 2, art. 109.

## 2.2 La création d'un organisme d'autorégulation

[103] Le BSP est l'organisme d'autorégulation créé par la loi qui voit à l'application de la *LSP* et de ses règlements<sup>110</sup>. Il traite les plaintes, donne la formation obligatoire et s'occupe de tout ce qui relève de la délivrance, du renouvellement, de la suspension ou de la révocation des permis. Il vise également la cohérence des actions en matière de sécurité privée et de sécurité publique, en plus d'agir à titre de consultant auprès du ministre<sup>111</sup>.

## 2.3 L'octroi de pouvoirs d'inspection et d'enquête

[104] Le BSP peut désigner une personne pour agir comme inspecteur afin de vérifier l'application de la *LSP* et de ses règlements<sup>112</sup>. Il peut également déclencher une enquête, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu un manquement à la législation<sup>113</sup>.

## 2.4 L'édiction de mesures coercitives

[105] Le BSP peut appliquer des sanctions administratives en cas de non-conformité aux exigences prescrites<sup>114</sup>, de même que des sanctions pénales en cas de contravention à la loi<sup>115</sup>.

## 3. Le régime législatif fédéral en matière de sécurité du transport maritime

[106] Le Canada est signataire, depuis 1978, de la *Convention de 1974*<sup>116</sup>, laquelle est le principal instrument international en matière de sécurité et de sûreté maritimes.

[107] Le 1<sup>er</sup> juillet 2004, à la suite des événements du 11 septembre 2001, le *Code ISPS*<sup>117</sup> est adopté et incorporé dans la Convention sous le chapitre XI-2. On y prévoit un régime de sûreté obligatoire pour le secteur des transports maritimes internationaux qui s'applique aux navires et aux installations maritimes.

[108] La partie A du *Code ISPS* énumère les obligations auxquelles sont assujettis les États membres et la partie B contient des recommandations sur la manière de se conformer à ces obligations. La partie A prévoit des obligations visant à évaluer la sûreté

---

<sup>110</sup> *Id.*, art. 39 et 41(1).

<sup>111</sup> *Id.*, art. 41.

<sup>112</sup> *Id.*, art. 69-70.

<sup>113</sup> *Id.*, art. 73-74.

<sup>114</sup> *Id.*, art. 29-30.

<sup>115</sup> *Id.*, art. 114-122.

<sup>116</sup> *Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)*, *supra*, note 6.

<sup>117</sup> Pièce D-7, *Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS)*, *supra*, note 7.

des navires et des installations portuaires, établir un plan de sûreté, tenir des registres d'activités et s'assurer de la formation et des compétences du personnel en matière de sûreté maritime. On y prévoit les tâches et les responsabilités des agents de sûreté<sup>118</sup>.

[109] Au Canada, la réception de ce corpus international dans l'ordre juridique interne s'est faite par l'adoption de deux principales lois en matière de sécurité maritime, soit la *LMCC*<sup>119</sup> et la *LSTM*.

[110] L'objet de la *LMCC*, qui lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province<sup>120</sup>, est multiple. Il vise notamment à protéger la santé et le bien-être de ceux qui participent au transport et au commerce maritimes, à favoriser la sûreté du transport maritime et à encourager l'harmonisation des pratiques maritimes<sup>121</sup>. Cette loi prévoit un régime d'immatriculation des navires et bateaux<sup>122</sup>.

[111] Plusieurs règlements relatifs à la sécurité maritime sont adoptés conformément à la *LMCC*, dont le *Règlement sur la gestion pour la sécurité de l'exploitation des bâtiments*<sup>123</sup>, le *Règlement sur les mesures de sécurité au travail*<sup>124</sup>, le *Règlement sur le personnel maritime*<sup>125</sup> et le *Règlement de 2020 sur la sécurité de la navigation*<sup>126</sup>.

[112] Quant à la *LSTM*, son champ d'application est très vaste. Elle s'applique « aux bâtiments et aux installations maritimes au Canada et aux navires canadiens se trouvant à l'étranger, de même qu'aux ouvrages en mer »<sup>127</sup>. Elle permet au gouverneur en conseil d'édicter des règlements pour régir la sûreté du transport maritime<sup>128</sup>. Y est notamment prévue la possibilité « [d'] exiger ou autoriser un contrôle pour la sécurité des personnes, des biens, des bâtiments et des installations maritimes »<sup>129</sup> et de « régir l'établissement de zones réglementées »<sup>130</sup>. Le ministre des Transports peut aussi établir des mesures pour la sûreté du transport maritime, même si de telles mesures sont déjà prévues par règlement<sup>131</sup>.

---

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, supra*, note 10.

<sup>120</sup> *Id.*, art. 5.

<sup>121</sup> *Id.*, art. 6.

<sup>122</sup> *Id.*, art. 41 et s.

<sup>123</sup> *Règlement sur la gestion pour la sécurité de l'exploitation des bâtiments, supra*, note 15.

<sup>124</sup> *Règlement sur les mesures de sécurité au travail, supra*, note 16.

<sup>125</sup> *Règlement sur le personnel maritime, supra*, note 17.

<sup>126</sup> *Règlement de 2020 sur la Sécurité de la navigation, supra*, note 18.

<sup>127</sup> *Loi sur la sûreté du transport maritime, supra*, note 11, art. 4.

<sup>128</sup> *Id.*, art. 5.

<sup>129</sup> *Id.*, art. 5(1)b).

<sup>130</sup> *Id.*, art. 5(1)c).

<sup>131</sup> *Id.*, art. 7.

[113] Des exceptions ou exemptions à ce régime sont possibles. De fait, l'article 10 permet à l'exploitant d'un bâtiment (navire ou embarcation<sup>132</sup>) ou d'une installation maritime, avec l'approbation du ministre, « d'établir et de mettre en œuvre des règles de sûreté pouvant se substituer aux mesures de sûreté exigées ou autorisées par le ministre sans pour autant restreindre le pouvoir de celui-ci de ce faire »<sup>133</sup>. Aussi, l'article 12 permet au ministre des Transports de « soustraire toute personne ou tout bâtiment ou installation maritime à l'application des règlements ou des mesures ou règles de sûreté s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire et que la sûreté du transport maritime ne risque pas d'en être compromise »<sup>134</sup>.

[114] Le *RSTM* met en application, en droit canadien, le *Code ISPS*. Il vise tant les bâtiments (Partie 2) que les installations maritimes (Partie 3). Dans le cadre des dispositions générales, il est prévu que tout exploitant d'un bâtiment ou d'une installation maritime doit maintenir en permanence le niveau MARSEC 1, sauf si un niveau MARSEC supérieur est exigé par le ministre<sup>135</sup>. En ce qui concerne les installations maritimes, chaque niveau MARSEC comporte son lot d'exigences en termes de procédures pour le contrôle de l'accès, la réglementation des zones, la manutention de la cargaison et la surveillance<sup>136</sup>.

[115] Le *RSTM* prévoit aussi les compétences requises pour tout agent de sûreté d'une installation maritime. Il s'agit de connaissances et de compétences en lien avec la sécurité maritime des installations. On exige ainsi notamment que cet agent connaisse « les techniques de contrôle d'accès et de surveillance »<sup>137</sup>, assure « la tenue et l'évaluation des exercices et entraînements de sûreté, y compris des entraînements avec des bâtiments »<sup>138</sup> et qu'il possède des « techniques d'enseignement et de formation en matière de sûreté »<sup>139</sup>. On y prévoit également une longue liste de responsabilités liées à la prévention des menaces et à la mise en œuvre des procédures des sûretés établies<sup>140</sup>.

[116] De la même manière, le *RSTM* édicte les connaissances minimales que doivent détenir tant le personnel des installations maritimes ayant des responsabilités en matière de sûreté<sup>141</sup> que tout autre membre du personnel<sup>142</sup>. Des exercices et entraînements doivent aussi être menés à cet égard par l'agent de sûreté<sup>143</sup>.

---

<sup>132</sup> *Id.*, art. 2(1) « bâtiment ».

<sup>133</sup> *Id.*, art. 10.

<sup>134</sup> *Id.*, art. 12.

<sup>135</sup> *Règlement sur la sûreté du transport maritime, supra*, note 28, art. 11.

<sup>136</sup> *Id.*, art. 325-345.

<sup>137</sup> *Id.*, art. 305g).

<sup>138</sup> *Id.*, art. 305j).

<sup>139</sup> *Id.*, art. 305k).

<sup>140</sup> *Id.*, art. 306.

<sup>141</sup> *Id.*, art. 307.

<sup>142</sup> *Id.*, art. 308.

<sup>143</sup> *Id.*, art. 309-311.

[117] Le défaut de respecter les dispositions du régime fédéral peut entraîner l'application de sanctions administratives et pénales. Des agents de contrôle sont chargés d'en assurer le contrôle et le respect<sup>144</sup>.

[118] Afin de se conformer à ses obligations à titre d'exploitant d'une installation maritime, SMQ a adopté un Plan de sûreté<sup>145</sup> en 2008, qui a été déclaré conforme par Transport Canada<sup>146</sup>. Ce plan prévoit les mesures particulières qui doivent être appliquées pour assurer la sûreté des opérations dans les zones contrôlées et réglementées de l'installation maritime de Pointe-au-Pic. Les personnes-ressources y sont identifiées, dont l'agent de sûreté responsable de son exécution.

## HISTORIQUE PROCÉDURAL

### 1. Jugement de première instance

[119] Au terme du procès devant la Cour du Québec, le juge Jean Asselin (« juge de première instance ») acquitte les appelants des infractions qui leur sont reprochées et déclare les articles 16, 116 et 117 de la *LSP* inapplicables et inopérants à leur égard<sup>147</sup>.

[120] Il conclut dans un premier temps à la responsabilité pénale des appelants, estimant que le poursuivant a démontré, hors de tout doute raisonnable, que Michel Fillion a exercé une activité de sécurité privée sans être titulaire d'un permis d'agent.

[121] Plus précisément, le juge explique que le contrôle des arrivées et des sorties des véhicules routiers à partir de la guérite des installations portuaires constitue du gardiennage au sens de l'article 1 *LSP* et ne pas détenir un permis d'agent à cet effet contrevient à l'article 16 *LSP*. Puisque Michel Fillion est à son emploi, il retient également la culpabilité de SMQ aux termes de l'article 117 *LSP*<sup>148</sup>.

[122] Le juge de première instance se penche ensuite sur le moyen de défense de nature constitutionnelle des appelants.

[123] D'emblée, il retient que la sûreté du transport maritime, laquelle inclut les bâtiments et les installations portuaires, est indéniablement au cœur de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires<sup>149</sup>. À ce sujet, il analyse la *LMCC*, la *LSTM* et le *RSTM*, et est d'avis que ce régime législatif fédéral fournit un « cadre complet et précis permettant de détecter les menaces à la sûreté et de prendre les

---

<sup>144</sup> *Loi sur la sûreté du transport maritime, supra*, note 11, art. 5(2), 9, 11, 13(2), 17, 25(4), 26 et 32.

<sup>145</sup> Pièce D-10, Plan de sûreté, juillet 2016.

<sup>146</sup> Pièce D-11, Certificat de conformité, 22 janvier 2018.

<sup>147</sup> Jugement de première instance, paragr. 150-151.

<sup>148</sup> *Id.*, paragr. 8-38.

<sup>149</sup> *Id.*, paragr. 52-62.

mesures adéquates en vue de prévenir les incidents de sûreté pouvant affecter les navires et les installations maritimes »<sup>150</sup>.

[124] Il explique que, puisque la seule et unique activité de SMQ consiste à offrir des services de débardage à des navires transatlantiques, celle-ci participe directement à alimenter des lignes de transport maritime internationales. Par conséquent, il conclut que les relations et conditions de travail des employés de SMQ relèvent également de la compétence exclusive du Parlement fédéral<sup>151</sup>.

[125] Enfin, il se penche sur l'application des doctrines constitutionnelles de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale.

[126] S'agissant de la *doctrine de l'exclusivité des compétences*, il est d'avis que la *LSP* et ses règlements *entravent* le contenu essentiel des compétences fédérales exclusives en matière de sûreté maritime et de relations de travail d'une entreprise fédérale. L'application de ce régime provincial aux activités de SMQ engendre, selon lui, « des incertitudes au niveau de la mise en œuvre du plan de sûreté, faisant échec à son objectif et mettant en péril la conformité de l'installation portuaire conformément à sa certification fédérale », ce qui constitue une atteinte importante à la sûreté du transport maritime<sup>152</sup>.

[127] De plus, il estime que les mesures normatives prescrites par la *LSP* et ses règlements empêchent SMQ, une entreprise fédérale de débardage, de procéder librement à l'embauche, au licenciement et à la formation de ses employés exerçant des tâches de sécurité, ce qui est pourtant indispensable à toute entreprise<sup>153</sup>.

[128] Le juge de première instance conclut également à l'application de la *doctrine de prépondérance fédérale*, estimant que la *LSP* et ses règlements ont pour objet la gestion et le contrôle des services de sécurité privée, et que leur application à SMQ constitue une entrave grave à l'intention fédérale « d'établir un système uniforme, dépourvu d'irrégularités et d'incertitudes, protégeant le transport maritime d'atteintes illicites et permettant la conservation de son caractère sûr et efficace » qui répond aux engagements internationaux du Canada<sup>154</sup>. Le juge rappelle d'ailleurs que le Parlement fédéral a adopté un corpus législatif complet et qu'on ne saurait tolérer l'intrusion d'une loi provinciale dans ses champs de compétences exclusifs<sup>155</sup>.

---

<sup>150</sup> *Id.*, paragr. 63-82.

<sup>151</sup> *Id.*, paragr. 83-90.

<sup>152</sup> *Id.*, paragr. 126.

<sup>153</sup> *Id.*, paragr. 107-133.

<sup>154</sup> *Id.*, paragr. 143-146.

<sup>155</sup> *Id.*, paragr. 147-148.

## 2. Jugement entrepris

[129] Le juge d'appel en matière sommaire analyse le dossier en trois temps.

[130] Premièrement, il s'interroge sur la qualification de SMQ en tant qu'entreprise fédérale. En dépit de son avis qu'il n'est peut-être pas nécessaire de s'en remettre au test de la compétence directe ou dérivée puisque l'affaire ne porte pas sur les relations de travail, il examine la question en raison de l'importance que le juge de première instance et les parties lui accordent<sup>156</sup>.

[131] Contrairement au juge de première instance, il estime que pour se qualifier comme une entreprise fédérale, il ne suffit pas que SMQ offre des services de débarbage à des navires transatlantiques. Cette activité, souligne-t-il, ne relève pas directement de la compétence fédérale en vertu du paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Selon sa lecture de la jurisprudence, il faut plutôt s'attarder à savoir si l'activité principale de SMQ fait partie intégrante d'une entreprise fédérale. Le cas échéant, SMQ sera qualifiée d'entreprise fédérale en vertu de la compétence dérivée. En l'espèce, le juge d'appel parvient à la conclusion que SMQ n'a pas fait la démonstration qu'elle était intégrée à une entreprise fédérale en particulier. Il rappelle qu'il est nécessaire que l'entreprise fasse la preuve d'une réelle intégration à une entreprise fédérale, en démontrant qu'elle y consacre la majeure partie de ses activités et qu'elle est ainsi vitale et essentielle aux opérations de cette entreprise, et non qu'elle fasse la preuve d'une intégration à une compétence fédérale<sup>157</sup>.

