

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-10-007490-210
(505-36-002110-197)

DATE : 19 avril 2023

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

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

APPELANT – mis en cause

et

DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES

APPELANT – intimé

c.

OP SIS SERVICES AÉROPORTUAIRES INC.

INTIMÉE – appelante

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

MIS EN CAUSE – mis en cause

ARRÊT

[1] Les appelants se pourvoient contre un jugement rendu le 18 décembre 2020 par l'honorable Marc David de la Cour supérieure, district de Longueuil, qui déclare inapplicable la *Loi sur la sécurité privée* (RLRQ, c. S-3.5.) aux activités de l'intimée exercées au sein du Centre de répartition des appels d'urgence au service de la société Aéroports de Montréal, casse les verdicts de culpabilité prononcés par la Cour du Québec et acquitte l'intimée des accusations portées en vertu de cette loi.

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

- [3] **ACCUEILLE** l'appel, avec les frais de justice;
- [4] **INFIRME** le jugement rendu par la Cour supérieure;
- [5] **CONFIRME** les verdicts de culpabilité prononcés par la Cour du Québec.
- [6] Pour d'autres motifs, le juge Ruel aurait rejeté l'appel avec frais de justice et confirmé le jugement de la Cour supérieure. 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^e Luc-Vincent Gendron-Bouchard
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Pour l'appelant Procureur général du Québec

M^e Jean-François Dallaire
DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES
Pour l'appelant Directeur des poursuites criminelles et pénales

M^e François Tremblay
M^e Marie-Philippe Lavoie
DLA PIPER (CANADA)
Pour l'intimée

Maximilien Sauvé-Bourassa, stagiaire
Pour M^e Linda Mercier
MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA
Pour le mis en cause

Date d'audience : 26 avril 2022

MOTIFS DU JUGE RUEL

L'APERÇU

[7] Les appelants, le procureur général du Québec et le Directeur des poursuites criminelles et pénales, se pourvoient contre un jugement rendu le 18 décembre 2020 par la Cour supérieure, siégeant comme cour d'appel en matière sommaire, laquelle déclare inapplicable la *Loi sur la sécurité privée*¹ (« *LSP* ») aux activités exercées par l'intimée, Opsis Services aéroportuaires inc. (« Opsis »), en lien avec l'opération du centre d'appels d'urgence à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau pour la société Aéroports de Montréal (« ADM »), casse les verdicts de culpabilité prononcés² et acquitte Opsis³.

[8] Seule la question de l'applicabilité de la *LSP* au regard de la doctrine de l'exclusivité de la compétence fédérale en matière d'aéronautique était en jeu en première instance et devant la Cour supérieure. Avant même de considérer cette doctrine, encore faut-il qu'une loi provinciale *prima facie* applicable aux activités d'Opsis puisse être mesurée à la compétence fédérale exclusive en cause, ici l'aéronautique. Cette importante question n'a pas été traitée par les parties en première instance, ni dans leurs mémoires en appel, bien qu'abordée lors de l'audience. Je me permets néanmoins de formuler les observations suivantes avant de me pencher sur l'enjeu constitutionnel.

[9] En effet, il m'apparaît clairement que le champ d'application de la *LSP* ne vise pas les activités d'entités, d'organismes ou de personnes dans le domaine de la sécurité publique, que ce soit en matière fédérale ou provinciale. La *LSP* s'applique « aux activités de sécurité privée »⁴.

[10] La *LSP* assujettit les titulaires de permis d'agent au respect des normes de comportement larges, visant notamment le professionnalisme, l'intégrité, la compétence, la vigilance et la diligence dans l'exercice de leurs fonctions. Par incidence, les titulaires de permis d'agence sont liés par ces normes de comportement réglementaires. Un organisme d'application de la Loi, le Bureau de la sécurité privée (« BSP »), dispose de larges pouvoirs visant à assurer le respect des dispositions de la *LSP* par les titulaires de permis. Le BSP peut donner à un titulaire de permis d'agence des directives sur toute question qui entoure l'exercice de ses activités. La *LSP* confère aux inspecteurs du BSP

¹ *Loi sur la sécurité privée*, RLRQ, c. S-3.5.

² *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Opsis Services aéroportuaires inc.*, 2018 QCCQ 9803 [jugement de première instance].

³ *Opsis services aéroportuaires inc. c. Directeur des poursuites criminelles et pénales*, 2020 QCCS 4772 [Jugement entrepris].

⁴ *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 1, paragr. 1.

des pouvoirs d'inspection et d'enquête, incluant la possibilité d'accès aux lieux où sont exercées les activités des titulaires de permis. Le BSP peut suspendre, révoquer ou refuser de renouveler un permis en cas de violation des conditions par le titulaire ou s'il ne satisfait plus aux conditions.

[11] Je crois que ces dispositions ne sont pas applicables aux opérations d'Opsis en lien avec le centre d'appels d'urgence pour ADM. Opsis exerce des responsabilités de sécurité publique de nature étatique selon le droit fédéral en matière aéroportuaire. Fondé sur cette conclusion, il ne serait pas nécessaire de considérer la doctrine de l'exclusivité des compétences.

[12] Mais, répondant aux arguments des parties sur la question constitutionnelle, j'estime que le juge d'appel a raison de conclure que la sécurité fait partie du contenu essentiel de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Sans mesure de sûreté et de sécurité, il n'y aurait tout simplement pas d'aviation civile.

[13] Le régime réglementaire de la *LSP* est englobant et vise à encadrer tous les aspects des activités de sécurité publique au Québec. À sa face même, l'application de ce régime entraverait gravement la capacité du fédéral à réglementer et à régir de manière complète et exclusive la sûreté et la sécurité de l'aéronautique, notamment pour satisfaire aux obligations internationales du Canada. Un opérateur de sécurité aéroportuaire comme Opsis ne peut être assujéti aux dispositions d'un régime réglementaire parallèle en matière de sécurité, mis en œuvre sur tous ses aspects et de manière largement discrétionnaire par un organisme de réglementation, le BSP, lequel dispose de pouvoirs étendus d'enquête et d'application de la Loi, de donner des directives à des fins de protection du public, de retrait de permis, le tout appuyé par des sanctions pénales en cas de non-respect de la Loi.

[14] L'appel doit donc être rejeté avec frais de justice et l'acquiescement d'Opsis confirmé.

LE CONTEXTE

Les activités d'Opsis et le cadre juridique en matière de sûreté aérienne

[15] Opsis est une entreprise qui offre des services spécialisés dans le domaine aéroportuaire. Elle est une société filiale du Groupe Hélios, un groupement d'entreprises œuvrant dans le domaine de la gestion immobilière et d'infrastructures. Les activités d'Opsis qui font l'objet du litige dans le présent dossier portent sur la sécurité aéroportuaire. Elles consistent en l'opération du centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau, sous l'autorité d'ADM.

[16] Le mandat d'Opsis est décrit dans un devis technique préparé par ADM⁵ et comprend : l'opération des systèmes informatisés du centre d'appels; l'interprétation des différents signaux en provenance des écrans de surveillance; le repérage des alarmes et la transmission d'alertes aux personnes concernées; la surveillance par caméra des emplacements intérieurs et extérieurs de l'aéroport afin de détecter des anomalies ou d'identifier les causes d'une alarme; la prise des appels d'urgence, la répartition assistée par ordinateur et le contact des services d'urgence externes; l'assistance aux représentants d'ADM lors de déclenchement de mesures d'urgence sur les sites de Montréal-Trudeau et de Montréal-Mirabel; et la production de rapports opérationnels, de copies vidéo et photos à partir des enregistrements de surveillance, notamment à des fins d'application de la loi⁶.

[17] Selon la preuve, l'opération d'un centre d'appels d'urgence dans le domaine de l'aviation civile requiert une formation spécialisée selon des normes uniques et définies par les autorités fédérales, puisque les répartiteurs doivent gérer, entre autres, des urgences aériennes et aéroportuaires en fonction d'un ensemble de normes internationales et de dispositions législatives et réglementaires fédérales propres aux activités aéronautiques.

[18] De fait, les activités d'Opsis sont fortement encadrées par un corpus de règles de l'aviation civile, dont le point de départ est la *Convention relative à l'aviation civile internationale*⁷ (« Convention de Chicago »), adoptée le 7 décembre 1944. À ce jour, 193 États sont signataires de cet instrument international, dont le Canada.

[19] Reconnaissant que les États ne pourraient agir seuls dans ce domaine, la Convention de Chicago vise à assurer le développement sûr, sécuritaire et ordonné de l'aviation civile internationale, ainsi que l'établissement de services internationaux de transport aérien déployés équitablement et exploités d'une manière saine et économique à l'échelle de la planète. À cet égard, chaque État contractant doit s'engager à atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes et les procédures en matière d'aéronautique, notamment en matière de sûreté et de sécurité⁸.

[20] La Convention de Chicago institue également l'Organisation de l'aviation civile internationale (« OACI »), qui a pour objet « de développer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale, ainsi que de favoriser l'établissement et de stimuler le développement des transports aériens internationaux »⁹. L'OACI cherche ainsi à contribuer à l'uniformisation des règlements, des normes et des procédures de l'aviation civile, incluant en matière de sûreté et de sécurité. Plus de 12 000 normes et pratiques

⁵ Pièce D-7.

⁶ Jugement entrepris, paragr. 20.

⁷ *Convention relative à l'aviation civile internationale*, 7 décembre 1944, 15 R.T.N.U. 295, entrée en vigueur le 4 avril 1947.

⁸ *Id.*, art. 37.

⁹ *Id.*, art. 44.

recommandées ont été adoptées à ce jour par consensus par les 193 membres de l'OACI, dont plusieurs portent sur la sûreté et la sécurité aéronautiques¹⁰.