[132] Deuxièmement, le juge d'appel analyse la doctrine de l'exclusivité des compétences et parvient à nouveau à une conclusion différente de celle du juge de première instance. Il estime que le système de permis prévu par la *LSP* et ses règlements, de même que les mesures normatives qui y sont prévues, ne constituent qu'une certaine forme de contrainte pour SMQ et ses employés, mais qu'il ne s'agit pas là d'une entrave dans la mesure où cette contrainte n'interfère pas avec l'application des règles en matière de sûreté et de sécurité maritimes. Le juge souligne que le régime législatif fédéral édicté par la *LSTM* et son règlement couvrent des secteurs d'activité distincts de ceux visés par la *LSP* qui ont trait plutôt aux qualifications et à la probité des détenteurs de permis d'agent ainsi qu'à la protection du public. Selon lui, le fait d'obliger SMQ à se conformer aux exigences imposées aux agents de sécurité qu'elle emploie ne constitue pas une entrave à un élément essentiel et vital de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires<sup>158</sup>.

[133] Troisièmement, le juge d'appel porte son attention sur la *doctrine de la prépondérance* fédérale. Il explique que, contrairement au juge de première instance, il ne croit pas que l'on puisse déduire que l'intention du législateur fédéral est d'occuper

---

<sup>156</sup> *Id.*, paragr. 20-33.

<sup>157</sup> *Id.*, paragr. 34-75.

<sup>158</sup> *Id.*, paragr. 78-107.

tout le champ de la sûreté du transport maritime et des relations de travail dans ce domaine. Bien qu'une uniformité des règles de droit maritime s'impose dans tout le pays, cela ne signifie pas que les provinces ne peuvent pas adopter des règles relevant de leur compétence, lorsqu'elles n'entrent pas en conflit avec la législation fédérale. Partant, il est d'avis que les appelants doivent faire la démonstration d'un véritable conflit, ce qu'ils n'ont pas fait en l'espèce. Il conclut que les règles fédérales en matière de sûreté du transport maritime ne sont pas affectées par l'adoption de règles provinciales comme celles de la *LSP* qui régissent les bonnes mœurs et la qualification des agents de sécurité pour la protection du public<sup>159</sup>.

[134] Il ajoute qu'aucun conflit d'application n'ayant non plus été identifié entre les deux corpus législatifs, la doctrine de la prépondérance fédérale ne s'applique pas en l'espèce<sup>160</sup>.

### **MOYENS D'APPEL**

[135] Les appelants plaident que le juge de la Cour supérieure, siégeant en appel, commet des erreurs de droit relativement à l'application de la norme d'intervention en appel et aux doctrines constitutionnelles. Les questions que leurs moyens d'appel soulèvent sont les suivantes :

1. Le juge d'appel a-t-il erré dans l'application de la norme d'intervention en appel?
2. Le juge d'appel a-t-il confondu la doctrine de l'exclusivité des compétences avec celle du caractère véritable et son corollaire, le double aspect?
3. Le juge a-t-il erré dans son analyse de l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences?
4. Le juge a-t-il erré dans son analyse de l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale?

### **ANALYSE**

[136] D'emblée, il convient de préciser que, lors de l'audience, les parties ont convenu que ce litige constitutionnel ne s'inscrit pas dans le cadre de relations de travail et que c'est sans égard à la qualification de l'entreprise en cause qu'il convient maintenant d'aborder les questions ayant trait à l'interprétation, par le juge de première instance et

---

<sup>159</sup> *Id.*, paragr. 108-118.

<sup>160</sup> *Id.*, paragr. 119.



celui de la Cour supérieure, des doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale.

### **1. Le juge d'appel a-t-il erré dans l'application de la norme d'intervention en appel?**

[137] Il y a lieu, dans un premier temps, d'examiner si le juge d'appel a fait une bonne application de la norme de contrôle applicable.

[138] Les appelants lui reprochent d'avoir substitué sa propre appréciation de la preuve et des dispositions législatives applicables à celle du juge de première instance afin de conclure que l'article 16 *LSP* n'entrave pas la compétence maritime fédérale.

[139] Les parties conviennent que la norme de contrôle applicable dans les affaires d'interprétation constitutionnelle est celle de la décision correcte, mais que la déférence s'impose à l'égard des conclusions factuelles sous-jacentes à l'analyse constitutionnelle, lorsqu'elles peuvent être traitées isolément.

[140] Partant, l'argument des appelants est difficilement compréhensible. Ils reprochent essentiellement au juge d'appel d'avoir appliqué la norme de l'erreur simple en concluant que le juge de première instance avait erré en droit.

[141] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que le juge d'appel n'a pas substitué son analyse à celle du juge de première instance. Il a plutôt conclu que ce dernier avait commis des erreurs de droit dans l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences et dans celle de la prépondérance fédérale, notamment parce qu'il s'est fondé sur une interprétation ancienne des deux doctrines invoquées, appliquant le critère du chevauchement plutôt que celui de l'entrave.

### **2. Le juge d'appel a-t-il confondu la doctrine de l'exclusivité des compétences avec celle du caractère véritable et son corollaire, le double aspect?**

[142] S'agissant de ce moyen, les appelants reprochent au juge d'appel d'avoir confondu la doctrine de l'exclusivité des compétences avec celle du caractère véritable et de son double aspect. Selon eux, le juge d'appel a erré en écartant la doctrine de l'exclusivité des compétences au motif que la *LSP*, par son objet véritable, ne régit pas la sûreté maritime ou le débardage et que son champ d'application est distinct de celui de la réglementation fédérale.

[143] Il n'en est rien.

[144] À la lecture des motifs du jugement de la Cour supérieure, force est de conclure que le juge d'appel était tout à fait conscient que la validité constitutionnelle de la *LSP* n'était pas contestée. D'ailleurs, dès le début des procédures, les parties en ont reconnu la validité, ce qu'elles ont à nouveau admis devant la Cour. Le juge d'appel était bien au

fait que c'était plutôt son applicabilité aux activités maritimes de SMQ en vertu de la doctrine de l'exclusivité des compétences qui était en litige. Voici les passages pertinents de son jugement :

[89] À ce propos, les Appelants font valoir à juste titre que le régime de permis prévu à la LSP vise simplement à encadrer les activités de sécurité privée en établissant des exigences destinées à assurer la compétence et la probité des titulaires de permis d'agent de sécurité ainsi que la solvabilité des entreprises œuvrant dans ce secteur, tel qu'il appert des articles 18, 19 et 23 de la LSP.

**[90] Ils ajoutent que le régime provincial vise à garantir qu'une personne exerçant des activités de sécurité privée ait la formation requise et possède les qualifications nécessaires pour assurer la protection du public. Ils comparent ce régime à ce qui existe en matière de droit professionnel, qu'ils distinguent d'un régime applicable en matière de relations de travail. Selon les Appelants, un tel régime qui s'intéresse davantage à régler les bonnes mœurs et la compétence du titulaire de permis dans un objectif de protection du public, n'interfère aucunement avec la manière dont un agent de sécurité exerce ses activités ou mène ses opérations en matière de sûreté dans le domaine maritime.**

[91] Le tribunal n'est pas convaincu qu'un régime visant à s'assurer que les titulaires d'un permis d'agent de sécurité se qualifient pour l'obtention d'un tel permis et fassent preuve de probité pour le garder, puisse constituer une entrave au contenu essentiel et vital de la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments ou navires, plus particulièrement quant à l'application des règles de sûreté dans le domaine maritime.

**[92] Le critère de l'entrave présuppose une preuve plus substantielle des effets préjudiciables de l'application d'une disposition législative provinciale sur les aspects vitaux et essentiels d'activités relevant d'un champ de compétence fédérale.**

[93] L'imposition de mesures normatives par le BSP en matière de formation et d'embauche des employés de SMQ exerçant des activités en matière de sûreté maritime, ainsi qu'à leurs supérieurs, et le rôle du BSP concernant la délivrance, la révocation, la suspension ou le renouvellement de permis d'agent de sécurité, bien qu'ils puissent constituer une forme de contrainte, **ne représentent pas une entrave au champ de compétence fédérale dans la mesure où cette contrainte n'interfère pas avec l'application des règles en matière de sûreté et de sécurité maritime.**

[94] Nous ne pouvons analyser le critère de l'entrave sous l'angle des relations de travail. Le caractère véritable de la LSP ne vise pas à régler ce domaine,

mais plutôt à régir les bonnes mœurs et la qualification des agents de sécurité. Il en est de même sous l'angle de la sûreté maritime puisque la LSP ne régit pas la sûreté maritime.

[95] Certes, si une personne a des antécédents judiciaires en lien avec l'activité d'agent de sécurité ou qu'elle occupe un emploi incompatible avec celle-ci, pour laquelle un permis lui a été délivré, ou qu'elle contrevient aux normes de comportement établies par règlement, cela a une incidence sur l'emploi qu'elle occupe, non pas en termes de relations de travail mais de l'application de règles visant à protéger le public. Encore là, il n'est pas non plus question de sûreté maritime.

[...]

[101] En l'espèce, bien que la délivrance d'un permis d'agent de sécurité soit assujettie au respect de conditions portant sur la formation, la compétence professionnelle et la probité de son titulaire, tout comme dans l'arrêt *Procureure générale du Québec c. Leclerc*, **le tribunal ne croit pas que la nécessité de se conformer à une «panoplie de règles et de normes», pour reprendre les termes utilisés dans cet arrêt, constitue une entrave au contenu vital et essentiel de la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments ou navires.**<sup>161</sup>

[Caractères gras ajoutés]

[145] Les propos du juge d'appel respectent en tous points la démarche relative à l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences préconisée par la Cour suprême dans *Transports Desgagnés*<sup>162</sup> :

[92] Deux conditions doivent être réunies pour que la doctrine s'applique. Premièrement, la disposition contestée doit empiéter sur le contenu essentiel d'un chef de compétence exclusive prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Deuxièmement, cet empiètement doit entraver l'exercice d'une activité relevant du contenu essentiel du chef de compétence (*Banque canadienne de l'Ouest*, par. 48 et 50; *COPA*, par. 27 et 42 43; *Rogers*, par. 59).

[93] À la première étape de l'analyse, nous devons commencer par déterminer ce que comprend le contenu essentiel du chef de compétence. Cette notion correspond au « contenu minimum élémentaire et irréductible » de la compétence législative en cause (*Bell Canada*, p. 839), lequel est « nécessaire pour garantir la réalisation efficace de l'objectif pour lequel la compétence a été attribuée » (*Banque canadienne de l'Ouest*, par. 50). Dans l'arrêt *Banque canadienne de*

---

<sup>161</sup> Jugement entrepris, paragr. 89-95 et 101.

<sup>162</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, supra, note 66, paragr. 92-93.

*l'Ouest*, la Cour a déclaré que la doctrine de l'exclusivité des compétences devrait, en général, être appliquée seulement dans les situations déjà traitées dans la jurisprudence, ce qui veut dire concrètement que nous ne l'appliquerons pas normalement pour protéger le contenu essentiel des compétences législatives qui n'a pas déjà été défini dans notre jurisprudence (par. 77 78; *COPA*, par. 36; *Rogers*, par. 61).

[Références omises]

[146] Comme on peut le constater, le juge d'appel ne fait qu'appliquer la logique se dégageant des enseignements de la Cour suprême dans *Transports Desgagnés* pour statuer sur l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences en l'espèce.

[147] Cela suffit pour trancher ce moyen d'appel, lequel n'est pas bien fondé.

### **3. Le juge a-t-il erré dans son analyse de l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences?**

[148] Selon les appelants, le débat devant la Cour supérieure portait essentiellement sur la doctrine de l'exclusivité des compétences, soit la question de savoir si les dispositions attaquées de la *LSP* constituent une entrave au cœur de la compétence maritime. Ils affirment que le juge Bouchard a erré en accueillant l'appel.

[149] Selon eux, il a commis une première erreur de droit en confondant la doctrine de l'exclusivité des compétences avec celle de la prépondérance fédérale et en soulignant que la *LSP* n'interfère pas avec l'application des règles en matière de sûreté maritime.

[150] En effet, la doctrine de l'exclusivité des compétences trouve application, que le Parlement ait choisi d'exercer sa compétence ou non. Déterminer si la *LSP* interfère ou non avec l'application des règles fédérales en matière de sûreté maritime concerne l'existence d'un conflit d'application et relève de la doctrine de la prépondérance fédérale.

[151] Les appelants plaident donc que le juge d'appel devait plutôt déterminer si le juge de première instance avait erré en droit en concluant que la *LSP* entrave de « *manière grave* » les activités de SMQ. Ils soutiennent qu'il n'a relevé aucune erreur dans l'analyse rigoureuse du juge de première instance, puisqu'il n'a lui-même procédé à aucune évaluation des lois applicables et de l'entrave au cœur de la compétence maritime. Si le juge d'appel avait, au contraire, appliqué le test en deux étapes requis, ajoutent-ils, il aurait conclu que les dispositions attaquées de la *LSP* entravent les activités de SMQ qui relèvent du cœur de la compétence maritime et qu'elles sont donc inapplicables en vertu de la doctrine de l'exclusivité des compétences.

[152] Les intimés ne contestent pas que la sûreté du transport et des installations maritimes soit au cœur de la compétence maritime. Ils plaident que les appelants n'ont pas identifié « un élément essentiel de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires reconnu par un précédent de la Cour suprême », alors que

l'identification d'un tel précédent est requise par la jurisprudence. Ils ajoutent qu'il ne s'agit pas non plus d'un cas où l'application de cette doctrine est jugée nécessaire pour permettre au Parlement d'atteindre l'objectif pour lequel la compétence exclusive en question lui a été attribuée<sup>163</sup>. Partant, ils soutiennent qu'il n'est pas possible d'invoquer la doctrine de l'exclusivité des compétences et que seule la doctrine de la prépondérance fédérale pouvait être plaidée par les appelants. Ils ajoutent, du même souffle, que le juge a également eu raison d'écarter cette seconde doctrine.