[21] Au Canada, la principale législation qui met en œuvre les différents aspects de la *Convention de Chicago* est la *Loi sur l'aéronautique*¹¹. La Loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province¹². Son champ d'application est large. Elle vise, dans l'ensemble du Canada, les personnes, produits aéronautiques et autres objets en matière d'aéronautique, de même que les titulaires de documents d'aviation canadiens, les transporteurs aériens et les aérodromes, les aéronefs canadiens, leurs passagers et équipages, au Canada et à l'étranger¹³.

[22] La *Loi sur l'aéronautique* autorise le gouverneur en conseil à réglementer la sûreté aérienne en édictant notamment des règles sur la sécurité du public, des aéronefs, de leurs passagers et équipages ainsi que des aérodromes et autres installations aéronautiques¹⁴. Elle lui permet d'établir des zones réglementées et d'y régir le contrôle des personnes et des biens qui y ont accès¹⁵. De la même manière, le gouverneur en conseil peut exiger d'une personne ou catégorie de personnes l'obtention d'une habilitation de sécurité comme condition pour exercer certaines activités¹⁶, obliger les exploitants d'aérodromes à se doter de systèmes de gestion de la sûreté et régir le contenu et les exigences de ces systèmes¹⁷. À cet égard, le gouverneur en conseil peut aussi régir les qualifications, la formation et les normes de rendement des catégories de personnes qui exercent des fonctions liées aux exigences de sûreté¹⁸.

[23] Divers autres pouvoirs sont attribués au ministre des Transports du Canada, dont celui de prendre des mesures pour la sûreté aérienne¹⁹, ce qui inclut l'émission de directives d'urgence²⁰, d'accorder, de refuser, de suspendre ou d'annuler une habilitation de sécurité²¹ et de nommer des personnes pour contrôler l'observation des règlements

¹⁰ Voir OACI, « Historique de l'OACI et la Convention de Chicago », en ligne : < <https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/FR/default.aspx> > (page consultée le 22 juin 2022). En ce qui concerne la distinction entre la sûreté et la sécurité, voir Gouvernement du Canada, Guide fédéral de jurilinguistique législative française (JLF) « "Sûreté" et "Sécurité" : question d'usage », en ligne : < <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/legis-redact/juril/no127.html#> > (page consultée le 27 février 2023). À des fins de clarté, les termes seront utilisés indistinctement et en faisant référence au cadre législatif et réglementaire applicable, s'il y a lieu.

¹¹ *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2.

¹² *Id.*, art. 2.

¹³ *Id.*, art. 4.

¹⁴ *Id.*, al. 4.71(2)a).

¹⁵ *Id.*, al. 4.71(2)b), c) et d).

¹⁶ *Id.*, al. 4.71(2)g).

¹⁷ *Id.*, al. 4.71(2)k).

¹⁸ *Id.*, al. 4.71(2)m).

¹⁹ *Id.*, art. 4.72.

²⁰ *Id.*, art. 4.77.

²¹ *Id.*, art. 4.8.

sur la sûreté aérienne et des mesures de sûreté applicables²². Des sanctions pénales sont également prévues pour toute contravention à la *Loi sur l'aéronautique* ou à ses règlements d'application²³.

[24] Les obligations contenues dans la *Loi sur l'aéronautique* en matière de sécurité sont développées dans le *Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne*²⁴ (« *RCSA* »). L'objet du *RCSA* est défini à son article premier de la manière suivante :

1. (1) Le présent règlement est le principal moyen pour compléter le cadre législatif prévu aux articles 4.7 à 4.87 de la Loi. Il est conçu pour accroître l'état de préparation dans l'éventualité d'atteintes illicites et de tentatives d'atteintes illicites à l'aviation civile et pour faciliter la détection et la prévention des atteintes illicites et des tentatives d'atteintes illicites à l'aviation civile, et l'intervention et la récupération à la suite de telles atteintes ou tentatives d'atteintes.

(2) S'ajoutent au présent règlement, au besoin, les autres règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les arrêtés d'urgence, les arrêtés ministériels et les directives d'urgence.

1. (1) These Regulations are the principal means of supplementing the legislative framework set out in sections 4.7 to 4.87 of the Act. They are designed to enhance preparedness for acts or attempted acts of unlawful interference with civil aviation and to facilitate the detection of, prevention of, response to and recovery from acts or attempted acts of unlawful interference with civil aviation.

(2) These Regulations are supplemented from time to time by other aviation security regulations and by security measures, interim orders, ministerial orders and emergency directions.

[25] Le *RCSA* est divisé en 14 parties²⁵. L'une de celles-ci, la partie 4²⁶, est consacrée à la sûreté des aérodromes énumérés dans l'annexe 1, dont fait partie l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau²⁷. On y prévoit notamment les exigences que doivent satisfaire le personnel de sûreté de l'aérodrome ainsi que les autres personnes à qui sont assignés des rôles et des responsabilités en cette matière²⁸. Entre autres, l'exploitant d'un aérodrome veille à ce que ses employés reçoivent une formation initiale sur les lois

²² *Id.*, art. 4.84 et s.

²³ *Id.*, art. 7.3 et s.

²⁴ *Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne*, DORS/2011-318.

²⁵ *Id.*, art. 2.

²⁶ *Id.*, art. 82-237.

²⁷ *Id.*, annexe 1.

²⁸ *Id.*, art. 108 et s.

entourant la sûreté aérienne, les mesures de contrôle et les procédures relatives à la sûreté, les systèmes et les équipements et les menaces potentielles²⁹.

[26] Plusieurs dispositions sont également prévues pour régir les zones réglementées³⁰. Par exemple, pour délivrer une carte d'identité de zone réglementée, l'exploitant d'un aérodrome s'assure que la personne visée respecte certaines exigences, incluant une habilitation de sécurité³¹ dont la délivrance est du ressort du ministre des Transports, comme mentionné précédemment. Cette habilitation vise à empêcher l'accès à des zones délicates d'un aérodrome à toute personne qui présente un risque à la sûreté de l'aviation. Des vérifications poussées de sécurité sont alors menées³².

[27] En vertu du *RCSA*, l'exploitant d'un aérodrome doit aussi prévoir un programme de sûreté aéroportuaire détaillé par lequel il définit et documente notamment les rôles et responsabilités visant la sûreté de l'aérodrome qui sont assignés à chaque groupe de ses employés et de ses entrepreneurs, de même que la formation du personnel de sûreté³³. Il doit de plus établir un plan stratégique de sûreté aéroportuaire³⁴ et un plan d'urgence³⁵. Des exercices pratiques doivent d'ailleurs se tenir tous les deux ans³⁶.

[28] Dans ce contexte législatif et réglementaire exhaustif, Opsis est le mandataire d'ADM pour l'opération du centre d'appels d'urgence à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau. Ce mandat met en œuvre plusieurs facettes de sûreté et de sécurité du transport aérien découlant de la Convention de Chicago, la *Loi sur l'aéronautique* et ses règlements d'application, notamment la surveillance des lieux, la gestion de systèmes de sécurité, la réponse aux incidents de sécurité et aux urgences et le soutien aux organismes d'application de la loi en zone aéroportuaire.

[29] Si ces activités de sûreté et de sécurité n'étaient pas déléguées à Opsis dans le cadre de son mandat, ADM devrait les effectuer elle-même. Si certains volets de ces opérations n'étaient pas délégués législativement aux exploitants des aérodromes, l'État devrait les effectuer lui-même. Il s'agit donc de responsabilités étatiques en matière de sûreté et de sécurité du transport aérien.

²⁹ *Id.*, art. 115.

³⁰ *Id.*, art. 127 et s.

³¹ *Id.*, art. 146.

³² Voir le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport aérien, en ligne : < <https://tc.canada.ca/> > (page consultée le 4 juillet 2022).

³³ *Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne, supra*, note 24, art. 191.

³⁴ *Id.*, art. 202.

³⁵ *Id.*, art. 206.

³⁶ *Id.*, art. 207.

Le litige entre les parties et les jugements

[30] Opsis a été accusée de deux chefs d'avoir exploité une entreprise offrant une activité de sécurité privée sans être titulaire d'un permis d'agence de la catégorie pertinente à l'activité offerte, en contravention des articles 4 et 114 *LSP*.

[31] Opsis a admis faire l'opération d'un système électronique de sécurité, de surveillance vidéo et de contrôle des accès à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau. Si l'on considère ces activités, sans toutefois s'attarder à l'objet de la Loi, on pourrait croire qu'elles tombent dans le champ d'application de la *LSP*, selon l'alinéa 1(1°). En suivant cette logique, Opsis plaide ne pas être constitutionnellement assujettie à la *LSP* et a demandé que la Loi lui soit déclarée inapplicable.

[32] Dans des motifs succincts, la juge de première instance analyse l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences en lien avec les activités d'Opsis³⁷. D'emblée, elle indique qu'il n'est pas contesté que le centre d'appels d'urgence est un service essentiel à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau³⁸.

[33] La juge de première instance est cependant d'avis que la preuve ne démontre pas que ce régime législatif provincial prévu dans la *LSP* gêne ou empiète sur les opérations du centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau. Elle conclut que la *LSP* et ses règlements ne constituent pas une entrave menaçant le contenu essentiel de la compétence fédérale en matière d'aéronautique et déclare donc Opsis coupable des deux chefs d'accusation³⁹.

[34] Opsis porte ce jugement en appel devant la Cour supérieure, siégeant comme cour d'appel en matière sommaire. Le juge d'appel procède à une étude exhaustive du régime législatif en cause⁴⁰ et expose les principes constitutionnels applicables en matière de partage des compétences⁴¹. Il conclut que les activités d'Opsis, c'est-à-dire l'opération du centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau, s'inscrivent dans le contenu essentiel de la compétence fédérale sur l'aéronautique, qui inclut la sécurité aéroportuaire⁴².

[35] Selon le juge d'appel, la *LSP* assujettit les activités d'Opsis à un système de permis; il y a donc empiètement sur le contenu essentiel de la compétence sur l'aéronautique⁴³. Le juge d'appel examine ensuite la question de l'entrave. Il identifie trois entraves dans la *LSP* et ses règlements⁴⁴ aux activités fédérales d'Opsis : (1) le pouvoir

³⁷ Jugement de première instance, paragr. 2-4.

³⁸ *Id.*, paragr. 5.

³⁹ *Id.*, paragr. 23-29.

⁴⁰ Jugement entrepris, paragr. 26-41.

⁴¹ *Id.*, paragr. 42-48.

⁴² *Id.*, paragr. 60-74.

⁴³ *Id.*, paragr. 75-76.

⁴⁴ *Id.*, paragr. 114-122.

du BSP de donner des directives contraignantes aux titulaires de permis d'agence; (2) son pouvoir de retirer un permis d'agent à une personne qui, à son avis, ne respecte pas certaines normes comportementales dans l'exercice de ses activités; et (3) son large pouvoir d'inspection et d'enquête relativement à ces questions⁴⁵.

[36] Ayant conclu que certaines dispositions de la *LSP* constituent une entrave aux activités d'Opsis en matière d'aéronautique, le juge d'appel se questionne sur la réparation. Il considère que les exigences en lien avec le permis d'agence sont inextricablement liées à celles sur les permis d'agent. Le BSP ne pourrait appliquer que partiellement la *LSP*. Par conséquent, il déclare que la *LSP* en entier est inapplicable aux activités d'Opsis et l'acquitte des infractions reprochées⁴⁶.

L'ANALYSE

[37] Les appelants plaident que le juge d'appel a erré en déclarant que la *LSP* était inapplicable à Opsis en raison de la doctrine de l'exclusivité des compétences. Ils énoncent que cette doctrine de l'exclusivité est à contre-courant de la conception moderne du fédéralisme. Les tribunaux devraient autant que possible favoriser l'application des lois fédérales et provinciales. Aussi, l'entrave doit se traduire par des conséquences fâcheuses et être importante et grave. Selon eux, ce seuil n'était pas franchi en ce qui concerne les activités d'Opsis.

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

[38] Comme je l'ai indiqué, il se pose une question préalable qui m'apparaît fondamentale et incontournable, c'est-à-dire est-ce que le régime de la *LSP* s'applique à des activités de sécurité publique?

[39] Je ne pense pas que la *LSP*, qui régit les activités de « sécurité privée », s'applique en matière de sécurité publique. Opsis exerce des activités de sécurité publique en matière d'aéronautique. Avant d'aborder la doctrine de l'exclusivité des compétences, il doit nécessairement y avoir une loi provinciale qui serait *prima facie* applicable aux activités aéroportuaires d'Opsis.

[40] La *LSP* prévoit à son article 1 qu'elle « s'applique aux activités de sécurité privée suivantes » [soulignement et gras ajoutés], soit : 1° le gardiennage, la surveillance et la protection de personne ou de lieux; 2° l'investigation, la recherche de personnes, de biens ou renseignements, relatifs notamment à des infractions; 3° les activités liées à la serrurerie, au verrouillage et aux coffres-forts; 4° les activités reliées aux systèmes électroniques de sécurité et la surveillance vidéo; 5° le convoyage de biens de valeur; et 6° les services-conseils en sécurité.

⁴⁵ *Id.*, paragr. 123.

⁴⁶ *Id.*, paragr. 127-133.

[41] Le régime de la *LSP* vise à régir les « activités de sécurité privée ». Or, même si Opsis est une entreprise privée, en ce qui concerne l'opération du centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau, elle exerce non pas des activités de sécurité privée, mais des activités de sécurité publique, qui sont strictement et exhaustivement encadrées par le droit fédéral.

[42] La notion de « sécurité publique » vise la protection des biens, des infrastructures essentielles, des personnes, de l'ordre public ou de certaines activités essentielles au fonctionnement de la société, responsabilités qui sont assurées par l'État ou qui sont autrement régies par l'État. En effet, il y a lieu de distinguer les activités et services de sécurité publique, qui « protègent les biens et les espaces publics », des services de sécurité privée, selon lesquels les agents de sécurité privée « travaillent pour leur employeur et pas nécessairement pour le bien commun »⁴⁷.

[43] Par exemple, les forces policières, tant fédérales, provinciales, que municipales, assurent le maintien de la paix, la prévention du crime et la sécurité publique⁴⁸. Plusieurs organismes publics, tant fédéraux que provinciaux, assurent, sous divers angles, la sûreté et la sécurité publiques, incluant les Forces armées canadiennes⁴⁹, les ministères de la Sécurité publique⁵⁰, le Service canadien du renseignement de sécurité⁵¹, le Centre de la sécurité des télécommunications⁵², les services frontaliers⁵³, les agents et instances d'immigration⁵⁴. Dans plusieurs cas, ces ministères, agences ou organismes fédéraux exercent des responsabilités en matière de sûreté et de sécurité du transport aérien.

[44] Certaines des activités décrites à l'article 1 de la *LSP* sont effectuées par ces entités dans le cadre de leurs mandats de sécurité publique, incluant les services d'investigation, d'enquête, la protection des personnes et des biens ou la surveillance numérique. Ces activités de protection de la sécurité publique ne sont pas de nature de la sécurité privée et ne sont pas assujetties à la *LSP*.

⁴⁷ Geoffrey Li, Gouvernement du Canada, « Services de sécurité privés et services de police publics », 12 mars 2009, en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2008010/article/10730-fra.htm#a13> (page consultée le 27 février 2023). Voir également Ruth Montgomery et Curt Taylor Griffiths, Division de la recherche de Sécurité publique Canada, « Le recours aux services de sécurité privés pour assurer le maintien de l'ordre », 2016, en ligne : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/archive-2015-r041/2015-r041-fr.pdf> (page consultée le 27 février 2023), p. 49-50.

⁴⁸ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10, article 18; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, article 48.

⁴⁹ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5.

⁵⁰ *Loi sur le ministère de la sécurité publique*, RLRQ, c. M-19.3, art. 8; *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10, art. 4.

⁵¹ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, préambule.

⁵² *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*, L.C. 2019, ch. 13, préambule.

⁵³ *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, art. 5.

⁵⁴ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, al. 3(1)h).

[45] L'article 2 de la *LSP* confirme cette interprétation, en clarifiant que sont exclues du champ d'application de la Loi les activités de certains organismes provinciaux chargés de faire des enquêtes, des inspections ou des investigations en matière d'application de la loi, incluant les agents de la paix et les personnes employées par des corps de police qui, sans être des agents de la paix, sont affectées aux enquêtes⁵⁵. À cet égard, l'article 2 n'élargit pas la portée de la *LSP*, qui est définie à l'article 1. Le champ d'application de la *LSP* demeure le champ des « activités de sécurité privée »⁵⁶. L'article 2 clarifie que les activités et personnes chargées de faire des enquêtes, des inspections ou des investigations en matière d'application de la loi ne sont pas des activités de sécurité privée⁵⁷.

[46] L'article 2 écarte également d'autres activités de personnes ou organismes qui pourraient être autrement visées par l'article 1 de la *LSP*, mais qui n'ont pas de mandat de sécurité publique, comme les membres d'ordres professionnels, les personnes qui recherchent de l'information à des fins d'embauche et les assureurs.

[47] La notion de « sécurité publique » apparaît clairement à la lecture d'une Loi adoptée dans la foulée des attentats terroristes de septembre 2001 aux États-Unis. En 2003, le Parlement du Canada adoptait le *Projet de loi C-7*, intitulé *Loi de 2002 sur la sécurité publique* (« *Loi de 2002* »)⁵⁸. 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. Comme l'indiquait le ministre des Transports du Canada lors de l'étude en comité parlementaire du *Projet de loi C-17*, repris intégralement lors de la 3^e session de la 37^e législature sous la forme du *Projet de loi C-7*, l'initiative vise à « renforcer la capacité du gouvernement à protéger les citoyens » et mettre au « premier plan la sécurité et la sûreté », ce qui inclut la capacité gouvernementale « de créer un environnement sûr pour le transport aérien »⁵⁹.

[48] La panoplie des lois et sujets traités par la *Loi de 2002* permet de saisir la portée des responsabilités étatiques en matière de sécurité publique. La *Loi* traite notamment d'immigration, de sûreté du transport maritime, de la protection des eaux navigables, des risques relatifs à la santé publique, des explosifs, des licences d'exportation et d'importation, de la protection des pipelines et infrastructures de transport d'énergie et des dispositifs émettant des radiations.

⁵⁵ *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37.

⁵⁶ Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37^e légis., 2^e sess., vol. 39, n^o 17, 7 juin 2006, p. 2-10 (J. P. Dupuis et L. Papineau).

⁵⁷ *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Debon Loi sur la sécurité privée – Agent de la paix – Fonctions incompatibles*, 2018 QCCQ 120, paragr. 15.

⁵⁸ *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.

⁵⁹ Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 37^e légis., 2^e sess., 3 décembre 2002, p. 1535-1540 (D. Collenette).

[49] Comme volet des responsabilités étatiques en matière de sécurité publique, la *Loi de 2002* modifie la *Loi sur l'aéronautique* : en vue de renforcer « les objectifs du régime de la sûreté aérienne, notamment en permettant au ministre d'émettre des directives d'urgence [...] afin de répondre immédiatement aux menaces contre la sûreté aérienne »; les amendements « clarifient et étoffent le pouvoir réglementaire en matière de contrôles »; « donnent une assise législative aux habilitations de sécurité »; permettent « l'établissement, par l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, les transporteurs aériens et les exploitants d'aérodromes ou d'autres installations aéronautiques, de systèmes de gestion de la sûreté »⁶⁰.