### 3.1 L'existence d'un précédent

[153] Les intimés prétendent que la doctrine de l'exclusivité des compétences ne peut s'appliquer puisqu'il n'existe aucun précédent préconisant son application en matière de sûreté du transport maritime, laquelle inclut non seulement les bâtiments, mais également les installations portuaires. Au soutien de cette thèse, ils citent les passages suivants des motifs majoritaires dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* :

[77] Malgré le point de vue différent de notre collègue le juge Bastarache sur ce point, **nous ne croyons pas qu'il convienne de toujours commencer l'analyse en examinant d'abord la doctrine de l'exclusivité des compétences.** La Cour risquerait ainsi de s'enfermer dans une analyse plutôt abstraite du « contenu essentiel » et des éléments « vitaux et essentiels » qui aurait peu d'utilité en pratique. 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). Si une affaire peut être décidée en appliquant l'analyse du caractère véritable, et la doctrine de la prépondérance fédérale au besoin, il sera préférable d'emprunter cette voie, comme l'a fait notre Cour dans l'arrêt *Mangat*.

[78] 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**

---

<sup>163</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 77.

**litige justifiera en général le tribunal de passer directement à l'examen de la prépondérance fédérale<sup>164</sup>.**

[Italiques dans l'original; caractères gras ajoutés]

[154] Les appelants rétorquent que ni l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* ni la jurisprudence plus récente n'exigent un tel précédent dans tous les cas. Ils s'appuient en cela sur le passage suivant de l'arrêt *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.* :

[93] À la première étape de l'analyse, nous devons commencer par déterminer ce que comprend le contenu essentiel du chef de compétence. Cette notion correspond au « contenu minimum élémentaire et irréductible » de la compétence législative en cause (*Bell Canada*, p. 839), lequel est « nécessaire pour garantir la réalisation efficace de l'objectif pour lequel la compétence a été attribuée » (*Banque canadienne de l'Ouest*, par. 50). Dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, la Cour a déclaré que la doctrine de l'exclusivité des compétences devrait, en général, être appliquée seulement dans les situations déjà traitées dans la jurisprudence, ce qui veut dire concrètement que nous ne l'appliquerons pas normalement pour protéger le contenu essentiel des compétences législatives qui n'a pas déjà été défini dans notre jurisprudence (par. 77-78; *COPA*, par. 36; *Rogers*, par. 61).<sup>165</sup>

[155] Les juges de la Cour du Québec et de la Cour supérieure, dans le présent dossier, n'ont pas identifié de précédent, mais tous deux ont appliqué la doctrine de l'exclusivité des compétences. À ce sujet, le juge d'appel écrit :

[79] Dans l'arrêt *Transport Desgagné inc. c. Wärtsilä Canada inc.*, la Cour suprême souligne que la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires n'est pas « étanche » et demeure assujettie à la conception souple du partage des compétences. Elle ajoute que « dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, la Cour a tenté de limiter l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences notamment parce qu'elle était contraire à la notion de fédéralisme souple maintenant au cœur de l'analyse du partage des compétences ».

[80] Dans cette veine et comme le reconnaît le juge de première instance en se référant à l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, la doctrine de l'exclusivité des compétences devrait « en général être limitée aux situations déjà traitées ».

---

<sup>164</sup> *Id.*, paragr. 77-78.

<sup>165</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 93. Voir aussi : *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 67, 77 et 78; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 57, paragr. 26; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, paragr. 49; *Banque de Montréal c. Marcotte*, *supra*, note 69, paragr. 63.

[81] Bien qu'il n'ait identifié aucun précédent d'application, en vertu duquel une loi provinciale établissant des normes minimales de formation et de probité pour exercer des activités de sécurité aurait été déclarée inapplicable à une entreprise fédérale, le juge de première instance s'en remet à la compétence exclusive du Parlement du Canada en matière de navigation, bâtiments ou navires et à la jurisprudence relative aux opérations de débarquement reliées à des lignes maritimes internationales pour appliquer cette doctrine.

[82] Cette position peut se justifier, si l'on considère qu'elle est nécessaire pour permettre au Parlement fédéral de réaliser l'objectif pour lequel la compétence exclusive a été attribuée.<sup>166</sup>

[156] Ces motifs sont bien fondés. En effet, les intimés font une lecture erronée de la jurisprudence de la Cour suprême, laquelle n'établit qu'une règle générale, soit celle que la doctrine de l'exclusivité des compétences devrait normalement être réservée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence, comme en font foi ces passages de l'arrêt *PHS Community Services Society* :

[65] **On a certes resserré les limites de la doctrine de l'exclusivité des compétences, mais on ne l'a pas abolie.** La prévisibilité, qui joue un rôle important dans le bon fonctionnement du partage des compétences, exige la reconnaissance du contenu essentiel des pouvoirs exclusifs déjà circonscrits : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 23-24. Et cette doctrine, en principe, ne protège pas uniquement les pouvoirs fédéraux : *Banque canadienne de l'Ouest*. Toutefois, en cas de chevauchement, la tendance moderne consiste à trouver le juste équilibre entre les deux ordres de gouvernement, par l'analyse du caractère véritable des mesures prises et par l'application restreinte de la doctrine de la prépondérance fédérale. Par conséquent, **avant d'appliquer la doctrine de l'exclusivité des compétences dans un nouveau domaine, les tribunaux doivent se demander s'il est possible de trancher la question constitutionnelle sur un autre fondement.**

[66] Il s'agit en l'espèce de déterminer si la prestation de soins de santé fait partie du contenu essentiel protégé du pouvoir conféré aux provinces par les par. 92(7), (13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867* en matière de santé et si elle est de ce fait à l'abri d'une ingérence fédérale. Je conclus qu'il n'en est rien, et ce, pour trois raisons connexes.

[67] Premièrement, la jurisprudence n'a jamais reconnu le contenu essentiel de la compétence provinciale en matière de santé proposé en l'espèce. **Cela n'est pas déterminant, car de nouveaux champs de compétence exclusive pourraient éventuellement être reconnus. Toutefois, comme je l'ai dit**

---

<sup>166</sup> Jugement entrepris, paragr. 79-82.

**précédemment, les tribunaux hésitent à circonscrire de nouveaux domaines auxquels s'appliquerait la doctrine de l'exclusivité des compétences.**<sup>167</sup>

[Caractères gras ajoutés]

[157] En définitive, les intimés ont raison d'affirmer qu'aucun précédent n'applique la doctrine de l'exclusivité des compétences à la sécurité d'une installation maritime. En revanche, ils ont tort de soutenir que la doctrine de l'exclusivité des compétences ne peut s'appliquer en l'absence d'un précédent et que l'inexistence d'un tel précédent pourrait suffire à infirmer le jugement de la Cour supérieure.

### 3.2 L'existence d'une entrave

#### 3.2.1 La doctrine de l'exclusivité des compétences : les principes applicables

[158] Historiquement, les tribunaux ont développé la doctrine de l'exclusivité des compétences à partir de la notion « [d']exclusivité » que l'on retrouve dans le libellé des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Désignée également comme la doctrine des immunités interjuridictionnelles, cette doctrine, qui peut être invoquée tant en faveur du Parlement fédéral que des législatures provinciales, vise à protéger le contenu essentiel des chefs de compétences exclusives prévus dans la *Loi constitutionnelle de 1867* des effets d'une loi valablement adoptée par l'autre ordre législatif<sup>168</sup>.

[159] Dans la mesure où la doctrine s'applique, la législation contestée demeure valide, mais sera déclarée inapplicable aux matières relevant du contenu essentiel de l'autre ordre législatif. Il importe peu que l'autre ordre ait légiféré dans les matières visées.

---

<sup>167</sup> *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, *supra*, note 71, paragr. 65-67. Ces paragraphes de *PHS Community* ont été appliqués par notre Cour, sous la plume de ma collègue la juge Gagné, dans *Procureure générale du Québec c. Leclerc*, 2018 QCCA 1567, paragr. 57-58, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 23 mai 2019, n° 38414. Voir également Robin Elliot, « *Quebec (Attorney General) v. Lacombe and Quebec (Attorney General) v. C.O.P.A.: Ancillary Powers, Interjurisdictional Immunity and "The Local Interest in Land Use Planning against the National Interest in a Unified System of Aviation Navigation"* », (2011) 55 *S.C.L.R.* 403, p. 428-429: « [...] the doctrine [of interjurisdictional immunity] should be applied with caution, especially when it is invoked in new areas [...] and the doctrine should be considered after the doctrine of federal paramountcy except when it is being invoked in an area in which its use has already been established ».

<sup>168</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 90. Voir aussi : Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd., *supra*, note 56, p. 473.



[160] La jurisprudence antérieure à *Banque canadienne de l'Ouest* interprétait l'entrave comme le fait « d'atteindre » ce qui constitue la spécificité fédérale :

Il me paraît tout à fait impossible de distinguer les circonstances de l'espèce de celles de *Bell Canada 1966*. Les conditions et les relations de travail ainsi que la gestion des entreprises fédérales comme Bell Canada sont des matières qui tombent dans les catégories de sujets visées par le par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et relèvent donc de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada.

Au surplus, et comme je l'ai indiqué au début de ces motifs, la règle d'exclusivité sanctionnée par *Bell Canada 1966* ne joue pas seulement en matière de relations de travail ou pour les entreprises fédérales. C'est là une facette d'un principe plus global, lequel interdit la sujétion des ouvrages, des choses ou des personnes qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement aux lois provinciales, lorsqu'une telle sujétion aurait pour conséquence d'atteindre ces ouvrages, choses ou personnes dans ce qui constitue leur spécificité fédérale.<sup>169</sup>

[161] En 2007, dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, la Cour suprême a restreint nettement l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, estimant qu'elle était contraire au principe du fédéralisme coopératif :

[42] [...] Rappelons qu'une application large [de la doctrine de l'exclusivité des compétences] paraît également contraire au fédéralisme souple que visent à promouvoir les doctrines constitutionnelles du caractère véritable, du double aspect et de la prépondérance fédérale. [...] Or, ces doctrines se sont révélées les plus conformes aux conceptions modernes du fédéralisme canadien qui reconnaissent les inévitables chevauchements de compétences. La vie du fédéralisme canadien ne se réduit pas qu'à des problèmes juridiques. Si elle reste un document juridique, la Constitution fournit un cadre de vie et d'action politique à l'intérieur d'un État fédéral, dans lequel les tribunaux ont légitimement observé l'importance que présente la coopération des acteurs gouvernementaux pour la souplesse du fonctionnement du fédéralisme<sup>170</sup>.

[162] La jurisprudence ultérieure, en commençant par l'arrêt *Québec (P.G.) c. Canadian Owners and Pilots Association*, confirme que cette doctrine a néanmoins encore sa place en droit constitutionnel canadien<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 833.

<sup>170</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 42.

<sup>171</sup> *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 57. Voir aussi *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, *supra*, note 71, paragr. 61.

[163] Son application est dorénavant circonscrite et son utilisation restreinte pour favoriser la possibilité de collaboration intergouvernementale et de chevauchement entre des exercices valides des compétences provinciales et fédérales. Autrement dit, il est préférable « [d']adopter une approche souple — qui permet dans bien des cas aux deux ordres de gouvernement d'agir — plutôt que de créer "des compartiments étanches" »<sup>172</sup>.

[164] Bien que son application soit désormais restreinte, cette doctrine constitutionnelle « continue de faire partie du droit canadien »<sup>173</sup>. Elle protège le « cœur » ou le « contenu minimum élémentaire et irréductible » d'une compétence de l'autre ordre de gouvernement, c'est-à-dire le « contenu minimum nécessaire pour garantir la réalisation efficace de l'objectif pour lequel la compétence a été attribuée »<sup>174</sup>.

[165] Deux conditions sont nécessaires pour pouvoir l'appliquer :

[92] Deux conditions doivent être réunies pour que la doctrine s'applique. Premièrement, la disposition contestée doit empiéter sur le contenu essentiel d'un chef de compétence exclusive prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Deuxièmement, cet empiètement doit entraver l'exercice d'une activité relevant du contenu essentiel du chef de compétence.<sup>175</sup>

[166] Dès l'examen de la première condition, il y a lieu de vérifier s'il existe un précédent jurisprudentiel préconisant son application à l'objet du litige :

[93] [...] [L]a doctrine de l'exclusivité des compétences devrait, en général, être appliquée seulement dans les situations déjà traitées dans la jurisprudence, ce qui veut dire concrètement que nous ne l'appliquerons pas normalement pour protéger le contenu essentiel des compétences législatives qui n'a pas déjà été défini dans notre jurisprudence.<sup>176</sup>

[167] Relativement à l'examen de cette première condition, la définition des éléments essentiels et vitaux du chef de compétence en cause est nécessairement plus étroite que celle de la portée de la compétence pouvant ressortir du test du lien intégral<sup>177</sup>.

<sup>172</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 86. Voir aussi : *Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, paragr. 37 et 60; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, *supra*, note 165, paragr. 50; *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 36 et 42.

<sup>173</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 89. Voir aussi : *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 57., paragr. 58.

<sup>174</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 50, s'appuyant sur *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, *supra*, note 169, p. 839.

<sup>175</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 92.

<sup>176</sup> *Id.*, paragr. 93, citant *Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)*, *supra*, note 172, paragr. 61; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 57, paragr. 36; *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 77-78.

<sup>177</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 95.

[168] S'agissant de la seconde condition, l'effet préjudiciable doit être suffisamment grave et constituer une « entrave » au contenu de la compétence de l'autre ordre de gouvernement :

[48] [...] C'est lorsque l'effet préjudiciable d'une loi adoptée par un ordre de gouvernement s'intensifie en passant de « toucher » à « entraver » (sans nécessairement « stériliser » ou « paralyser ») que le « contenu essentiel » de la compétence de l'autre ordre de gouvernement (ou l'élément vital ou essentiel d'une entreprise établie par lui) est menacé, et pas avant.<sup>178</sup>

[169] Ainsi, « une entrave suppose une atteinte grave ou importante au cœur de la compétence, soit "un moyen terme entre la stérilisation et de simples effets" »<sup>179</sup>.

[170] Il convient maintenant d'appliquer ces principes au cas à l'étude.

### 3.2.2 Application des principes de la doctrine de l'exclusivité des compétences au cas sous étude

[171] Dans leur mémoire, les appelants posent correctement les prémisses du moyen d'appel relatif à la doctrine de l'exclusivité des compétences, en écrivant ce qui suit :

[22] Depuis l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences est restreinte au cœur des chefs de compétence. Ce cœur se rapporte à ce qui est absolument nécessaire pour permettre au législateur de réaliser l'objectif pour lequel la compétence lui a été attribuée. La doctrine s'applique préférablement en présence d'un précédent en la matière, l'absence d'un tel précédent n'étant toutefois pas fatale. Elle s'applique à la Compétence maritime.

[23] L'analyse de la doctrine se profile en deux étapes : **(1) La loi provinciale empiète-t-elle sur le cœur d'une compétence fédérale? (2) Le cas échéant, la loi provinciale a-t-elle un effet suffisamment grave sur l'exercice de la compétence fédérale pour entraîner l'application de la doctrine de la compétence exclusive?**

[24] L'application de la loi provinciale constitue une entrave à un chef de compétence fédérale lorsqu'elle porte atteinte de manière grave ou importante à son cœur, sans toutefois le stériliser ou le paralyser<sup>68</sup>. L'entrave n'a pas à s'être

<sup>178</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 48, repris notamment dans *Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)*, *supra*, note 172, paragr. 70; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, *supra*, note 172, paragr. 56.