[50] Ces amendements à la *Loi sur l'aéronautique*, en grande partie toujours en vigueur aujourd'hui, s'inscrivent dans un mandat gouvernemental de sûreté et de sécurité publiques dans le domaine de l'aéronautique. Plusieurs des amendements apportés à la *Loi sur l'aéronautique* par la *Loi de 2002* portent sur des matières qui font partie du mandat d'Opsis d'opérer un centre d'appels d'urgence à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau, incluant les activités de surveillance et de gestion de la sûreté des installations aéroportuaires, le déclenchement des mesures d'urgence et l'assistance aux représentants de l'administration aéroportuaire et aux agents d'exécution de la loi.

[51] Il s'agit d'activités de sécurité publique, non de sécurité privée.

[52] Par contraste, comme indiqué, le champ d'application de la *LSP* vise les « activités de sécurité privée ». L'historique de l'adoption de cette Loi démontre qu'elle visait à combler un vide à la suite du développement de l'industrie de la sécurité privée, qui n'était pas normée. En effet, depuis le début du 20^e siècle, il y a eu un essor de cette industrie au Québec et au Canada. Des entreprises privées de sécurité ont vu le jour pour assurer diverses fonctions dans la sphère privée, dont le maintien de l'ordre, la protection des personnes, des biens et de l'argent. Les actions des agences et agents de sécurité privée peuvent comporter certaines fonctions coercitives ou intrusives qui sont autrement normées lorsqu'exercées par des agents de l'État, d'où la nécessité d'un contexte d'encadrement et de responsabilisation adéquat.

[53] En réponse à cette réalité⁶¹, le législateur québécois adoptait en 1962 la *Loi des agences d'investigation ou de sécurité*⁶². Face à une évolution rapide de l'industrie de la sécurité privée subséquentement, un comité consultatif a été mis en place en 1996 et a été chargé d'identifier les problèmes propres à l'industrie afin de proposer des solutions. Ce comité a conclu à la nécessité d'un nouveau cadre législatif et réglementaire. Il a mis

⁶⁰ *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, Sommaire.

⁶¹ 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.

⁶² *Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité*, RLRQ, c. A-8.

de l'avant notamment des problèmes en matière d'éthique et de déontologie, de même que des lacunes en matière de formation⁶³.

[54] Suivant ces constats, une réflexion s'enclencha au sujet d'un encadrement législatif modernisé, lequel fut adopté et sanctionné le 14 juin 2006. Le 22 juillet 2010, la *LSP* est entrée en vigueur dans son intégralité⁶⁴.

[55] Comme l'a déjà souligné notre Cour, l'objectif de la *LSP* est de renforcer la protection du public en lien avec les activités de sécurité privée⁶⁵. Lors du dépôt du *Projet de loi n° 88*, le ministre de la Sécurité publique de l'époque établissait une distinction claire entre la sécurité publique, qui est de la responsabilité de l'État, et la sécurité privée, qui n'était pas adéquatement normée :

La sécurité publique est une responsabilité du gouvernement, et, tel que nous nous y étions engagés lors des dernières consultations publiques, le projet de loi n° 88 proposera quelques pistes de solution pour assurer une cohésion entre la sécurité publique et la sécurité privée. Tout cela, nous l'espérons, contribuera à améliorer les pratiques en sécurité privée tant pour le bénéfice des travailleurs de ce secteur que pour ceux du public.⁶⁶ [Soulignement et emphase ajoutés.]

[56] Notons que la *LSP* elle-même distingue la « sécurité privée » et la « sécurité publique ». L'article 41 de la *LSP* édicte la mission du BSP qui inclut, à son paragraphe 5°, de favoriser « la cohérence des actions des intervenants de la sécurité privée avec celles des intervenants de la sécurité publique » [soulignements ajoutés].

[57] L'objectif de protection du public en lien avec les activités de sécurité privée passe par quatre sous-objectifs qui ont été intégrés dans la *LSP* : 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; un meilleur contrôle de l'intégrité des titulaires de permis; et l'amélioration des pratiques de sécurité privée⁶⁷. Pour parvenir à ces fins, la *LSP* se fonde sur quatre moyens, soit : l'établissement d'un régime de permis, la création d'un organisme d'autorégulation, l'octroi de pouvoirs d'inspection et d'enquête ainsi que l'édiction de mesures coercitives, dont des sanctions pénales.

⁶³ Jean Allaire, *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 61, p. 4-5.

⁶⁴ *Id.*, p. 5.

⁶⁵ *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^{er} avril 2021, n° 39431. Voir aussi : *Bureau de la sécurité privée c. Aurélien*, 2022 QCCA 239, paragr. 74.

⁶⁶ Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37^e lég., 2^e sess., vol. 39, n° 34, 31 mai 2006, p. 1931 (J.P. Dupuis).

⁶⁷ Jean Allaire, *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 61, p. 6.

[58] Ces considérations sont déjà couvertes en matière de sécurité publique, alors que les responsabilités étatiques sont intégrées dans un corpus législatif et réglementaire souvent exhaustif et complexe, pourvu de mécanismes de contrôle, de surveillance, d'enquête, de directives et d'application, notamment au niveau ministériel.

[59] Plus particulièrement, les activités d'Opsis, dans le cadre de l'opération du centre d'appels d'urgence à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau sous l'autorité d'ADM, qui visent à assurer la sûreté des opérations aéroportuaires et la sécurité publique en matière d'aéronautique, sont des activités qui découlent d'une responsabilité étatique fédérale en application notamment de la *Loi sur l'aéronautique* et de ses règlements d'application. Partant, ces activités échappent à l'application de la *LSP*, dont l'objectif législatif est de réglementer les « activités de sécurité privée ».

[60] La consultation de la jurisprudence appliquant le *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent qui exercent une activité de sécurité privée* (« *Règlement sur les normes de comportement* »)⁶⁸ permet de constater que le BSP agit uniquement pour des activités qui relèvent de la sécurité privée, non pas de la sécurité publique. En effet, la jurisprudence du Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») circonscrit ses analyses au domaine de la sécurité privée exclusivement⁶⁹.

[61] En résumé, avant même de considérer la doctrine de l'exclusivité des compétences, encore faut-il qu'une loi provinciale *prima facie* applicable aux activités d'Opsis puisse être évaluée au regard de la compétence fédérale exclusive en matière d'aéronautique⁷⁰. Or, je ne crois pas que la *LSP* s'applique aux activités d'Opsis à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau, qui portent sur la sûreté et la sécurité publiques en matière aéroportuaire.

⁶⁸ *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.

⁶⁹ *Kerr c. Bureau de la sécurité privée*, 2022 QCTAQ 03281, paragr. 19; *M.P. c. Bureau de la sécurité privée*, 2016 QCTAQ 01123, paragr. 13, 24; 9208-6552 *Québec Inc. c. Bureau de la sécurité privée*, 2015 QCTAQ 01185, paragr. 2, 8, 18, 53, 83; *Mathieu Chainey c. Bureau de la sécurité privée*, 2012 QCTAQ 04562, paragr. 11, 17-19, 31, confirmée par *Bureau de la sécurité privée c. Tribunal administratif du Québec*, 2012 QCCS 3431.

⁷⁰ Peter W. Hogg & Wade Wright, *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. supplemented, Toronto, Thomson Reuters, 2022, § 59:1. (Procedure in constitutional cases) : "Judicial review of legislation can occur whenever a statute is potentially applicable to facts in proceedings before a court"; Nicole Duplé, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, 7^e éd. revue et augm., Montréal, Wilson et Lafleur, 2018, p. 380 : « Le contrôle de la validité des lois suppose qu'un rapport soit établi entre la norme législative ou infra-législative qui est contestée et la norme constitutionnelle. ».

[62] Les tribunaux devraient faire preuve de prudence avant de se prononcer sur des questions relatives au partage des compétences constitutionnelles entre le fédéral et les provinces, matière qui soulève des questions souvent complexes et épineuses⁷¹. L'application *prima facie* d'une loi provinciale aux activités d'Opsis en matière aéroportuaire est une condition essentielle et préalable avant de pouvoir aborder toute analyse constitutionnelle portant sur l'exclusivité des compétences.

[63] Je me penche maintenant sur la question constitutionnelle soulevée par les parties et traitée en première instance.

La doctrine de l'exclusivité des compétences

[64] Le cadre d'analyse portant sur la doctrine de l'exclusivité des compétences est bien établi. Pour que la doctrine s'applique, la ou les disposition(s) contestée(s) doit(vent) empiéter sur le contenu essentiel d'un chef de compétence exclusive prévu par la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷². Cet empiètement doit ensuite entraver par ses effets l'exercice d'une activité relevant du contenu essentiel du chef de compétence⁷³.

[65] 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*⁷⁴, la jurisprudence ultérieure de la Cour confirme que la doctrine est toujours bien vivante en droit constitutionnel canadien, ayant été notamment considérée en matière aéronautique et de transport maritime⁷⁵.

[66] Il est reconnu que l'aéronautique est une compétence qui appartient exclusivement au Parlement du Canada en vertu de son pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement⁷⁶. Il s'agit d'une question d'intérêt national et international. Le fédéral doit pouvoir réglementer, de manière exclusive, le domaine de l'aéronautique⁷⁷, ce qui vise autant l'exploitation des aéronefs que des aéroports et

⁷¹ Voir, *a contrario*, *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, paragr. 13. Voir aussi *Roy c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 1435, paragr. 10-11, citant *Imperial Tobacco Canada ltée c. Conseil québécois sur le tabac et la santé*, 2019 QCCA 358, paragr. 1201-1205.

⁷² *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, annexe II, n° 5, art. 91 [« *Loi constitutionnelle de 1867* »].

⁷³ *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada inc.*, 2019 CSC 58, paragr. 90-92.

⁷⁴ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, paragr. 42 [*Banque canadienne de l'Ouest*].

⁷⁵ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, paragr. 58. Voir également *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 73, paragr. 91; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, paragr. 61.

⁷⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91.

⁷⁷ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 75, paragr. 2, 28-31, citant *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292 et *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54 (C.P.). Voir aussi : *Procureure générale du Québec c. Leclerc*, 2018 QCCA 1567, paragr. 44, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 23 mai 2019, n° 38414.

aérodromes⁷⁸. En ce qui concerne les aéroports et aérodromes, cette compétence est large et englobe notamment la détermination des emplacements, les plans d'un aéroport, ses dimensions, les matériaux qui devront entrer dans la construction des différents bâtiments, les pistes et structures et la formation des pilotes d'aéronefs⁷⁹.

[67] Sans l'ombre d'un doute, la sûreté et la sécurité aéronautiques font partie de ce contenu essentiel et irréductible de cette compétence fédérale. Sans l'application de normes robustes en cette matière, tant à l'échelle internationale que nationale, il n'y aurait tout simplement pas d'aviation civile. Comme l'indiquait la Cour suprême dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association* : « les aéroports et les aérodromes canadiens forment un réseau de lieux d'atterrissage qui, ensemble, facilitent le transport aérien et assurent la sécurité » [soulignement ajouté].⁸⁰ En cette matière, il n'est pas possible d'envisager une réglementation hétérogène et fragmentée selon des règles qui pourraient être adoptées par chaque province⁸¹.

[68] Comme je l'indiquais précédemment, le juge d'appel conclut que trois aspects de la *LSP* et de ses règlements d'application entravent la compétence exclusive fédérale en matière d'aéronautique : (1) le pouvoir du BSP de donner des directives contraignantes aux titulaires de permis d'agence; (2) son pouvoir de retirer un permis d'agent à une personne qui ne respecte pas certaines normes comportementales; et (3) le large pouvoir d'inspection et d'enquête du BSP relativement à ces questions.

[69] Le juge d'appel ne commet aucune erreur. J'aborderai cependant la question un peu différemment. Le juge se penche sur des sujets précis qui, à son avis, constituent une entrave, puis au stade de la réparation, il détermine que c'est la *LSP* dans son ensemble qui doit être déclarée inapplicable puisqu'il n'est pas possible de segmenter ses dispositions de manière à donner une juridiction incomplète au BSP.

[70] Je traiterais plutôt ce dernier constat de front. À mon avis, 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 au complet

⁷⁸ *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581, paragr. 72, repris dans *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 75, paragr. 31

⁷⁹ *Procureure générale du Québec c. Leclerc*, *supra*, note 77, paragr. 61.

⁸⁰ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 75, paragr. 33, citant *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, *supra*, note 77, p. 319.

⁸¹ Au contraire, l'aéronautique est reconnue comme étant une matière d'intérêt national : *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 75, paragr. 28; *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401, paragr. 37. Sur la nécessité que les États se conforment aux standards internationaux en matière de sûreté en aéronautique, voir : Paul Stephen Dempsey, *Public International Air Law*, Montréal, Institute and Centre for Research in Air and Space Law, McGill University, 2008, p. 83-84, disponible en ligne : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3295922 (page consultée le 6 mars 2023).

qui doit être mesuré à la compétence exclusive fédérale en matière d'aéronautique, non pas ses parties individuelles.

[71] Le régime de la *LSP* est englobant. Il s'applique tant aux agents qu'aux agences de sécurité. La *LSP* prévoit un système de permis que le BSP peut délivrer si certaines conditions sont satisfaites. Les titulaires de permis sont assujettis à des obligations continues, dont en matière de formation. Les agents et, par incidence les agences, sont soumis à des normes de comportements dans leurs activités de sécurité, selon les dispositions du *Règlement sur les normes de comportement*⁸². Ces normes régissent la compétence, le professionnalisme, la vigilance, la diligence et le soin « qu'on est raisonnablement en droit de s'attendre » d'un titulaire de permis d'agent⁸³.

[72] Tant les agents que les agences sont soumis à la vérification et au contrôle du BSP, qui dispose de larges pouvoirs, en matière de délivrance, de suspension, de révocation ou de non-renouvellement de permis. Le BSP est responsable de la formation des agents et des agences. Le BSP tient un registre public des titulaires de permis. Plus généralement, le BSP « voit à l'application de la présente loi et de ses règlements »⁸⁴. À cet égard, le BSP a des pouvoirs d'inspection et d'enquête à l'égard des titulaires de permis et de leurs activités. Le BSP peut ordonner la tenue d'enquêtes par des personnes qu'il désigne et qui sont investies à cette fin des pouvoirs de contrainte prévus dans la *Loi sur les commissions d'enquête*⁸⁵. Le BSP peut également donner à un titulaire de permis d'agence, « à tout moment à des fins de protection du public », « des directives entourant l'exercice de ses activités »⁸⁶. Le ministre responsable chapeaute la surveillance de l'application de la *LSP* et peut également ordonner la tenue d'enquêtes sur toute question qu'il juge pertinente à l'application de la Loi. Finalement, le respect du cadre réglementaire de sécurité privée est assuré par des sanctions pénales.

[73] Dans ce contexte, la conclusion limitative de la juge de première instance selon laquelle l'objet de la *LSP* consiste essentiellement à « vérifier les bonnes mœurs de ceux qui pratiquent ces activités de sécurité »⁸⁷ est manifestement erronée. L'objet de la *LSP* est beaucoup plus large et vise à assurer la réglementation de tous les aspects de la sécurité privée, incluant le professionnalisme, la vigilance et la diligence des agents.

[74] La *LSP* confère au BSP et au ministre responsable de larges pouvoirs de surveillance discrétionnaires, compte tenu notamment de l'ampleur des obligations comportementales qui doivent être respectées par les titulaires de permis. La *LSP* et ses règlements forment un tout indissociable. Le BSP et le ministre ne peuvent faire appliquer

⁸² *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent qui exercent une activité de sécurité privée, supra, note 68.*

⁸³ *Id.*, art. 6.

⁸⁴ *Loi sur la sécurité privée, supra, note 1, paragr. 41(1°).*

⁸⁵ *Loi sur les commissions d'enquête, supra, note 55.*

⁸⁶ *Loi sur la sécurité privée, supra, note 1, paragr. 42(1°).*

⁸⁷ Jugement de première instance, paragr. 16.

la Loi partiellement. Comme l'affirme le juge d'appel, conclusion que je partage : « [i]l est difficile de concevoir que le législateur provincial ait eu l'intention d'appliquer un système de permis « à la pièce » et de priver ainsi le B.S.P. d'une partie de ses pouvoirs »⁸⁸. La prétention subsidiaire des appelants selon laquelle la Cour pourrait simplement procéder à un découpage des dispositions de la *LSP* qui seraient constitutionnellement problématiques doit être rejetée.

[75] Dans cette affaire, je conclus qu'il y a empiètement et entrave à la compétence fédérale. Ce régime réglementaire de sécurité privée, s'il était effectivement *prima facie* applicable aux activités d'Opsis d'opération d'un centre d'appels d'urgence à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau, assujettirait de larges pans de la sûreté et de la sécurité aéronautiques et aéroportuaires au contrôle et aux « décisions largement discrétionnaires » du BSP et du ministre provincial responsable⁸⁹, « alors que ces aspects sont de compétence fédérale exclusive »⁹⁰.

[76] Cette conclusion est fondée sur le large champ d'application de la *LSP*, incluant le comportement, la diligence des agents et incidemment des agences de sécurité, des pouvoirs étendus d'enquête et d'application de la Loi par le BSP; le pouvoir du BSP de donner des directives à des fins de protection du public; le pouvoir de non-renouvellement ou de retrait de permis, le tout appuyé de sanctions pénales, notamment à l'égard de toute personne qui « par un ordre, un conseil, une directive ou une politique, amène un titulaire de permis d'agent à contrevenir à une norme de comportement »⁹¹. Cette dernière disposition pourrait permettre d'entreprendre des poursuites pénales contre une autorité aéroportuaire pour avoir émis des directives en matière de sûreté et de sécurité qui pourraient être jugées dissonantes avec les normes de comportement provinciales. Il s'agirait d'une intrusion inacceptable dans la sphère fédérale.

[77] 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 la sécurité du transport aérien et des installations aéronautiques⁹². Soulignons qu'il n'est pas nécessaire que la *LSP* entrave de façon complète la compétence fédérale en matière d'aéronautique pour que le critère d'entrave soit satisfait. L'entrave doit être importante ou grave sur la compétence fédérale⁹³, ce qui est le cas ici.

⁸⁸ Jugement entrepris, paragr. 132.

⁸⁹ *Commission de transport de la communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 RCS 838, p. 859.

⁹⁰ *Id.*, p. 860.

⁹¹ *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 1, article 118.

⁹² *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 75, paragr. 47- 48.

⁹³ *Id.*, paragr. 44-45.

[78] Il est acquis que les tribunaux devraient privilégier autant que possible une réglementation conjointe d'intérêts publics communs, selon les champs de compétence respectifs du fédéral et des provinces, dans un esprit de fédéralisme coopératif⁹⁴. Il reste que certaines matières se prêtent à plus de coopération que d'autres⁹⁵.