<sup>179</sup> *Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)*, *supra*, note 172, paragr. 70, citant *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 57, paragr. 44.

réalisée pour justifier l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences; elle peut être potentielle.

[Caractères gras ajoutés]

[172] Paradoxalement, alors qu'ils posent ainsi adéquatement les questions en litige, ils plaident abondamment, lors de l'audience en appel, une jurisprudence ancienne, antérieure à l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, insistant sur ce passage de l'arrêt *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*<sup>180</sup> :

Il me paraît tout à fait impossible de distinguer les circonstances de l'espèce de celles de *Bell Canada 1966*. Les conditions et les relations de travail ainsi que la gestion des entreprises fédérales comme Bell Canada sont des matières qui tombent dans les catégories de sujets visées par le par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et relèvent donc de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada.

Au surplus, et comme je l'ai indiqué au début de ces motifs, la règle d'exclusivité sanctionnée par *Bell Canada 1966* ne joue pas seulement en matière de relations de travail ou pour les entreprises fédérales. C'est là une facette d'un principe plus global, lequel interdit la sujétion des ouvrages, des choses ou des personnes qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement aux lois provinciales, lorsqu'une telle sujétion aurait pour conséquence **d'atteindre** ces ouvrages, choses ou personnes dans ce qui constitue leur spécificité fédérale.

[Caractères gras ajoutés]

[173] Partant, il convient d'examiner, sous l'éclairage des enseignements plus récents de la Cour suprême, les deux questions qu'identifient eux-mêmes les appelants dans leur mémoire :

- 1) La loi provinciale empiète-t-elle sur le cœur d'une compétence fédérale?
- 2) Le cas échéant, la loi provinciale a-t-elle un effet suffisamment grave sur l'exercice de la compétence fédérale pour entraîner l'application de la doctrine de la compétence exclusive?

[174] Une large part des activités de SMQ contribue et fait partie de la sûreté du transport et des installations maritimes au cœur de la compétence fédérale. Dans le cadre de ses opérations de débardage, SMQ, en tant qu'exploitante d'une installation maritime, doit s'assurer de respecter les exigences en matière de sûreté stipulées dans la *LSTM* et son règlement d'application, le *RSTM*. De ce fait, SMQ a adopté un Plan de sûreté<sup>181</sup> qui

<sup>180</sup> *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, *supra*, note 169, p. 833.

<sup>181</sup> *Supra*, note 145.

a été déclaré conforme par Transport Canada<sup>182</sup>. Le Plan de sûreté édicte de nombreuses mesures particulières qui doivent être appliquées pour assurer la sûreté des opérations dans les zones contrôlées et réglementées de l'installation maritime. Ces mesures changent d'ailleurs en fonction du niveau de sûreté (MARSEC) en vigueur communiqué par Transport Canada<sup>183</sup>. Un agent de sûreté est désigné par SMQ pour assurer la bonne exécution du Plan de sûreté<sup>184</sup>.

[175] Il est important de préciser que SMQ est un employeur dont l'entreprise ne consiste pas à offrir des activités de sécurité privée. L'article 16 al. 2 *LSP* prévoit que « si [d]es personnes exercent une telle activité pour le compte exclusif d'un employeur dont l'entreprise ne consiste pas à offrir une activité de sécurité privée, elles ne sont tenues d'être titulaires d'un permis d'agent que s'il s'agit de leur activité principale ».

[176] Ainsi, au sein de SMQ, seuls les employés dont « [l']activité principale » consiste à offrir des services de sécurité sont assujettis à l'obligation de détenir un permis d'agent. Cette conclusion n'a pas été remise en question devant la Cour supérieure ni dans le cadre du présent pourvoi.

[177] Monsieur Fillion n'est pas débardeur, mais bien gardien de sécurité. Son travail correspond au sens de l'article 1(1°) *LSP* à des activités de « gardiennage », soit la surveillance ou la protection de personnes, de biens ou de lieux principalement à des fins de prévention de la criminalité et de maintien de l'ordre. Il doit donc être détenteur d'un permis d'agent.

[178] Les appelants soutiennent que le pouvoir discrétionnaire dévolu au BSP en ce qui a trait à la délivrance et au maintien du permis d'agent constitue une entrave puisqu'il empiète sur des aspects fondamentaux des activités de sûreté maritime de SMQ. Ils affirment que le BSP peut ainsi dicter la manière dont ses employés doivent exercer leurs tâches. Le juge de première instance leur a donné raison :

[126] Par conséquent, l'application de la *LSP* et ses règlements aux activités de SMQ engendrent des incertitudes au niveau de la mise en œuvre du plan de sûreté, faisant échec à son objectif et mettant en péril la conformité de l'installation portuaire conformément à sa certification fédérale. Elle constitue une entrave grave à la sécurité et à la sûreté du transport maritime.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> *Supra*, note 146.

<sup>183</sup> *Supra*, note 145.

<sup>184</sup> *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, *supra*, note 28, art. 306.

<sup>185</sup> Jugement de première instance, paragr. 126.

[179] Le juge d'appel ne partage pas cet avis. S'il reconnaît l'existence d'une certaine forme d'exigence pour la protection du public, il n'y voit pas d'entrave dans les activités de sûreté maritime :

[95] Certes, si une personne a des antécédents judiciaires en lien avec l'activité d'agent de sécurité ou qu'elle occupe un emploi incompatible avec celle-ci, pour laquelle un permis lui a été délivré, ou qu'elle contrevient aux normes de comportement établies par règlement, cela a une incidence sur l'emploi qu'elle occupe, non pas en termes de relations de travail mais de l'application de règles visant à protéger le public. Encore là, il n'est pas non plus question de sûreté maritime.

[96] Rappelons que la LMMC ainsi que la LSTM visent d'abord à protéger la santé et le bien-être de ceux qui participent au transport et au commerce maritime, à favoriser la sûreté du transport maritime et la navigation de plaisance, à favoriser l'efficacité du réseau de transport maritime, à prévenir les atteintes illicites au transport maritime, à autoriser un contrôle pour la sécurité des personnes, des biens, des bâtiments et des installations maritimes et à régir l'établissement de zones réglementées. Ces secteurs d'activité se distinguent de ceux couverts par la LSP qui ont trait aux qualifications des détenteurs de permis d'agent de sécurité et à la protection du public.<sup>186</sup>

[180] Je suis d'avis que le juge d'appel n'a pas erré : la *LSP*, faut-il le rappeler, est une loi d'application générale qui vise ultimement la protection du public. Cela étant, comme le souligne la juge McLachlin dans *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society* :

[63] [...] Dans un esprit de fédéralisme coopératif, les tribunaux « devrai[ent] éviter d'empêcher l'application de mesures considérées comme ayant été adoptées en vue de favoriser l'intérêt public » : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 37. Dans la mesure du possible, ils devraient permettre aux deux ordres de gouvernement de légiférer de concert dans les matières qui relèvent de leur compétence : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 37.<sup>187</sup>

[Soulignement ajouté]

#### **a) Les exigences relatives à la formation et aux bonnes mœurs**

[181] Les exigences relatives à la formation, aux bonnes mœurs et à l'absence d'antécédents judiciaires ne sont pas susceptibles d'interférer de manière importante avec la compétence fédérale en matière de sûreté du transport et des installations

<sup>186</sup> Jugement entrepris, paragr. 95-96.

<sup>187</sup> *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, supra, note 71, paragr. 63.

maritimes. Elles n'affectent pas l'exercice des activités de SMQ. Il faut par ailleurs noter que ces exigences, à l'exception de celles relatives à la formation des agents, sont vérifiées par la Sûreté du Québec, ce qui écarte tout pouvoir discrétionnaire du BSP à cet égard<sup>188</sup>.

[182] Bien que dans un tout autre contexte, la Cour a rejeté un argument semblable dans l'arrêt *Procureure générale du Québec c. Leclerc* :

[80] Le PGC plaide que le fait d'assujettir madame Leclerc au Règlement sur les permis se traduira par une entrave puisque ce « type de régime exige généralement de l'administré (...) la conformité à une panoplie de règles et de normes ». Avec égards, cet argument repose sur la notion désuète des « compartiments étanches » et va à l'encontre du principe du fédéralisme coopératif, lequel favorise l'application, dans la mesure du possible, des lois adoptées par les deux ordres de gouvernement.<sup>189</sup>

[183] Il y a aussi lieu de référer à l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Regina v. TNT Canada Inc.*<sup>190</sup>. Dans cette affaire, une entreprise de camionnage interprovincial contestait l'application d'un règlement provincial exigeant la délivrance d'un certificat autorisant le transport de certaines matières dangereuses. Elle alléguait que la législation en cause nuisait à ses opérations et invoquait ainsi la doctrine de l'exclusivité des compétences. La Cour a rejeté l'application de cette doctrine puisque la réglementation provinciale d'application générale portant sur le contrôle des contaminants n'avait ni pour effet de stériliser l'entreprise de transport interprovincial ni d'interférer sur son élément vital ou essentiel :

[18] The provincial legislation in issue does not "sterilize" the federal undertaking nor does it interfere with its "essential functions" to a "substantial degree": *Winner, supra*. Indeed, in my view, it does not impair the respondent's basic functions in any degree. The provincial legislation has not been enacted to regulate undertakings "qua federal organizations" or to regulate interprovincial carriers in "some primary federal aspect". Rather the legislation has been enacted from the interrelated provincial aspects of regulating the use of the provincial highways for the protection of the environment (land, air, water) and for the safety, health and welfare of the province's residents. As put by counsel for the appellant the purpose of O. Reg. 11/82 is to ensure (as far as reasonably possible) that no harm will be done to persons or property in Ontario by the carriage of PCB waste, and that if such harm does occur there will be insurance coverage to compensate.

---

<sup>188</sup> *Loi sur la sécurité privée, supra*, note 2, art. 27.

<sup>189</sup> *Procureure générale du Québec c. Leclerc, supra*, note 167, paragr. 80, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 23 mai 2019, n° 38414.

<sup>190</sup> *Regina v. TNT Canada Inc.*, [1986] O.J. n° 1322 (C.A. Ont.), demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 4 juin 1987, n° 20323.

[19] As stated earlier, the Act and O. Reg. 11/82 are of general application. The legislation does not single out interprovincial undertakings or a particular interprovincial undertaking, as was done in *A.-G. Ont. v. Winner, supra*, but applies to all persons in Ontario handling PCB waste. In the same way that the province can regulate speed limits and the mechanical conditions of vehicles on the roads of the province for the protection and safety of other highway users, it can set conditions for the carriage of particular toxic substances within the province, provided that the conditions do not interfere in any substantial way with the carrier's general or particular carriage of goods, and are not in conflict either directly or indirectly with federal legislation in the field.

[20] That there can be legislation dealing with different aspects of a matter or problem is not disputed. The legislation in issue is clearly not legislation "in relation to" interprovincial undertakings. That it may indirectly impinge in some small measure on an interprovincial undertaking does not alter its essential quality or purpose.<sup>191</sup>

[Renvois omis; soulignement ajouté]

### **b) Les normes de comportement**

[184] Les appelants font ensuite grand cas des normes de comportement que doivent respecter les titulaires de permis d'agent, sans toutefois étayer leur position quant à l'entrave qui pourrait en résulter.

[185] Le *Règlement sur les normes de comportement* encadre, dans une certaine mesure, la manière dont un agent de sécurité doit mener ses opérations en matière de sécurité. Il s'agit de devoirs généraux de courtoisie, de professionnalisme, de compétence, de dignité, de loyauté et de confidentialité. Aucune de ces exigences ne vise spécifiquement à régir les responsabilités ou le travail des employés de SMQ. Au contraire, ces normes comportementales sont d'application générale, c'est-à-dire qu'elles sont applicables peu importe le domaine dans lequel l'agent de sécurité exerce.

[186] Dans leur plaidoirie, les appelants n'ont d'ailleurs pas véritablement insisté sur la jurisprudence du Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») concernant le *Règlement sur les normes de comportement* adopté en vertu de la *LSP*.

[187] Le TAQ entend les recours en contestation des décisions du BSP refusant une demande de permis ou suspendant, révoquant ou ne renouvelant pas un permis, en vertu de l'article 37 *LSP*.

---

<sup>191</sup> *Id.*, paragr. 18-20.



[188] Le premier constat qui peut être fait est que les règles de comportement, à elles seules, ont mené à une jurisprudence peu foisonnante. En 2015, un rapport mentionnait que seules 3 révocations et 11 suspensions ont été motivées par une contravention au *Règlement sur les normes de comportement* depuis le début des activités du BSP<sup>192</sup> en 2010.

[189] Dans la plupart des cas, les décisions du TAQ s'articulent autour des exigences relatives aux bonnes mœurs du titulaire du permis d'agent ou à l'absence d'antécédents judiciaires ayant un possible lien avec l'exercice de l'activité pour laquelle il demande un permis. Ce n'est qu'accessoirement que les normes de comportement sont abordées.

[190] Par exemple, dans l'affaire *Chainey c. Bureau de la sécurité privée*<sup>193</sup>, le requérant contestait le refus du BSP de lui délivrer un permis d'agent de gardiennage au motif qu'il ne satisfaisait pas à la condition d'avoir de bonnes mœurs. Ce dernier faisait l'objet de plusieurs accusations criminelles. Le TAQ expliquait ainsi cette exigence de la loi :

[25] En d'autres termes, les bonnes mœurs réfèrent à un ensemble de valeurs morales ou sociales acceptées dans un contexte donné et à partir desquelles une conduite ou un comportement est évalué.

[26] En l'espèce, on peut décrire le contexte comme étant un encadrement législatif des pratiques de sécurité privée où la protection du public est prédominante. Plus particulièrement, la description des activités de gardiennage qui se rapportent à la protection des personnes, des biens et des lieux, à la prévention de la criminalité et au maintien de l'ordre met en lumière les valeurs à considérer et, conséquemment, le comportement attendu des agents de gardiennage en lien avec ces responsabilités.

[27] Par ailleurs, certaines dispositions du *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent* qui exercent une activité de sécurité privée permettent également de préciser les valeurs en cause dans la présente affaire.

[28] Ainsi, un titulaire de permis doit notamment se comporter de manière à préserver la confiance que requiert l'exercice de ses fonctions (art. 1), éviter toute forme d'abus d'autorité dans ses rapports et ne pas faire de menaces, de l'intimidation ou du harcèlement (art. 3). Il doit faire preuve du plus haut degré d'intégrité, de compétence, de vigilance, de diligence et de soin que l'on est raisonnablement en droit de s'attendre d'un agent (art. 6).

---

<sup>192</sup> Jean Allaire, *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité privée*, supra, note 91, p. 40.