[79] Sans exclure la possibilité d'application de certaines responsabilités provinciales en marge ou en appui des fédérales, la sûreté et la sécurité aéronautiques 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 l'aviation civile, incluant en matière de sûreté et de sécurité. Sur ces questions, le fédéral doit bénéficier de la complète « liberté de faire des lois »⁹⁶, notamment pour donner effet à ses obligations internationales dans le domaine de l'aéronautique en matière de sûreté et de sécurité. Il s'agit en effet d'une question qui, tout comme la capacité fédérale de déterminer l'emplacement des pistes d'atterrissage, est « essentielle à la viabilité de l'aviation au Canada »⁹⁷.

[80] Si la doctrine de l'exclusivité des compétences s'attarde à l'entrave sur la compétence fédérale exclusive, et non pas à savoir si Parlement a effectivement choisi de l'exercer⁹⁸, force est de constater que le fédéral régit de manière extensive et complète la sûreté et la sécurité du transport aérien. 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 d'aéronautique⁹⁹, une question qui ne peut faire l'objet d'une mosaïque réglementaire provinciale.

[81] J'ajouterais que si le BSP devait intervenir en ce qui concerne la diligence, la vigilance et le comportement dont on est raisonnablement en droit de s'attendre des agents ou agences de sécurité comme Opsis ou ses employés, il se trouverait nécessairement à devoir régir et à appliquer les règles de la sûreté et de la sécurité aéronautiques. En plus du problème constitutionnel, les autorités provinciales n'ont aucune expertise en ces matières et ne disposeraient pas des leviers et accès nécessaires en zone aéroportuaire

⁹⁴ La doctrine de l'exclusivité des compétences a été circonscrite peu à peu avec le temps et l'essor du fédéralisme coopératif : *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, paragr. 22; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, *supra*, note 76, paragr. 63.

⁹⁵ Le fédéralisme coopératif ne peut l'emporter sur la portée du pouvoir législatif conféré par la Constitution : *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, paragr. 25; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, paragr. 18-19. Voir également, de façon générale : *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, 2018 CSC 48; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66.

⁹⁶ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 75 paragr. 48.

⁹⁷ *Id.*, paragr. 61.

⁹⁸ *Id.*, paragr. 51.

⁹⁹ *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, *supra*, note 73, 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.

pour faire appliquer la Loi. Les appelants revendiquent l'application de dispositions dans un domaine pour lequel le BSP n'a pas de véritable capacité d'action.

[82] Les appelants plaident qu'il doit être présumé que les autorités provinciales respecteront la compétence fédérale et que l'entrave n'est pas factuellement démontrée. Or, ce n'est pas le test applicable. Comme je l'ai indiqué, la doctrine de l'exclusivité des compétences s'attarde à la capacité du Parlement de légiférer et de réglementer dans son champ de compétence constitutionnelle exclusif.

[83] Le juge d'appel répond au premier point des appelants¹⁰⁰ en citant l'arrêt *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*¹⁰¹ (« IMTT ») de notre Cour, qui écarte l'argument selon lequel « les tribunaux doivent présumer que les autorités provinciales exerceront leurs pouvoirs discrétionnaires de façon à ne pas entraver le cœur d'une compétence fédérale »¹⁰². Notre Cour répond en indiquant que ceci aurait « pour effet direct de contourner la compétence fédérale exclusive », compétence pour laquelle la province ne peut exercer quelque pouvoir décisionnel¹⁰³.

[84] Par ailleurs, il n'est pas requis, comme le plaident les appelants, qu'il existe une preuve effective et spécifique d'entrave à la compétence fédérale. Comme l'écrit la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Vancouver International Airport Authority v. British Columbia (A.G.)*¹⁰⁴, affaire dans laquelle la Cour considérait l'application à un aéroport de dispositions législatives provinciales permettant l'enregistrement de sûretés semblables à une hypothèque légale de construction : “[t]he effects of the impugned provisions do not require an evidentiary basis to demonstrate impairment”¹⁰⁵. Ce sont les effets potentiels des dispositions d'un régime législatif provincial à l'égard de la capacité du fédéral de légiférer en application de sa compétence qui sont au cœur de l'analyse constitutionnelle¹⁰⁶.

[85] Si la *LSP* était applicable aux opérations d'Opsis, les dispositions de la Loi entraveraient le cœur de la compétence fédérale en matière de sûreté et de sécurité de l'aéronautique.

¹⁰⁰ Jugement entrepris, paragr. 118.

¹⁰¹ *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*, 2019 QCCA 1598, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 16 avril 2020, n° 38929.

¹⁰² *Id.*, paragr. 220.

¹⁰³ *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*, *supra*, note 101, paragr. 220-221.

¹⁰⁴ *Vancouver International Airport Authority v. British Columbia (A.G.)*, 2011 BCCA 89, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 25 août 2011, n° 34213.

¹⁰⁵ *Id.*, paragr. 59.

¹⁰⁶ *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 862. Voir également : *Aeroguard Co. v. British Columbia (Attorney General)*, [1998] B.C.J. No. 910, paragr. 38.

[86] Pour ces motifs, je considère donc qu'il y a lieu de rejeter l'appel avec frais de justice et de maintenir l'acquiescement d'Opsis prononcé par le juge d'appel.

SIMON RUEL, J.C.A.

MOTIFS DE LA JUGE LAVALLÉE

[87] Avec égards pour l'opinion de mon collègue le juge Ruel, j'estime que les appelants échouent à démontrer que la compétence exclusive fédérale en matière d'aéronautique est entravée par la *LSP*¹⁰⁷ et ses règlements. Par ailleurs, je n'entends pas commenter l'*obiter dictum* de mon collègue concluant que le champ d'application de la *LSP* fait en sorte que cette loi est inapplicable aux activités d'Opsis. Je me limiterai à souligner que cette question n'a pas été soulevée en première instance, ni abordée par les parties dans leurs mémoires en appel. Je crois opportun de rappeler que l'intimée a enregistré des plaidoyers de culpabilité qui ont été pris sous réserve de la décision des tribunaux sur l'application constitutionnelle de la loi¹⁰⁸, de sorte qu'il lui aurait ensuite été difficile de plaider que, par son champ d'application, la *LSP* est inapplicable à ses activités.

[88] Les appelants se pourvoient contre un jugement rendu par l'honorable Marc David de la Cour supérieure¹⁰⁹ (« jugement entrepris »), qui a accueilli l'appel déposé en vertu de l'article 286 du *Code de procédure pénale*¹¹⁰ par l'intimée contre un jugement de la Cour du Québec (« jugement de première instance »).

[89] Le jugement de la Cour supérieure déclare la *LSP* provinciale inapplicable aux activités exercées au centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal, casse les verdicts de culpabilité prononcés par la Cour du Québec¹¹¹ et acquitte Opsis des infractions d'avoir exploité une entreprise offrant une activité de sécurité privée sans être titulaire d'un permis d'agence en contravention des articles 4 et 114 de la *LSP*.

[90] Opsis reconnaît qu'elle opère un système électronique de sécurité¹¹² sans être titulaire d'un permis d'agence au sens de l'article 4 de la *LSP*¹¹³. Sa défense repose entièrement sur l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences. Elle plaide que la loi provinciale porte gravement atteinte à ses activités commerciales, lesquelles se déroulent exclusivement dans un aéroport de juridiction fédérale.

¹⁰⁷ *Loi sur la sécurité privée, supra*, note 1.

¹⁰⁸ Notes sténographiques, 13 février 2018, M.A., p. 257-262.

¹⁰⁹ Jugement entrepris.

¹¹⁰ *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1.

¹¹¹ Jugement de première instance.

¹¹² *Loi sur la sécurité privée, supra*, note 1, art. 1(4).

¹¹³ Jugement entrepris, paragr. 5; Jugement de première instance, paragr. 2.

[91] La Cour a rendu un arrêt ce jour, tranchant le pourvoi entendu parallèlement dans le dossier *Services maritimes Québec inc. c. Directeur des poursuites criminelles et pénales*¹¹⁴ (« SMQ »). Dans ce dernier dossier, l'inapplicabilité des articles 16, 116 et 117 de la même loi (*LSP*) a été invoquée dans un autre domaine de compétence fédérale, soit la sécurité des installations maritimes, sur le fondement de la doctrine de l'exclusivité des compétences et de celle de la prépondérance fédérale.

[92] Dans le cadre du présent pourvoi, seule la doctrine de l'exclusivité des compétences est plaidée.

[93] Le procureur général du Canada, dûment avisé, n'est pas intervenu au débat.

[94] Pour les raisons qui suivent, et avec égards pour l'opinion contraire, j'estime que l'appel doit être accueilli et la conclusion du jugement de première instance, rétablie.

CONTEXTE

[95] L'intimée Opsis est une entreprise qui offre des services spécialisés de gestion dans le secteur aéroportuaire. Dans la présente affaire, les activités qu'on lui reproche sont liées à l'opération du centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal, au service et sous l'autorité de la société Aéroports de Montréal, sans être titulaire d'un permis d'agence au sens de la *LSP*.

[96] Dans le cadre de son mandat, elle doit notamment opérer et surveiller les différents systèmes de sécurité de l'aéroport, recevoir et traiter les appels d'urgence et porter assistance aux représentants d'ADM lors d'incidents en matière de sécurité¹¹⁵.

[97] Le 27 novembre 2015, elle comparaît, étant accusée de l'infraction d'avoir exploité une entreprise offrant des activités de sécurité privée sans être titulaire d'un permis d'agence de la catégorie pertinente, contrevenant ainsi aux articles 4 et 114 *LSP*, libellés en ces termes :

4. Toute personne qui exploite une entreprise offrant une activité de sécurité privée doit être titulaire d'un permis d'agence de la catégorie pertinente à l'activité offerte.

114. Quiconque contrevient à l'article 4 commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 5 000 \$ et, s'il est sous le coup d'une suspension ou d'une révocation de permis en vertu de l'article 29, d'une amende additionnelle de 1 000 \$ à 10 000 \$.

¹¹⁴ *Services maritimes Québec inc. c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCA 325.

¹¹⁵ Jugement entrepris, paragr. 19-21.

[98] Le 5 février 2016, elle comparaît à nouveau pour un chef identique, mais visant une seconde période¹¹⁶.

[99] Devant la Cour du Québec et la Cour supérieure, Opsis admet exercer, sans permis, des activités normalement assujetties à la *LSP*, reconnaissant qu'elle opère un système électronique de sécurité au sens de l'article 1(4) de la *LSP*, sans être titulaire d'un permis d'agence¹¹⁷. De fait, elle enregistre des plaidoyers de culpabilité qui seront pris sous réserve de la décision sur l'application constitutionnelle de la loi¹¹⁸.

[100] Ainsi, la défense de l'intimée repose entièrement sur l'inapplicabilité de la *LSP* à ses activités en vertu de la doctrine constitutionnelle de l'exclusivité des compétences. Elle plaide que cette loi provinciale porte gravement atteinte à ses activités commerciales se déroulant exclusivement dans un aéroport de juridiction fédérale.

[101] Le 19 décembre 2018, la juge de première instance rejette l'argument constitutionnel d'Opsis et la déclare coupable des deux infractions reprochées¹¹⁹. Cette dernière interjette appel de ces verdicts devant la Cour supérieure et soulève à nouveau l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences.

[102] Le 18 décembre 2020, le juge de la Cour supérieure infirme le jugement de première instance, accueille son moyen de défense constitutionnel et acquitte l'intimée¹²⁰.

[103] Un juge de cette Cour accorde aux appelants la permission d'appeler de ce jugement le 10 février 2021¹²¹.

HISTORIQUE PROCÉDURAL

1. Jugement de première instance

[104] La juge de paix magistrat Josée Fontaine écarte l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences à l'intimée, seule question en litige devant elle¹²².

[105] D'emblée, elle précise qu'il n'est pas contesté que le centre des appels d'urgence, opéré par l'intimée, est un service essentiel à l'aéroport international Pierre-Elliott Trudeau¹²³.

¹¹⁶ *Id.*, paragr. 1.

¹¹⁷ *Id.*, paragr. 5; Jugement de première instance, paragr. 2.

¹¹⁸ *Supra*, note 108.

¹¹⁹ Jugement de première instance, paragr. 26-29.

¹²⁰ Jugement entrepris, paragr. 134-138.

¹²¹ *Procureur général du Québec c. Opsis services aéroportuaires inc.*, 2021 QCCA 229 (Moore, j.c.a.).

¹²² Jugement de première instance, paragr. 2-4.

¹²³ *Id.*, paragr. 5.

[106] La *LSP*, souligne-t-elle, « vise à vérifier les bonnes mœurs de ceux qui pratiquent ces activités de sécurité et les conditions de solvabilité de l'entreprise qui requièrent un permis ». Quant au *Règlement sur la formation exigée pour l'obtention d'un permis d'agent pour l'exercice d'une activité de sécurité privée*¹²⁴ (« *Règlement sur la formation* »), elle souligne qu'aucune exigence de formation ne s'applique à l'intimée¹²⁵. S'agissant du *Règlement sur les normes de comportement*¹²⁶, elle précise qu'il ne vise que « des comportements reliés à la politesse, au langage approprié, à l'exercice des fonctions avec dignité et loyauté »¹²⁷.

[107] Par ailleurs, la juge estime que la *LSP* et ses règlements ne portent pas sur les relations de travail entre employeurs et employés¹²⁸. Cela étant, elle est d'avis que la preuve ne démontre pas que le régime provincial de la *LSP* gêne ou empiète sur les opérations du centre des appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Eliot-Trudeau. Plus précisément, elle estime que l'objet et la portée de la *LSP* ne visent aucunement le cœur des activités menées par l'intimée au sein de ce dernier¹²⁹.

[108] Elle conclut que la *LSP* et ses règlements ne constituent pas une entrave au contenu essentiel d'une compétence fédérale et qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit à l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences.

[109] Elle entérine donc les plaidoyers de culpabilité de l'intimée et la déclare coupable des deux infractions¹³⁰.

2. Jugement entrepris

[110] Le juge David analyse de manière exhaustive le régime de la *LSP*¹³¹, traite de la doctrine de l'exclusivité des compétences¹³² et s'intéresse ensuite à la question de savoir si, pour trancher le débat constitutionnel, il est nécessaire de qualifier l'intimée comme une entreprise fédérale.

[111] En dépit des arguments du procureur général du Québec, le juge est d'avis qu'il n'est pas approprié d'appliquer le test de la compétence directe ou dérivée exposé dans *Tessier Ltée c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*¹³³. Selon lui,

¹²⁴ *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.

¹²⁵ Jugement de première instance, paragr. 17.

¹²⁶ *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent qui exercent une activité de sécurité privée*, *supra*, note 68.

¹²⁷ Jugement de première instance, paragr. 5-18.

¹²⁸ *Id.*, paragr. 19.

¹²⁹ *Id.*, paragr. 20-22.

¹³⁰ *Id.*, paragr. 23-29.

¹³¹ *Id.*, paragr. 26-41.

¹³² *Id.*, paragr. 42-48.

¹³³ *Tessier Ltée c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, 2012 CSC 23.

ce test est une alternative à la doctrine classique de l'exclusivité des compétences et non une étape additionnelle à franchir. Il conclut qu'il n'est pas nécessaire qu'Opsis soit une entreprise fédérale, mais bien que ses activités s'inscrivent dans les éléments vitaux ou essentiels d'une entreprise fédérale¹³⁴.

[112] Le juge estime que les activités d'Opsis au centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau sont des activités de sécurité aéroportuaire qui s'inscrivent dans le contenu essentiel de la compétence fédérale sur l'aéronautique, en plus d'être un élément vital de l'aéroport, en tant qu'entreprise fédérale¹³⁵.

[113] Le juge fait une revue de la jurisprudence analysant « l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences dans le contexte de lois provinciales soumettant des activités relevant d'une compétence fédérale à un système de permis »¹³⁶.

[114] Il distingue d'abord le présent dossier de celui dans *SMQ* où les doctrines constitutionnelles de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale ont été écartées :

[102] À la différence du présent cas, les deux jugements rendus dans l'affaire *S.M.Q.* s'intéressent seulement aux dispositions de la *L.S.P.* relatives au permis d'agent. En effet, la compagnie défenderesse dans ce dossier exerce principalement des activités maritimes comme l'arrimage et le débardage et n'exploite donc pas « une entreprise offrant une activité de sécurité privée » au sens de l'article 4 de la loi. Le litige découle du fait que les agents de sécurité au service de la défenderesse ne sont pas titulaires du permis approprié.¹³⁷

[115] Il se penche ensuite sur les « conditions relatives à la solvabilité, aux bonnes mœurs et à la formation » que la *LSP* prévoit, et conclut qu'elles sont essentiellement périphériques aux activités de sécurité privée et n'orientent en aucune manière leur exercice par l'intimée. Ces conditions ne servent qu'à s'assurer que des services de sécurité privée sont offerts par des entreprises en mesure de s'acquitter de leurs obligations financières, de tenue de livres, de ne pas avoir d'antécédents judiciaires liés à l'exercice de l'activité pour laquelle un permis est demandé, ou d'exigences de formation. Ni l'une ni l'autre de ces conditions n'affecte l'exercice de ses activités par l'intimée de façon à entraver un élément essentiel de la compétence fédérale sur l'aéronautique. Le juge écrit :

[111] L'évaluation des « bonnes mœurs » peut effectivement requérir l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire par le B.S.P. Il est cependant acquis que ce critère ne réfère pas à un simple jugement de valeur et qu'il s'intéresse plutôt aux

¹³⁴ Jugement entrepris, paragr. 49-59.

¹³⁵ *Id.*, paragr. 60-74.

¹³⁶ *Id.*, paragr. 75-105.

¹³⁷ *Id.*, paragr. 102.

comportements délinquants ou à des faits révélant un manque de probité chez la personne concernée. D'ailleurs, cette décision est normalement fondée sur les vérifications effectuées et une opinion fournie par la Sûreté du Québec. L'exigence d'avoir de bonnes mœurs n'est pas bien différente, aux fins de l'espèce, de celle de ne pas avoir d'antécédents judiciaires liés à l'exercice de l'activité pour laquelle un permis est demandé. Ni l'une ni l'autre de ces conditions n'affecte l'exercice de ses activités par l'appelante de façon à entraver un élément essentiel de la compétence fédérale sur l'aéronautique.

[112] En ce qui concerne l'exigence de formation obligatoire à laquelle sont soumis les demandeurs de permis d'agent, il est vrai que le régime actuel n'en prévoit aucune en ce qui concerne la catégorie des activités exercées par l'appelante et ses employés. Dans l'éventualité où le règlement soit modifié, l'imposition de prérequis supplémentaires n'affecterait pas davantage la substance de ces activités : exiger le développement préalable de certaines compétences n'équivaut pas à dicter à une personne quand et comment les mettre en œuvre dans le cadre de ses fonctions.

[113] Sur cet aspect, le Tribunal partage les conclusions de la décision S.M.Q. précitée. Le fait d'imposer à l'appelante et à ses employés des conditions relatives à leur solvabilité, à leur probité ou à leur qualification n'affecte en rien l'exercice même des activités de sécurité aéroportuaire et ne constitue pas une entrave à un élément essentiel de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.