<sup>193</sup> *Chainey c. Bureau de la sécurité privée*, 2012 QCTAQ 04562, paragr. 25-29, confirmé par *Bureau de la sécurité privée c. Tribunal administratif du Québec*, 2012 QCCS 3431.

[29] L'ensemble de ces éléments démontre que l'on impose aux agents œuvrant dans le domaine de la sécurité privée des standards élevés de conduite considérant leurs fonctions et leurs responsabilités et la nécessité de préserver la confiance du public et d'assurer sa protection.

[191] Les affaires suivantes illustrent les pouvoirs du BSP en matière de contrôle du respect des normes de comportement auxquelles est assujéti tout titulaire d'un permis d'agent.

[192] Dans l'affaire *Sweeney c. Bureau de la sécurité privée*<sup>194</sup>, le TAQ a confirmé la décision du BSP de révoquer le permis d'agent du requérant en raison d'accusations de contacts sexuels et d'exhibitionnisme portées contre lui. Il rappelait à cet égard les exigences élevées en matière de comportement, de morale et d'intégrité. Selon le tribunal, les accusations sont graves et « engendrent une crainte légitime quant à la capacité du requérant à exercer ses fonctions qui visent la protection des personnes, des biens et des lieux ». Le public, concluait-il, ne peut avoir confiance en un agent de gardiennage dans ces circonstances. L'exigence de posséder de bonnes mœurs n'était donc pas satisfaite.

[193] Dans l'affaire *Kerr c. Bureau de la sécurité privée*<sup>195</sup>, il était reproché au requérant d'avoir utilisé la carte de crédit de son employeur, sans l'autorisation de celui-ci, afin d'effectuer des achats d'essence pour son véhicule personnel pendant ses heures de travail. Lors de l'enquête, il a indiqué qu'il croyait en avoir le droit. Le BSP a ainsi pris la décision de suspendre les deux permis du requérant pour une période globale de 45 jours :

[12] Le Bureau conclut que M. Kerr a contrevenu notamment aux normes de comportement édictées aux articles 1, 6 et 7 du *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent* qui exercent une activité de sécurité privée (Règlement). Il est d'avis que M. Kerr a manqué à son devoir d'exercer ses fonctions avec dignité et loyauté en ayant recours à une pratique frauduleuse ou illégale et que ces gestes ne correspondent pas au haut degré d'intégrité, de compétence, de vigilance, de diligence et de soin qu'il est raisonnable de s'attendre d'un titulaire de permis d'agent. Le Bureau considère que ces agissements dénotent une certaine négligence, étant donné que M. Kerr n'a pas vérifié auprès de son employeur si une telle autorisation lui était bel et bien accordée.

---

<sup>194</sup> *Sweeney c. Bureau de la sécurité privée*, 2018 QCTAQ 01184. Voir aussi : *M.P. c. Bureau de la sécurité privée*, 2016 QCTAQ 01123; *9208-6552 Québec Inc. c. Bureau de la sécurité privée*, 2015 QCTAQ 01185; *L.O. c. Bureau de la sécurité privée*, 2014 QCTAQ 05230.

<sup>195</sup> *Kerr c. Bureau de la sécurité privée*, 2022 QCTAQ 03281, paragr. 12.

[194] Le TAQ a d'ailleurs rejeté la demande du requérant de suspendre la sanction, déclarant le recours irrecevable.

[195] Dans l'affaire *Bruneau c. Bureau de la sécurité privée*<sup>196</sup>, le TAQ a confirmé la suspension d'une durée d'un mois du permis de gardiennage du requérant en raison de harcèlement, d'insubordination, de manque de compétence et de professionnalisme ainsi que la tenue de propos racistes. Il n'est toutefois pas possible d'en savoir davantage sur les circonstances entourant les faits reprochés.

[196] Enfin, dans l'affaire *Trudel c. Bureau de la sécurité privée*<sup>197</sup>, le TAQ a accepté de réduire, suivant l'entente des parties, à 45 jours la suspension du permis d'agent d'investigation du requérant. Plusieurs reproches motivaient cette sanction : conflit d'intérêts, divulgation d'informations confidentielles, menace et intimidation, discrimination fondée sur le handicap, abus de confiance et manque de professionnalisme.

[197] Les normes de comportement édictées par règlement visent la protection du public, sans plus. Elles n'ont pas de réelles conséquences fâcheuses sur le travail et les responsabilités de l'agent de sûreté maritime ou de tout autre personnel de l'installation maritime<sup>198</sup>. Bref elles ne portent pas atteinte de manière grave ou importante au cœur de la compétence fédérale.

[198] À cet égard, et bien que faisant appel à des concepts juridiques différents, mais apparentés sous certains rapports, un parallèle peut être fait entre la présente situation et celle décrite dans *Chagnon c. SFPPQ*<sup>199</sup>.

[199] Je rappelle brièvement les faits.

[200] À la suite du congédiement de trois gardiens de sécurité au service de l'Assemblée nationale, leur syndicat dépose un grief auprès d'un arbitre en droit du travail, grief que le président de l'Assemblée nationale conteste au motif que sa décision de congédier les gardiens est à l'abri de toute révision, parce que protégée par les privilèges parlementaires relatifs à la gestion du personnel et d'expulsion des étrangers de l'Assemblée nationale.

---

<sup>196</sup> *Bruneau c. Bureau de la sécurité privée*, 2014 QCTAQ 07799.

<sup>197</sup> *Trudel c. Bureau de la sécurité privée*, 2017 QCTAQ 03617.

<sup>198</sup> *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, *supra*, note 28, art. 306 et s.; *Supra*, note 145.

<sup>199</sup> *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, *supra*, note 73.

[201] La Cour suprême devait donc décider de la portée de ce privilège et de sa « nécessité » dans le cas qui lui était soumis. Voici comment elle a posé le problème et y a répondu<sup>200</sup> :

[43] En somme, la question que soulève la présente affaire est la suivante : la gestion des gardiens de sécurité est-elle « si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante [. . .] qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement » (*Vaid*, par. 46)? Autrement dit, l'Assemblée nationale doit-elle détenir un pouvoir non susceptible de révision à l'égard de la gestion des gardiens de sécurité afin d'assurer sa [traduction] « souveraineté [. . .] en sa qualité d'assemblée législative et délibérante » (*Vaid*, par. 72 (je souligne), citant le rapport du comité mixte britannique de 1999, par. 247)?

[44] Je souscris à l'opinion des juges majoritaires de la Cour d'appel selon laquelle le président n'a pas réussi à prouver la nécessité de l'immunité qu'il réclame, soit le privilège parlementaire à l'égard de la gestion des gardiens de sécurité. Il est vrai que les gardiens accomplissent des tâches importantes qui sont liées aux fonctions constitutionnelles de l'Assemblée nationale. Ils contribuent à la sécurité de l'Assemblée et au respect de l'ordre et du décorum dans la partie de la salle de l'Assemblée, auquel le public a accès pendant la période de questions. Cela dit, l'immunité contre toute révision externe de la gestion générale des gardiens de sécurité n'est pas telle que, sans elle, l'Assemblée ne pourrait pas s'acquitter de ses fonctions (*Vaid*, par. 72). Les questions liées à la gestion des gardiens pourraient être réglées sous le régime de droit commun sans porter atteinte à la sécurité ou à la capacité de l'Assemblée de s'acquitter de ses fonctions législatives et délibératives (*Vaid*, par. 29(5)). Permettre que les protections habituellement conférées aux employés et aux travailleurs s'appliquent aux gardiens de sécurité ne nuirait pas à l'indépendance dont l'Assemblée a besoin pour s'acquitter de son mandat dignement et efficacement.

[45] Comme l'affirme l'appelant, il va de soi qu'il est important de maintenir l'ordre et le décorum dans la salle de l'assemblée législative pour que l'organe législatif puisse s'acquitter de ses fonctions (*New Brunswick Broadcasting*, p. 398; m.a., par. 84 et 106; transcription, p. 25-27 et 29). En conséquence, pour assurer le respect de l'ordre dans la salle de l'Assemblée nationale, il pourrait s'avérer nécessaire que le président soit investi du pouvoir absolu de superviser certaines fonctions exercées par un groupe d'employés donné ou certains aspects de leur lien d'emploi. Cependant, cela ne requiert pas nécessairement que lui soit reconnu un vaste privilège à l'égard de la gestion de ces employés. Les employés exécutent souvent des tâches variées et de nombreux aspects de la gestion de

---

<sup>200</sup> *Id.*, paragr. 43-45.

leur lien d'emploi n'auront aucun effet sur la protection du rôle constitutionnel de l'Assemblée. Compte tenu de l'objectif des privilèges inhérents des législatures, une autorité non susceptible de révision sur l'ensemble des fonctions et un pouvoir absolu à l'égard de tous les aspects de la gestion de ce groupe d'employés ne sont pas nécessaires.

[202] Tel que mentionné, l'analyse à laquelle se livre la Cour suprême est étrangère au partage des compétences législatives. Néanmoins, j'estime que la logique à la base de son raisonnement peut trouver application en l'espèce. En effet, si aux yeux de la Cour suprême, la gestion des gardiens de sécurité n'est pas si étroitement et directement liée à l'examen des fonctions délibérantes de l'Assemblée nationale au point de pouvoir la soustraire à la révision des décisions de son président, il me semble que la même conclusion devrait pouvoir s'imposer à l'égard des normes de comportement édictées par la réglementation provinciale, laquelle ne saurait porter atteinte de manière grave ou importante au cœur de la compétence fédérale.

[203] Les appelants ne précisent d'ailleurs pas en quoi le BSP peut entraver les activités de SMQ qui se trouvent au cœur de la compétence fédérale sur la sûreté du transport et des installations maritimes. La seule exigence qu'ils mentionnent à l'audience, sans élaborer davantage, consiste à affirmer que deux agents de sécurité doivent être présents sur les lieux en cas d'application du niveau de sécurité MARSEC II, soit lorsqu'il y a un risque accru de menace contre la sûreté ou d'incident de sûreté. Une surveillance additionnelle et continue est alors exigée.

[204] En dépit de la « position officielle » du BSP<sup>201</sup>, je suis d'avis qu'un débardeur qui devrait momentanément exercer des tâches de gardiennage au sens de la *LSP*, en raison notamment d'un rehaussement du niveau MARSEC, n'aurait pas besoin d'un permis d'agent puisqu'il ne s'agirait pas là de son activité principale. C'est l'interprétation qu'il faut donner aux termes du second alinéa de l'article 16 *LSP*, lesquels prévoient que « [...] si ces personnes exercent une telle activité pour le compte exclusif d'un employeur dont l'entreprise ne consiste pas à offrir une activité de sécurité privée, elles ne sont tenues d'être titulaires d'un permis d'agent que s'il s'agit de leur activité principale »<sup>202</sup>.

[205] À cet égard, il est reconnu que les politiques ou les lignes directrices n'ont pas force de loi. En présence d'une incompatibilité avec la loi, cette dernière doit prévaloir<sup>203</sup>. De la même manière, « une pratique administrative basée sur l'interprétation que fait un administrateur d'une disposition législative qu'il est chargé d'appliquer ne lie pas le tribunal »<sup>204</sup>.

---

<sup>201</sup> Voir Pièce D-18, Rapport d'infraction général et annexes A à M, Annexe D, 20 juin 2014.

<sup>202</sup> *Loi sur la sécurité privée*, supra, note 2, art. 16 al. 2 [soulignement ajouté].

<sup>203</sup> Voir par exemple : *Canada (Procureur général) c. Sandoz Canada Inc.*, 2015 CAF 249, paragr. 75;

<sup>204</sup> *Contact Lens King Inc. c. R.*, 2022 CAF 154, paragr. 46. Voir aussi : *Nowegjick c. R.*, [1983] 1 R.C.S. 29, p. 37 et Pierre-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5<sup>e</sup> éd., Thémis, Montréal, 2021, p. 609.

[206] Quoi qu'en dise le BSP, il est évident à la lecture du libellé de la loi que seuls les employés qui sont dans l'exercice habituel de leurs fonctions, c'est-à-dire dans le cadre de leur activité principale, doivent être titulaires d'un permis d'agent (art. 16 al. 2 *LSP*). En l'espèce, la loi provinciale exige que M. Fillion possède un permis d'agent en raison du fait qu'il est un agent de sécurité qui contrôle l'accès à l'installation maritime. Il exerce ainsi des activités de gardiennage aux termes de la *LSP*. Il n'est pas un débardeur et n'exerce lui-même aucune activité de débardage.

[207] Par ailleurs, le supérieur immédiat d'un titulaire d'un permis d'agent n'a pas à suivre une formation lorsqu'il n'exerce pas lui-même une activité de sécurité privée<sup>205</sup>.

[208] Ainsi, je suis d'avis que le juge de première instance a erré en concluant que :

[106] À la lumière de ce qui précède et suivant les articles 16 et 17 *LSP*, tout employé de SMQ affecté à l'installation maritime de Pointe-au-Pic, lorsqu'un navire transatlantique est à quai, doit, tout comme son superviseur, être titulaire d'un permis d'agent de sécurité délivré par le BSP.<sup>206</sup>

[209] Les appelants ne me convainquent pas que le juge d'appel a commis une erreur dans son analyse de la doctrine de l'exclusivité des compétences. Les dispositions attaquées de la *LSP* ne créent pas une atteinte grave ou importante à la compétence fédérale sur la sûreté du transport et des installations maritimes. Ces dispositions sont d'application générale et ont pour objectif la protection du public. Elles sont donc applicables à SMQ et ses employés dans la mesure où elles se rapprochent davantage de normes professionnelles<sup>207</sup> et qu'elles ne représentent que de simples inconvénients<sup>208</sup>.

[210] Les appelants plaident les arrêts *Commission de transport de la communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*<sup>209</sup> et *Aeroguard Co. Ltd. v. British Columbia (Attorney General)*<sup>210</sup>, rendus antérieurement à l'arrêt phare *Banque canadienne de l'Ouest*.

---

<sup>205</sup> *Règlement sur la formation exigée pour l'obtention d'un permis d'agent pour l'exercice d'une activité de sécurité privée*, supra, note 103, art. 3.

<sup>206</sup> Jugement de première instance, paragr. 106.

<sup>207</sup> Jean Allaire, *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité privée*, supra, note 91, p. 14 : « Le règlement est de la nature d'un code de déontologie. »

<sup>208</sup> Voir notamment : *Krieger c. Law Society of Alberta*, 2002 CSC 65, paragr. 56; *Breton c. Comité de discipline de l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec*, 2005 QCCA 195, paragr. 19-25.

<sup>209</sup> *Commission de transport de la communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, supra, note 62.

<sup>210</sup> *Aeroguard Co. Ltd. v. British Columbia (Attorney General)*, [1998] B.C.J. n° 910 (S.C. B.C.).

[211] Le présent dossier se distingue de l'arrêt *Champs de bataille* dans lequel la Cour suprême devait se prononcer sur l'application de la *Loi sur les transports*<sup>211</sup> et ses règlements au service fédéral de transport touristique par autobus offert au public par la Commission des champs de bataille nationaux dans le parc fédéral qu'elle administre<sup>212</sup>.

[212] Après avoir écarté la théorie de l'enclave fédérale<sup>213</sup>, le juge Gonthier concluait néanmoins que la doctrine de l'exclusivité des compétences devait s'appliquer pour écarter la législation provinciale. Il écrivait :

C'est donc le système de permis envisagé globalement qui ne saurait selon moi s'appliquer à la Commission appelante. L'application de la législation relative au permis aurait pour conséquence de soumettre la mise en place, la substance et le maintien du service fédéral de transport au contrôle largement discrétionnaire de la Commission des transports et du gouvernement, alors que ces aspects sont de compétence fédérale exclusive. Le *Règlement* est en conséquence constitutionnellement inapplicable au service fédéral, de même que les dispositions de la *Loi* touchant le système de permis.<sup>214</sup>

[213] Or, dans *Champs de bataille*, le système de permis mis en place par la législation avait un impact direct et envahissant sur les éléments vitaux et essentiels du service fédéral de transport, ce qui n'est pas le cas, en l'espèce, de la *LSP* et de ses règlements. À cet égard, je crois opportun de reproduire au long certains passages de l'analyse du juge Gonthier :

L'intimée admet que l'appelante ne saurait être soumise à la réglementation provinciale **qui touche le parcours et ses modalités, y compris l'obligation de fournir un guide, la tarification et la période de prestation du service**. Ces aspects se retrouvent aux art. 17, 21, 30 et 31 du *Règlement* actuellement en vigueur, qui encadrent certains pouvoirs conférés à la Commission par l'art. 32 de la *Loi*. Ces articles du *Règlement* autorisent en outre la Commission à régir les endroits où le service peut être dispensé, les horaires à respecter, la fréquence des voyages, la catégorie d'autobus et la clientèle du service. Tous ces aspects atteignent en effet directement la conception et la substance même du service fédéral et sont par conséquent de compétence fédérale exclusive au même titre que les plans d'un futur aéroport: *Construction Montcalm*, précité, à la p. 771. Ces aspects de la réglementation provinciale sont donc clairement inapplicables au service fédéral. Mais contrairement aux prétentions de l'intimée, l'inapplicabilité

---

<sup>211</sup> *Loi sur les transports*, RLRQ, c. T-12

<sup>212</sup> *Commission de transport de la communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, supra, note 62, p. 842.

<sup>213</sup> *Id.*, p. 852.

<sup>214</sup> *Id.*, p. 860.

de la législation provinciale dépasse ces quelques aspects et doit à mon avis s'étendre au système de permis envisagé globalement.

[...]

L'article 17 du *Règlement* laisse la liste **des conditions et restrictions d'exploitation attachées au permis** ouverte. S'il s'agit là d'un pouvoir discrétionnaire accordé à la Commission -- ce qui est rendu possible par l'art. 5.1 de la *Loi* mais dont je n'ai pas à décider ici -- il m'apparaît manifeste que la Commission appelante ne peut s'y trouver soumise sans perdre le contrôle ultime sur la substance du service qu'elle dispense en vertu de son mandat.

À un autre niveau, certaines conditions d'obtention d'un permis posées par le gouvernement à l'art. 12 du *Règlement* atteignent également le service fédéral dans ses aspects vitaux. En vertu du par. 4, la Commission peut refuser la délivrance du permis si elle estime que **le service entrepris ne répond pas aux besoins de la population du territoire desservi**. Cette condition touche la décision fondamentale de mettre le service en place et atteint donc son existence même, en confiant à la Commission des transports du Québec l'évaluation de la pertinence du service eu égard à sa vision des besoins de la population. Le paragraphe 5 permet quant à lui une certaine ingérence de la Commission des transports relativement à **la gratuité du service, au budget qui lui est affecté et au montant versé par la Commission à un entrepreneur pour le dispenser**. Le paragraphe 6 touche également **la pertinence d'implanter le service** et permet à la Commission de refuser le permis en fonction de considérations complètement étrangères au mandat de la Commission appelante.

La *Loi* comporte elle-même certaines dispositions qui touchent le service fédéral dans certains de ses éléments essentiels. Nous avons vu qu'en vertu de l'art. 40, un détenteur de permis **doit obtenir l'autorisation de la Commission des transports pour modifier les services qu'il fournit**, sous peine de voir son permis modifié, suspendu ou révoqué par la Commission. La Commission peut également **ordonner à la Régie de l'assurance automobile du Québec de retirer la plaque et le certificat d'immatriculation de tout véhicule utilisé par le détenteur de permis**. La discrétion de la Commission des transports quant à **l'autorisation de modifier les services fournis** n'apparaît guère balisée et le contrôle par la Commission appelante sur la substance du service qu'elle dispense s'en trouve à mon avis affecté. Le détenteur de permis est en outre passible des mêmes sanctions, en vertu de l'art. 40, s'il "ne fournit pas **un service de la qualité à laquelle le public est en droit de s'attendre eu égard aux circonstances**". Encore ici, il est bien à craindre que cette expression ne laisse



une possibilité beaucoup trop vaste à la Commission des transports de s'ingérer dans la conception même du service.<sup>215</sup>

[Caractères gras ajoutés]

[214] Le régime mis en place par la *LSP* et ses règlements en ce qui a trait au permis d'agent est sans aucune mesure avec celui décrit par le juge Gonthier. Il ne permet pas au BSP de dicter de façon discrétionnaire la manière dont l'agent de sécurité doit exercer ses fonctions. Il vise uniquement à s'assurer que les titulaires de permis d'agent respectent des normes comportementales élémentaires et générales. Cela ne va pas jusqu'à évaluer la qualité des tâches spécifiques des employés de SMQ.

[215] Les appelants plaident l'affaire *Aeroguard* dans laquelle la Cour suprême de la Colombie-Britannique appliquait les principes de l'arrêt *Champs de bataille*.

[216] Dans cette affaire, le Tribunal a déclaré que les dispositions de la législation sur les agences de sécurité<sup>216</sup> de la Colombie-Britannique étaient constitutionnellement inapplicables aux activités d'*Aeroguard*, une entreprise exerçant pour le compte de transporteurs aériens des activités de contrôle préembarquement dans les aéroports de la province.

[217] Cette affaire se distingue de la présente affaire à deux titres. D'une part, parce qu'il s'agit d'une affaire antérieure à *Banque canadienne de l'Ouest* et que la doctrine de l'exclusivité des compétences était dès lors assujettie à un test moins strict. Dans *Aeroguard*, le Tribunal cite d'ailleurs l'arrêt *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*<sup>217</sup> que les appelants tentent ici, en vain, de remettre au goût du jour. D'autre part, *Aeroguard* diffère de la présente affaire parce que l'intrusion de la loi en cause était beaucoup plus grave que celle des dispositions attaquées de la *LSP* dans le présent dossier :

[36] For example, under the *PISA*, a licence may stipulate under s. 3(3)(b) that the business **be “confined to an activity or aspect of a security business specified in the licence”** and under s 16(1)(a) the registrar may refuse to issue a licence if **“the licensee’s education training experience, skill, mental condition, character or repute makes it undesirable that he or she be licensed”** or under s.16(1)(b) if “the registrar considers it not in **the public interest** that the applicant or licensee be licensed”.

[37] Under s. 31 the Lieutenant Governor in Council may make regulations, *inter alia*, requiring licensees to be insured or bonded; respecting use of equipment and weapons and the wearing of uniforms badges and insignia;

---

<sup>215</sup> *Id.*, p. 858-860.

<sup>216</sup> *Private Investigators and Security Agencies Act*, R.S.B.C. 1996, c. 374.

<sup>217</sup> *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, *supra*, note 169.

**dictating the nature and extent of services which may be provided** under various types of licences and establishing qualifications and training standards for holders of various types of licences.<sup>218</sup>

[Caractères gras ajoutés]

[218] Les exigences de la *LSP* et de ses règlements n'ont certainement pas le même impact, du moins en ce qui a trait au permis d'agent. Puisque SMQ n'a pas de permis d'agence et n'en a pas besoin<sup>219</sup>, je ne crois pas opportun de me prononcer sur l'applicabilité des dispositions spécifiques sur le permis d'agence dans le présent dossier.

[219] Le témoignage du seul témoin des appelants, Paul Dumont, directeur en conformité et plan de mesures d'urgence pour la Compagnie d'arrimage de Québec Itée depuis 2016, montre bien que les effets de l'application de la *LSP* pour SMQ sont liés à l'exigence du permis et sont d'ordre économique, ce qui, en soi, ne permet pas de démontrer l'existence d'une entrave.

[220] Aucune preuve n'a établi l'existence d'une entrave, même potentielle, à la compétence législative fédérale en matière de sécurité maritime.

[221] Au contraire, le silence des appelants est éloquent et nous invite à conjecturer sur les entraves potentielles aux activités de SMQ se trouvant au cœur de la compétence en matière de sécurité maritime.

[222] Or, si la démonstration d'une entrave éventuelle peut permettre de relever ce fardeau<sup>220</sup> lorsqu'il est évident ou certain qu'elle surviendra dans le futur, il n'en va pas de même de l'évocation d'un conflit purement hypothétique ou conjectural.

[223] La Cour suprême souligne que la tradition canadienne en matière d'interprétation constitutionnelle favorise d'ailleurs une démarche progressive qui consiste à trancher les questions constitutionnelles lorsque des difficultés non hypothétiques ou conjecturales surviennent :

[43] Accorder trop d'importance à la doctrine de l'exclusivité des compétences engendrerait une grande incertitude. La doctrine repose sur l'attribution à chaque chef de compétence législative d'un « contenu essentiel » indéterminé — difficile à définir, sinon au fil du temps par des interprétations judiciaires fortuites et ponctuelles. L'obligation d'élaborer une définition abstraite d'un « contenu

---

<sup>218</sup> *Aeroguard Co. Ltd. v. British Columbia (Attorney General)*, *supra*, note 210, paragr. 36-37.

<sup>219</sup> Elle n'est pas une entreprise offrant une activité de sécurité privée (*LSP*, art. 4).

<sup>220</sup> *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*, *supra*, note 52, paragr. 216-220. Voir aussi *Vancouver International Airport Authority v. British Columbia (Attorney General)*, 2011 BCCA 89, paragr. 59, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 25 août 2011, n° 342123 : « The effects of the impugned provisions do not require an evidentiary basis to demonstrate impairment. Their effect is apparent in the circumstances of this case. ».

essentiel » n'est pas, en général, conciliable avec la tradition canadienne en matière d'interprétation constitutionnelle, laquelle favorise une démarche progressive. En effet, s'il est vrai que le catalogue des art. 91 et 92 contient un certain nombre de pouvoirs précis et prêtant peu à discussion, il en est d'autres beaucoup plus imprécis, comme ceux sur le droit criminel, le commerce ou les matières d'intérêt local ou privé dans la province. À partir de la naissance de la Confédération, la jurisprudence s'est gardée de tenter de définir à jamais et à l'avance l'étendue possible de ce type de pouvoirs : *Citizens Insurance*, p. 109; *John Deere Plow*, p. 339. À titre d'exemple, elle n'a pas éviscéré le pouvoir fédéral sur le trafic et le commerce, mais en l'interprétant, elle a cherché à éviter de vider de leur contenu les pouvoirs provinciaux sur le droit civil et les matières d'intérêt local ou privé. Une application généralisée de la doctrine de l'exclusivité des compétences issue du domaine du « trafic et du commerce » aurait mené à une forme de fédéralisme fort différente, plus rigide et plus centraliste. Abordant avec prudence un cas d'espèce à la fois, la jurisprudence a graduellement su définir le contenu des pouvoirs législatifs du Parlement et des législatures, sans nier la réalité de leurs interactions inévitables, mais toujours en tenant compte de l'évolution des problèmes auxquels le partage des compétences législatives doit maintenant apporter des solutions<sup>221</sup>.

[Soulignement ajouté]

[224] À ce sujet, il convient de distinguer l'arrêt *IMTT*<sup>222</sup> que les appelants plaident au soutien de leur affirmation selon laquelle la démonstration d'un conflit non avéré est suffisante pour conclure à une entrave grave.

[225] Dans l'arrêt *IMTT*, le débat portait sur l'applicabilité du régime d'autorisation environnemental québécois des articles 22, 31.1 et 31.1.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>223</sup>, et notre Cour a conclu à l'inapplicabilité de ce régime aux installations et activités d'*IMTT-Québec inc.* implantées ou se déroulant sur des propriétés publiques fédérales dans le port de Québec avec l'autorisation de l'Administration portuaire de Québec.

[226] La Cour a retenu que le régime de nature préventive assujettissant un projet de développement à une autorisation provinciale discrétionnaire qui ne pouvait être délivrée qu'à la suite d'une évaluation environnementale permettait de réglementer à la pièce chaque projet soumis à son autorisation.

---

<sup>221</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 43.

<sup>222</sup> *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*, *supra*, note 52.

<sup>223</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

[227] Partant, elle a estimé qu'un tel régime d'autorisation préalable créait une entrave plus qu'hypothétique puisque chaque nouvelle installation portuaire devrait assurément, dans le futur, faire l'objet d'une autorisation environnementale des autorités québécoises, et était donc inapplicable à l'égard des activités d'IMTT-Québec inc.<sup>224</sup>.

[228] Par ailleurs, dans cette même affaire, la Cour était d'avis que le régime provincial visant à contrôler le rejet de contaminants dans l'environnement ne touchait qu'accessoirement aux compétences fédérales :

[235] Comme le soulignait le juge Gonthier dans *Commission des champs de bataille nationaux*, le fait que la doctrine de l'exclusivité des compétences entraîne l'inapplicabilité d'un système de permis provinciaux pour une activité de transport relevant de la compétence fédérale et se déroulant sur des terres publiques fédérales ne signifie pas que cette activité soit exemptée de la législation provinciale portant sur la sécurité du transport. Le même raisonnement s'impose à l'égard de la législation provinciale réglementant ou interdisant le rejet des contaminants dans l'environnement.<sup>225</sup>

[229] En l'espèce, l'agent de sécurité doit certes détenir un permis et se conformer aux exigences de la *LSP* et de sa réglementation pour agir à ce titre, mais, comme le juge d'appel l'a conclu, « celles-ci portent sur la probité de la personne qui requiert un permis et non pas sur l'application des règles de sécurité en matière maritime »<sup>226</sup>.

[230] Pour cette raison, le fait d'obliger SMQ à se conformer aux exigences imposées aux agents de sécurité qu'elle emploie ne constitue pas une entrave aux éléments vitaux et essentiels de la compétence fédérale en matière de navigation, bâtiments ou navires, laquelle « n'est pas "étanche" et demeure assujettie à cette conception souple du partage des compétences » :

[87] À l'instar des autres compétences exclusives, la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires **n'est pas « étanche » et demeure assujettie à cette conception souple du partage des compétences** (*Lafarge*, par. 1 et 4). Dans l'arrêt *Lafarge*, rendu le même jour que l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, les juges Binnie et LeBel ont appliqué la nouvelle formulation de l'analyse du partage des compétences afin de résoudre un conflit entre la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires et un règlement municipal pris en vertu de la compétence provinciale. Comme ils l'ont écrit, un texte législatif provincial valide pourra avoir des effets accessoires sur un chef de compétence fédérale — en l'occurrence la navigation et les bâtiments ou

---

<sup>224</sup> *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*, *supra*, note 52, paragr. 227-228.

<sup>225</sup> *Id.*, paragr. 235.

<sup>226</sup> Jugement *entrepris*, paragr. 106.

navires — à moins qu'il soit conclu que la doctrine de l'exclusivité des compétences ou celle de la prépondérance fédérale s'applique :

Comme nous l'avons vu dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, dans certaines circonstances, les compétences d'un ordre de gouvernement doivent être protégées contre les empiètements, même accessoires, de l'autre ordre de gouvernement. C'est ce qu'on appelle la doctrine de l'exclusivité des compétences, qui constitue une exception à la règle ordinaire selon laquelle la législation dont le caractère véritable relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée pourra, au moins dans une certaine mesure, toucher des matières qui ne sont pas de sa compétence sans nécessairement perdre sa validité constitutionnelle. Ainsi, il est tout à fait légitime que la *Planning Act* provinciale, dont le caractère véritable relève des « institutions municipales dans la province » (*Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(8)), de « [l]a propriété et [d]es droits civils dans la province » (par. 92(13)) et des « matières d'une nature purement locale ou privée » (par. 92(16)), produise des « effets accessoires » sur des matières dont elle traite, bien que ceux-ci relèvent sous d'autres rapports de la compétence fédérale en matière de navigation et de bâtiments ou navires, pourvu que (i) la doctrine de l'exclusivité des compétences ou (ii) la doctrine de la prépondérance fédérale n'interdisent pas de tels « effets accessoires ». [Nous soulignons; référence omise; par. 41.]<sup>227</sup>

[Caractères gras ajoutés]

[231] N'ayant pas fait la démonstration d'une entrave réelle ou éventuelle, qui se réalisera de manière certaine dans le futur, les appelants plaident essentiellement la théorie du champ occupé, en faisant grand cas du corpus de règles en matière de sûreté maritime que le Canada s'est engagé à respecter dans l'ordre juridique international.

[232] En effet, plutôt que de plaider que l'une des règles en cause de la *LSP* constitue une entrave telle que définie dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, les appelants ont affirmé à plusieurs reprises, à l'audience, « [qu'] il existe un écosystème complet » en matière de sûreté maritime, composé d'une législation et d'une réglementation fédérale. Par conséquent, prétendent-ils, « la *LSP* constitue une entrave en ce qu'elle pourrait potentiellement menacer un aspect fondamental des activités de sûreté maritime ».

[233] Selon eux, on ne saurait permettre que l'article 16 *LSP* agisse dans cet « écosystème » qui est déjà occupé par une législation fédérale complète en soi.

[234] Je suis d'avis que la disposition législative ainsi attaquée n'est pas une « espèce exotique envahissante » et que la position des appelants ne résiste pas à l'analyse jurisprudentielle qu'il convient d'effectuer depuis *Banque canadienne de l'Ouest*.

<sup>227</sup> *Transport Desgagnés c. inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 87.

[235] D'une part, le fait que le Parlement reçoit dans l'ordre juridique canadien des conventions internationales telles que celles qui existent dans le domaine de la sûreté maritime ne peut, par le jeu d'une loi fédérale, élargir unilatéralement la portée de la compétence législative en matière maritime. S'il en était ainsi, l'invocation de ces règles internationales permettrait en quelque sorte de créer de « super compétences » fédérales et de modifier l'interprétation des doctrines constitutionnelles dans l'ordre juridique canadien.

[236] D'autre part, ce n'est pas parce que le Parlement a légiféré en matière de sûreté du transport maritime, « occupant » ainsi son champ de compétence, que cela suffit à démontrer une entrave. Dans *Banque canadienne de l'Ouest*, les juges Binnie et LeBel écrivaient ceci :

[74] Cela dit, il faut éviter de donner une portée trop large aux arrêts *Hall*, *Mangat* et *Rothmans*. Notre Cour n'a jamais donné d'indication qu'elle entendait, par ces arrêts, renverser ses décisions antérieures et **adopter le test du « champ occupé » qu'elle a clairement rejeté dans l'arrêt O'Grady de 1960. Le fait que le législateur fédéral ait légiféré sur une matière n'entraîne pas la présomption qu'il a voulu, par là, exclure toute possibilité d'intervention provinciale sur le sujet.** Comme l'affirmait récemment notre Cour, « on ne peut prêter au Parlement l'intention de vouloir [TRADUCTION] “occuper tout le champ”, en l'absence d'un texte de loi clair à cet effet, sans s'écarter de l'attitude de retenue judiciaire pour les questions de prépondérance des lois fédérales que respecte la Cour depuis au moins l'arrêt *O'Grady* » (*Rothmans*, par. 21).<sup>228</sup>

[Caractères gras ajoutés]

[237] Considérant tout ce qui précède, je suis d'accord avec le juge d'appel qu'il faut rejeter la demande des appelants fondée sur la doctrine de l'exclusivité des compétences.

#### **4. Le juge a-t-il erré dans son analyse de l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale?**

##### **4.1 La doctrine de la prépondérance fédérale : les principes applicables**

[238] Subsidièrement, les appelants invoquent le *conflit d'objet*, plaidant que l'application de la *LSP* entraverait la réalisation de l'objectif du Parlement en matière de sûreté maritime.

---

<sup>228</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 74.

[239] Il s'agit d'un argument subsidiaire. En effet, lorsque la doctrine de l'exclusivité des compétences ne peut s'appliquer, le principe de l'application concurrente des compétences fédérale et provinciale doit être favorisé, et seule la doctrine de la prépondérance fédérale peut alors trouver application :

[76] L'étude des doctrines constitutionnelles que nous venons de faire conduit inévitablement à des interrogations sur l'ordre logique de leur application. On saurait difficilement éviter de recourir en premier lieu à l'analyse du « caractère véritable » des lois. En effet, cette analyse vise à vérifier la validité même de la législation en cause. Les deux autres doctrines ne servent qu'à contrôler son applicabilité ou son caractère opérant dans des circonstances particulières.

[77] Malgré le point de vue différent de notre collègue le juge Bastarache sur ce point, nous ne croyons pas qu'il convienne de toujours commencer l'analyse en examinant d'abord la doctrine de l'exclusivité des compétences. La Cour risquerait ainsi de s'enfermer dans une analyse plutôt abstraite du « contenu essentiel » et des éléments « vitaux et essentiels » qui aurait peu d'utilité en pratique. 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). Si une affaire peut être décidée en appliquant l'analyse du caractère véritable, et la doctrine de la prépondérance fédérale au besoin, il sera préférable d'emprunter cette voie, comme l'a fait notre Cour dans l'arrêt *Mangat*.

[78] 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<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> *Id.*, paragr. 76-78.

[240] Rappelons que la doctrine de la prépondérance fédérale vise les situations dans lesquelles une loi fédérale et une loi provinciale entrent en conflit, bien qu'elles soient toutes deux valides et applicables. La loi provinciale pourra alors être déclarée inopérante dans la mesure où elle est incompatible avec la loi fédérale<sup>230</sup>.

[241] Il convient d'abord de comprendre comment se distinguent les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale. Tel que mentionné lors de l'examen du premier moyen d'appel, lorsqu'il est question d'une possible application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, l'analyse porte sur la compétence en jeu et sa portée. Il y a alors lieu de vérifier si la loi contestée entrave le contenu essentiel de la compétence de l'autre ordre de gouvernement<sup>231</sup>. Pour appliquer la doctrine de la prépondérance fédérale, il n'est plus question de s'intéresser à la portée de la compétence, mais bien à la manière dont la compétence s'exerce. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'intention du législateur devient alors fondamentale dans l'analyse :

[102] Dans les décisions subséquentes à l'arrêt *Multiple Access*, la Cour a systématiquement décrit la doctrine de la prépondérance fédérale en fonction de l'intention du législateur fédéral, ce qui l'a amenée à étendre la doctrine à un autre type de conflit fondé sur l'incompatibilité d'objet. Dans l'arrêt *Hall*, le juge La Forest s'est demandé s'il y avait un conflit d'application « en ce sens que l'intention du Parlement risque d'être écartée » et il a conclu qu'« obliger la banque à respecter la loi provinciale, c'est écarter l'intention du Parlement » (p. 152-153). Dans l'arrêt *Mangat*, le juge Gonthier a affirmé qu'« [i]l y a conflit d'application lorsque l'application de la loi provinciale a pour effet de déjouer l'intention du Parlement » et que cela constituait la « raison d'être de l'application de la règle de la prépondérance » (par. 69-70). La Cour a exprimé la même opinion dans l'arrêt *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188, par. 14 : « . . . le principe dominant à tirer de [*Multiple Access*] et des décisions subséquentes signifie qu'une loi provinciale ne doit pas entraver la réalisation de l'objet d'une loi fédérale, soit en rendant impossible le respect de celle-ci, soit par tout autre moyen. En ce sens, l'impossibilité de se conformer aux deux textes suffit pour établir l'incompatibilité, mais ce n'est pas le seul critère. »

**Comme l'a expliqué la Cour dans l'arrêt COPA, le rôle central de l'intention du Parlement est ce qui différencie principalement les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance : « Contrairement à la doctrine de l'exclusivité des compétences, laquelle se rapporte à la portée de la compétence fédérale, celle de la prépondérance fédérale se rapporte à**

<sup>230</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 99.

<sup>231</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 48, repris notamment dans *Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)*, *supra*, note 172, paragr. 70; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, *supra*, note 172, paragr. 56.



**la façon dont la compétence est exercée » (par. 62 (en italique dans l'original)).<sup>232</sup>**

[Caractères gras ajoutés; italiques dans l'original]

[242] En vertu de la doctrine de la prépondérance fédérale, la loi provinciale doit céder le pas à la loi fédérale dès lors qu'elles entrent en conflit.

[243] La jurisprudence reconnaît deux formes de conflit permettant d'invoquer la doctrine<sup>233</sup>. La première est le conflit d'application. Il y a un tel conflit lorsque l'observance des dispositions d'une loi entraîne l'inobservance de celles de l'autre.

[244] La seconde est le conflit d'objet, qui survient lorsque la loi provinciale est incompatible avec l'objet de la loi fédérale, nonobstant le fait qu'il est possible de se conformer aux deux textes législatifs<sup>234</sup>.

[245] L'étude de la jurisprudence montre que la démonstration de l'existence d'un véritable *conflit d'objet* est exigeante et peu fréquente. Il en va ainsi parce que cette doctrine doit s'appliquer d'une manière qui respecte la théorie du fédéralisme coopératif.

[246] C'est pourquoi la Cour suprême enseigne que la définition de ce qu'est un « conflit » doit être restreinte à une incompatibilité véritable afin de laisser agir chaque ordre législatif le plus librement possible dans son propre champ de compétence. La Cour suprême l'explique ainsi, en faisant les distinctions qui s'imposent relativement aux critères d'application des deux volets de la doctrine de la prépondérance fédérale que sont le conflit d'application et le conflit d'objet :

[69] **Selon la doctrine de la prépondérance fédérale, lorsque les effets d'une législation provinciale sont incompatibles avec une législation fédérale, la législation fédérale doit prévaloir et la législation provinciale être déclarée inopérante dans la mesure de l'incompatibilité.** La doctrine s'applique non seulement dans les cas où la législature provinciale a légiféré en vertu de son pouvoir accessoire d'empiéter dans un domaine de compétence fédérale, mais aussi dans les situations où la législature provinciale agit dans le cadre de ses compétences principales et le Parlement fédéral en vertu de ses pouvoirs accessoires. **Cette doctrine est beaucoup mieux adaptée au fédéralisme canadien contemporain que celle de l'exclusivité des**

---

<sup>232</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 102, citant notamment *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 57, paragr. 62.

<sup>233</sup> *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 57., paragr. 64.

<sup>234</sup> *Id.*, paragr. 65-66; *Banque Canadienne de l'Ouest*, paragr. 73-75; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, *supra*, note 69, paragr. 12-15; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, paragr. 72; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S 121, p. 155.

**compétences**, comme l'a d'ailleurs explicitement reconnu notre Cour dans les cas de « double aspect » (*Mangat*, par. 52).

[70] **Bien entendu, la difficulté principale consiste à déterminer le degré d'incompatibilité nécessaire pour déclencher l'application de cette doctrine.**

La réponse que les tribunaux donnent à cette question a pris une importance capitale pour le développement du fédéralisme canadien. En effet, une interprétation large de la notion d'incompatibilité étend les pouvoirs du gouvernement central. Au contraire, une interprétation plus restrictive tend à laisser plus de marge de manœuvre aux gouvernements provinciaux.

[71] Dans l'élaboration de son analyse, malgré les problèmes parfois créés par certains aspects de sa jurisprudence sur le sujet, notre Cour a su faire preuve d'une retenue prudente en proposant des critères stricts : *General Motors*, p. 669. Dans l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, elle a énoncé le critère fondamental servant à déterminer s'il existe une incompatibilité suffisante pour déclencher l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale. Le juge Dickson a affirmé ce qui suit :

En principe, il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d'exclusion sauf lorsqu'il y a un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit « oui » et que l'autre dit « non »; « on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles »; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre. [p. 191]

[72] **Ainsi, selon ce critère, un simple dédoublement de normes semblables aux niveaux fédéral et provincial ne constitue pas en soi un cas d'incompatibilité déclenchant l'application de la doctrine.** De plus, une loi provinciale peut en principe ajouter des exigences supplémentaires à celles de la législation fédérale (*Spraytech*). En effet, dans les deux cas, les législations peuvent agir concurremment et les citoyens peuvent les respecter toutes les deux, sans violer l'une ou l'autre.

[73] **Cela dit, il survient des cas où l'imposition de l'obligation de se conformer à une législation provinciale équivaldrait à empêcher la réalisation de l'objectif de la loi fédérale, sans toutefois entraîner une violation directe de ses dispositions.** C'est ce que notre Cour a reconnu dans l'arrêt *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, lorsqu'elle a noté qu'il faut tenir compte de l'« intention » du législateur fédéral dans le cadre de l'analyse de l'incompatibilité. Notre Cour a ainsi admis que l'impossibilité de se conformer aux deux textes de loi ne constitue pas le seul signe d'incompatibilité. Le fait que la loi provinciale soit incompatible avec l'objet d'une loi fédérale suffira pour déclencher l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale. Cette précision a récemment été soulignée à nouveau dans les arrêts *Mangat* et *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, 2005 CSC 13.

[...]

[75] L'intention législative fédérale incompatible doit être établie par la partie qui l'invoque et les tribunaux ne doivent jamais perdre de vue la règle d'interprétation constitutionnelle fondamentale selon laquelle « **[c]haque fois qu'on peut légitimement interpréter une loi fédérale de manière qu'elle n'entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation de préférence à toute autre qui entraînerait un conflit** » (*Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, p. 356). En résumé, il revient à celui qui invoque la doctrine de la prépondérance fédérale de démontrer une incompatibilité réelle entre les législations provinciale et fédérale, en établissant, soit qu'il est impossible de se conformer aux deux législations, soit que l'application de la loi provinciale empêcherait la réalisation du but de la législation fédérale.<sup>235</sup>

[Caractères gras ajoutés]

[247] Plus récemment, dans *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, la Cour suprême réitérait la distinction entre les deux volets de l'analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale et y apportait d'importantes précisions. D'abord, peu importe le conflit invoqué, il appartient à celui qui l'invoque de le démontrer et, à cet égard, le seuil de preuve requis est exigeant. Pour ce qui est du premier volet, il est d'ailleurs bien établi que le simple fait que la loi provinciale soit plus restrictive que la loi fédérale ne suffit pas à démontrer un conflit d'application. Le second volet s'intéresse, quant à lui, à l'effet de la loi provinciale sur la réalisation de l'objectif fédéral. Cela étant, une loi provinciale plus stricte peut notamment engendrer un conflit d'objet si elle compromet un droit positif édicté par la loi fédérale<sup>236</sup>.

[248] Dans les deux précédents arrêts, la Cour suprême explique que l'un ou l'autre volet de la doctrine de la prépondérance fédérale – le conflit d'application ou le conflit d'objet – doit être interprété avec retenue et que, dans cet objectif, leur application répond à des critères stricts.

#### **4.2 Application des principes de la doctrine de la prépondérance fédérale au cas sous étude**

[249] Les appelants soutiennent que, conformément à la doctrine de la prépondérance fédérale, la *LSP* doit également être déclarée inopérante aux activités de SMQ en raison de son incompatibilité avec l'intention législative fédérale (conflit d'objet). Ils plaident que le juge d'appel a confondu le conflit d'application et le conflit d'objet. Ce faisant, il n'a fait aucune analyse du schème législatif fédéral sur la sûreté du transport maritime lui

<sup>235</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 69-73 et 75.

<sup>236</sup> *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, 2015 CSC 51, paragr. 25-29.

permettant d'apprécier le conflit d'objet. Ils soutiennent que s'il avait effectué cette analyse, il aurait perçu que, par l'exercice de sa compétence exclusive en matière maritime, le Parlement fédéral a minutieusement créé un ensemble de règles applicables aux activités de sûreté maritime.

[250] Selon eux, la *LSTM* et le *RSTM*, de concert avec la *LMMC*, « constituent un schème législatif complet » régissant et établissant des mesures normatives en matière de sûreté du transport maritime et des installations maritimes, y compris des mesures encadrant les obligations de l'exploitant, la compétence requise et les responsabilités de l'agent de sûreté, la compétence requise des personnes de l'installation maritime ayant des responsabilités en matière de sûreté, les exercices et entraînement de sûreté, le contenu du plan de sûreté et les procédures de sûreté pour le contrôle de l'accès à l'installation maritime.

[251] Ils ajoutent que le schème législatif fédéral a pour objectif d'assurer la prévisibilité et le contrôle des mesures de sûreté applicables aux navires de provenance internationale tout en offrant une garantie aux partenaires commerciaux du Canada que les obligations internationales auxquelles ils ont souscrit sont respectées uniformément au pays.

[252] Les appelants affirment qu'il y a donc conflit d'objet puisque la *LSP* entrave la réalisation de l'objectif fédéral « de donner le dernier mot concernant la sûreté maritime à l'exploitant, sous la surveillance de Transports Canada, en plus de déjouer l'objectif fédéral d'assurer l'application du schème fédéral uniforme, dépourvu d'irrégularités et d'incertitudes ».

[253] Ces arguments, génériques et sans particularité, ne convainquent pas.

[254] Les appelants n'ont pas plaidé un conflit d'application. Ils ont choisi de plaider le conflit d'objet qui, on le sait, est un argument subsidiaire, et force est de constater qu'ils l'ont fait sans grande ferveur.

[255] Leur position appelle quelques commentaires.

[256] D'abord, l'argument des appelants suivant lequel le conflit d'objet découle du fait que la *LSP* vise la sécurité privée, alors que la *LSTM*, le *RSTM* et le Plan de sûreté approuvé par Transports Canada visent la sécurité publique, revient essentiellement à plaider le champ occupé. Or, ce n'est pas parce qu'un corpus de réglementation publique existe qu'un corpus de réglementation privée ne peut s'y juxtaposer, s'il n'entrave pas sa finalité. En l'absence d'une preuve de cette entrave, l'argument suivant lequel deux réglementations, dont l'une a une finalité publique et l'autre, une finalité privée, seraient automatiquement en conflit, ne résiste pas à l'analyse.

[257] Lors de l'audience, le procureur des appelants a soulevé brièvement que « [l']esprit » ou la « finalité » de la *LSP* et des lois applicables en matière de sûreté maritime est complètement différente. Bien qu'il ait plaidé que l'incompatibilité d'objet des législations en cause semblait claire, il n'a fourni que peu d'explications pour la faire valoir, si ce n'est de mentionner, à deux reprises, que cela s'incarne dans les règles de confidentialité qui diffèrent selon les régimes, disant s'en remettre, pour le reste, aux conclusions du juge de première instance.

[258] Précisons que ces règles de confidentialité n'ont pas été plaidées par les appelants devant la Cour du Québec et la Cour supérieure. Elles n'ont été soulevées que lors de l'audition devant la Cour et essentiellement en réponse à une question de la Cour au sujet de la possibilité que les coordonnées d'un agent de sécurité détenteur d'un permis délivré en vertu de l'article 16 de la *LSP* – lesquelles se trouvent dans un registre établi en vertu du régime de la *LSP* – puissent éventuellement tomber entre les mains de terroristes, ce qui pourrait mettre en péril la sécurité des installations portuaires dans la province.

[259] Cette éventualité, purement hypothétique, ne permet pas aux appelants de démontrer que l'application de la loi provinciale a pour effet d'entraver la réalisation de l'objectif du Parlement, et qu'il y a un conflit d'objet selon les enseignements de la Cour suprême.

[260] Il en va également de même de l'argument selon lequel le BSP pourrait, en vertu de l'article 108 de la *LSP*, imposer, par règlement, des conditions supplémentaires à celles prévues dans la *LSP* pour la délivrance de permis. Tant que ces conditions ne sont pas adoptées par règlement, leur examen au regard des doctrines constitutionnelles invoquées dans le présent dossier est conjectural.

[261] Faut-il le répéter, la Cour suprême, dans *Banque canadienne de l'Ouest*, souligne qu'il est préférable d'attendre les litiges constitutionnels avant de les trancher<sup>237</sup>. L'interprétation constitutionnelle a un caractère progressif. Elle fonctionne un cas à la fois. Faire des conjectures sur des conséquences fâcheuses des dispositions législatives de la *LSP* irait à l'encontre de cet enseignement. Le juge en chef Wagner et le juge Brown l'ont rappelé dans leurs motifs conjoints concordants dans l'arrêt *Transport Desgagnés*<sup>238</sup>.

[262] Par conséquent, j'estime que la loi provinciale attaquée ne contrecarre pas la réalisation de l'objet de la loi fédérale.

---

<sup>237</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 43.

<sup>238</sup> *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 66, paragr. 160.

## Conclusion

[263] Je suis d'avis que les appelants échouent à faire la démonstration que l'une ou l'autre des doctrines constitutionnelles de l'exclusivité des compétences ou de la prépondérance fédérale s'applique.

[264] En l'absence de conflit avec une loi fédérale, il est acquis que les textes législatifs provinciaux valides s'appliquent. Certes, cette conclusion signifie que l'appelante SMQ doit respecter à la fois les lois fédérales et la loi provinciale et qu'un désagrément économique lié à l'obtention d'un permis en résulte, mais ce résultat a l'avantage de « préconiser une vision du fédéralisme mettant davantage l'accent sur la possibilité d'une interaction légitime des pouvoirs fédéraux et provinciaux » en vue de favoriser l'intérêt public<sup>239</sup>.

[265] J'estime, tout comme le juge de la Cour supérieure, que « l'écosystème » réglementaire fédéral, lequel met en œuvre, dans l'ordre juridique canadien, des conventions internationales en matière de sécurité du transport maritime, ne constitue pas, de ce simple fait, l'expression d'une « super-compétence fédérale » intouchable.

[266] Autrement dit, le fait que le Parlement reçoit dans l'ordre juridique canadien des conventions internationales telles que celles existant dans le domaine de la sûreté du transport maritime ne peut, par le jeu d'une loi de mise en œuvre fédérale, élargir unilatéralement la portée de la compétence législative exclusive en matière de « navigation, bâtiments ou navires (*shipping*) » accordée par l'article 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. S'il en était ainsi, cela signifierait que la réception des règles de droit international en droit canadien pourrait influencer l'interprétation des doctrines relatives au partage des compétences constitutionnelles dans notre système fédératif.

[267] C'est d'ailleurs ce qu'explique le juge de la Cour supérieure, dans le présent dossier, lorsqu'il écrit :

[108] Rappelons que la doctrine de la prépondérance fédérale vise une situation dans laquelle une loi fédérale et une loi provinciale entrent en conflit, bien qu'elles soient toutes deux valides et applicables. En pareil cas, la loi provinciale pourra être déclarée inopérante dans la mesure où elle est incompatible avec la loi fédérale.

[109] Une incompatibilité existe lorsque l'on est en présence d'un « conflit véritable » d'application entre la loi fédérale et la loi provinciale faisant en sorte qu'il est impossible de se conformer aux deux lois. L'ajout de conditions supplémentaires dans une loi provinciale à celles prévues par une loi fédérale n'engendre pas de conflit donnant ouverture à la doctrine de la prépondérance

---

<sup>239</sup> *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 36.

fédérale, tout comme un dédoublement de normes semblables au niveau provincial et fédéral.

[110] L'objectif étant que chaque pallier de gouvernement puisse agir dans les sphères de sa compétence, il incombe à celui qui invoque cette doctrine de démontrer le conflit entre les deux lois en établissant l'impossibilité de se conformer à celles-ci ou que l'application de la loi provinciale nuise à la réalisation de l'objet de la loi fédérale.

[111] Sur cette question, le juge de première instance conclut à un conflit de lois:

[138] En l'espèce, il y a incompatibilité d'objet considérant que la LSP entrave la réalisation de l'intention législative fédérale d'occuper tout le champ de la sécurité du transport maritime et des relations de travail d'une entreprise fédérale.

[139] Par l'exercice de sa compétence exclusive en matière maritime, le Parlement fédéral a minutieusement créé un ensemble de règles applicables aux entreprises fédérales exerçant des activités relatives à la navigation et au transport extra provincial. En effet, le Code ISPS, la LMMC, la LSTM, le Code canadien du travail et leurs règlements respectifs forment un corpus législatif complet régissant et établissant des mesures normatives en matière de sûreté et de sécurité du transport maritime ainsi qu'en matière de relations de travail des personnes à l'emploi d'entreprises fédérales.

[140] Le Tribunal estime que SMQ, étant une entreprise fédérale exerçant exclusivement des activités de débardage, d'acconnage (sic) et d'arrimage dans l'une installation portuaire accueillant des cargos maritimes internationaux, doit être soumise à l'application de cet ensemble réglementaire. (...)

[145] Dans ces circonstances, le cadre fédéral constitue une mise en application des engagements internationaux du gouvernement du Canada en matière de sûreté maritime et il assure l'harmonisation de son régime réglementaire avec celui de ces principaux partenaires commerciaux.

[146] En l'espèce, la sûreté maritime que SMQ se charge d'assurer fait partie intégrante de ses activités de débardage sur le terminal portuaire de Pointe-au-Pic. Ayant pour objet la gestion et le contrôle des services de sécurité privée, l'application de la LSP à une entreprise de débardage œuvrant sur un tel terminal portuaire constitue une entrave grave à l'intention législative fédérale.

**[112] Cette conclusion relève de l'intention qu'aurait le législateur fédéral d'occuper tout le champ de la sûreté du transport maritime et des relations de travail, vu l'ensemble de règles applicables aux entreprises fédérales qui**

**exercent des activités relatives à la navigation.** Le juge en conclut que la LSP entre directement en conflit avec la législation applicable en matière de sûreté maritime et de manière suffisamment grave pour qu'elle soit déclarée inopérante. Le tribunal ne partage pas ce point de vue.

[113] **D'une part, il n'est pas contesté que plusieurs règles de droit maritime résultent de conventions internationales et que les droits et obligations juridiques de ceux qui se livrent à la navigation et aux expéditions par eau ne doivent pas changer de façon arbitraire suivant l'endroit où ils se trouvent, comme l'indique le juge de première instance en se référant à l'arrêt *Succession Ordon c. Grail*. Une uniformité s'impose à la grandeur du pays et dans cette veine, il ne serait pas approprié que les législatures provinciales puissent adopter leurs propres règles.**

[114] **D'autre part, cela ne signifie pas que ces législatures ne peuvent adopter de règles qui relèvent de leur compétence, en autant que celles-ci n'entrent pas en conflit avec la législation fédérale.** D'ailleurs, la Cour suprême rappelle dans les arrêts *Banque canadienne de l'Ouest* et *Transport Desgagnés* que l'existence d'une législation fédérale dans une matière n'entraîne pas la présomption que le législateur fédéral a voulu exclure l'application des lois provinciales.<sup>240</sup>

[Caractères gras ajoutés; Références omises]

[268] En l'espèce, le corpus réglementaire fédéral en matière de sûreté du transport maritime n'est pas affecté par l'adoption des règles provinciales attaquées, lesquelles régissent les bonnes mœurs et la qualification des agents de sécurité, tout en leur donnant une formation adéquate qui assure leur compétence professionnelle et la protection du public.

[269] Ces règles, qui garantissent la probité des agents de sécurité, s'apparentent à celles que l'on retrouve en matière de droit professionnel. Elles se juxtaposent aux règles fédérales en matière de sûreté du transport maritime sans entrer en conflit avec elles. Elles les favorisent, au contraire.

[270] Ni la démonstration d'une entrave grave ni celle d'un conflit d'objet n'a été faite dans ce dossier et j'estime que conclure à l'applicabilité de la doctrine de l'exclusivité des compétences ou à celle de la doctrine de la prépondérance fédérale équivaldrait à faire renaître une jurisprudence obsolète en droit constitutionnel canadien.

---

<sup>240</sup> Jugement entrepris, paragr. 108-114.



[271] Par conséquent, je suggère à la Cour de rejeter l'appel, avec les frais de justice.

---

SOPHIE LAVALLÉE, J.C.A.