[Soulignement ajouté]

[116] Bien qu'il estime que l'unique exigence d'un permis, ou le risque corrélatif qu'un permis ne soit pas obtenu ou qu'il soit perdu, ne constitue pas en soi une entrave suffisante, il identifie néanmoins dans la *LSP* et ses règlements¹³⁸ trois entraves aux activités fédérales d'Opsis :

[123] En somme, plusieurs aspects de la *L.S.P.* dépassent le seuil d'empiètement posé par l'arrêt Banque canadienne de l'Ouest, en particulier (1) le pouvoir du B.S.P. de donner des directives contraignantes concernant l'exercice d'activités privées par un titulaire de permis d'agence, (2) son pouvoir de retirer un permis d'agent à une personne qui, à son avis, ne respecte pas certaines normes comportementales dans l'exercice de ses activités et (3) son large pouvoir d'inspection et d'enquête relativement à ces questions.¹³⁹

¹³⁸ *Id.*, paragr. 114-122.

¹³⁹ *Id.*, paragr. 123.

[117] Ayant conclu, d'une part, que les activités de l'intimée se situent au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique et, d'autre part, que la *LSP* entrave l'exercice de ses activités, le juge se questionne sur la réparation appropriée.

[118] Estimant que les exigences liées au permis d'agence sont inextricablement liées à celles liées au permis d'agent et qu'il serait difficile de concevoir que le BSP puisse être privé d'une partie de ses pouvoirs, il déclare que la *LSP* en entier est inapplicable aux activités de l'intimée au centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau. Il l'acquitte conséquemment des infractions reprochées¹⁴⁰.

CADRE JURIDIQUE APPLICABLE

[119] Il convient dans un premier temps d'examiner le cadre juridique applicable, soit le régime législatif fédéral en matière d'aéronautique et les dispositions attaquées de la *LSP*.

1. Le régime législatif fédéral en matière d'aéronautique

[120] La *Convention relative à l'aviation civile internationale*¹⁴¹ a été adoptée le 7 décembre 1944 à Chicago. Le Canada a ratifié ce traité le 13 février 1946. Celui-ci vise à assurer le développement sûr et ordonné de l'aviation civile internationale. À cette fin, chaque État contractant doit s'engager à atteindre le plus haut degré d'uniformité dans ses règlements, ses normes et ses procédures¹⁴².

[121] L'OACI a été instituée par cet instrument. Elle a pour objet « de développer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale, ainsi que de favoriser l'établissement et de stimuler le développement des transports aériens internationaux »¹⁴³.

[122] Au Canada, la principale loi de mise en œuvre de la Convention de Chicago est la *Loi sur l'aéronautique*¹⁴⁴ (« Loi »). Elle lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province¹⁴⁵. Son champ d'application est large : il vise dans l'ensemble des personnes, produits aéronautiques et autres objets en matière d'aéronautique, de même que les titulaires de documents d'aviation canadiens, les aéronefs canadiens, leurs passagers et leurs équipages à l'étranger¹⁴⁶.

¹⁴⁰ *Id.*, paragr. 128-133.

¹⁴¹ *Convention relative à l'aviation civile internationale*, *supra*, note 7.

¹⁴² *Id.*, art. 37.

¹⁴³ *Id.*, art. 44.

¹⁴⁴ *Loi sur l'aéronautique*, *supra*, note 11.

¹⁴⁵ *Id.*, art. 2.

¹⁴⁶ *Id.*, art. 4.

[123] La Loi autorise le gouverneur en conseil à réglementer la sûreté aérienne en édictant notamment des règles sur la sécurité du public, des aéronefs et de leurs passagers et équipages ainsi que des aérodromes et autres installations aéronautiques¹⁴⁷. Elle lui permet d'établir des zones réglementées et d'y régir le contrôle des personnes et des biens qui y ont accès¹⁴⁸. De la même manière, le gouverneur en conseil peut exiger d'une personne ou d'une catégorie de personnes une habilitation de sécurité comme condition pour exercer certaines activités¹⁴⁹, obliger l'établissement de systèmes de gestion de la sûreté et régir le contenu et les exigences de ces systèmes¹⁵⁰. À cet égard, il peut aussi régir les qualifications, la formation et les normes de rendement des catégories de personnes qui exercent des fonctions liées aux exigences de sûreté¹⁵¹.

[124] La Loi attribue divers autres pouvoirs au ministre des Transports, comme celui de prendre des mesures pour la sûreté aérienne¹⁵² ou une directive d'urgence¹⁵³, d'accorder, de refuser, de suspendre ou d'annuler une habilitation de sécurité¹⁵⁴ et de nommer des personnes pour contrôler l'observation des règlements sur la sûreté aérienne¹⁵⁵.

[125] Des sanctions pénales sont prévues pour toute contravention à la Loi et à ses règlements¹⁵⁶.

[126] Pour sa part, l'objet du *RCSA*¹⁵⁷, adopté en vertu de la Loi, est défini ainsi à son article premier :

- | | |
|--|--|
| <p>2. (1) Le présent règlement est le principal moyen pour compléter le cadre législatif prévu aux articles 4.7 à 4.87 de la Loi. Il est conçu pour accroître l'état de préparation dans l'éventualité d'atteintes illicites et de tentatives d'atteintes illicites à l'aviation civile et pour faciliter la détection et la prévention des atteintes illicites et des tentatives d'atteintes illicites à l'aviation civile, et l'intervention et</p> | <p>2. (1) These Regulations are the principal means of supplementing the legislative framework set out in sections 4.7 to 4.87 of the Act. They are designed to enhance preparedness for acts or attempted acts of unlawful interference with civil aviation and to facilitate the detection of, prevention of, response to and recovery from acts or attempted</p> |
|--|--|

¹⁴⁷ *Id.*, al. 4.71(2)a).

¹⁴⁸ *Id.*, al. 4.71(2)b), c) et d).

¹⁴⁹ *Id.*, al. 4.71(2)g).

¹⁵⁰ *Id.*, al. 4.71(2)k).

¹⁵¹ *Id.*, al. 4.71(2)m).

¹⁵² *Id.*, art. 4.72.

¹⁵³ *Id.*, art. 4.77.

¹⁵⁴ *Id.*, art. 4.8.

¹⁵⁵ *Id.*, art. 4.84 et s.

¹⁵⁶ *Id.*, art. 7.3 et s.

¹⁵⁷ *Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne, supra, note 24.*

la récupération à la suite de telles atteintes ou tentatives d'atteintes.

(2) S'ajoutent au présent règlement, au besoin, les autres règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les arrêtés d'urgence, les arrêtés ministériels et les directives d'urgence.

acts of unlawful interference with civil aviation.

(2) These Regulations are supplemented from time to time by other aviation security regulations and by security measures, interim orders, ministerial orders and emergency directions.

[127] Ce règlement est divisé en 14 parties¹⁵⁸. L'une de celles-ci, la partie 4¹⁵⁹, est consacrée à la sûreté des aérodromes énumérés à l'annexe 1, dont fait partie l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau¹⁶⁰. Cette 4^e partie du règlement prévoit les exigences que doivent satisfaire le personnel de sûreté de l'aérodrome ainsi que les autres personnes à qui sont assignés des rôles et des responsabilités visant la sûreté de l'aérodrome¹⁶¹. En effet, l'exploitant d'un aérodrome doit, entre autres, veiller à ce que ces employés aient reçu une formation initiale sur les lois entourant la sûreté aérienne, les mesures de contrôle et les procédures relatives à la sûreté, les systèmes et les équipements et les menaces potentielles¹⁶².

[128] Plusieurs dispositions sont également prévues pour régir les zones réglementées¹⁶³. Par exemple, pour délivrer une carte d'identité de zone réglementée, l'exploitant de l'aérodrome s'assure que la personne visée respecte certaines exigences, telles qu'une habilitation de sécurité¹⁶⁴ dont la délivrance est du ressort du ministre des Transports, comme précédemment mentionné. Celle-ci vise à empêcher l'accès à des zones délicates d'un aérodrome à toute personne qui présente un risque à la sûreté de l'aviation. Des vérifications des dossiers criminels et d'autres organisations sont alors menées¹⁶⁵.

¹⁵⁸ *Id.*, art. 2.

¹⁵⁹ *Id.*, art. 82-237.

¹⁶⁰ *Id.*, annexe 1.

¹⁶¹ *Id.*, art. 108 et s.

¹⁶² *Id.*, art. 115.

¹⁶³ *Id.*, art. 127 et s.

¹⁶⁴ *Id.*, art. 146.

¹⁶⁵ Voir le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport aérien, en ligne : < <https://tc.canada.ca/> > (page consultée le 28 février 2023).

[129] En vertu du *RCSA*, l'exploitant d'un aérodrome doit aussi prévoir un programme de sûreté aéroportuaire détaillé par lequel il définit et documente notamment les rôles et responsabilités visant la sûreté de l'aérodrome qui sont assignés à chaque groupe de ses employés et de ses entrepreneurs, de même que la formation du personnel de sûreté¹⁶⁶. Il doit de plus fournir un plan stratégique de sûreté aéroportuaire¹⁶⁷ et un plan d'urgence¹⁶⁸. Des exercices pratiques doivent d'ailleurs se tenir tous les deux ans¹⁶⁹.

[130] En l'espèce, Opsis est mandatée par ADM pour opérer le centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau. Elle suit donc le rôle et les responsabilités qui lui sont attribués, lesquels sont ainsi décrits par le juge de la Cour supérieure :

[18] La preuve, non contestée, établit les faits suivants.

[19] Opsis Services aéroportuaires (« l'appelante ») est une société par actions filiale du Groupe Hélios, soit un groupement d'entreprises basé à Longueuil (Qc), qui offre divers services en matière de gestion immobilière et d'infrastructures. Les activités de l'appelante qui font l'objet du présent litige se limitent au domaine de la sécurité aéroportuaire. Elles consistent en l'opération du centre d'appels d'urgence de l'Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal (« Aéroport Montréal-Trudeau »), au service et sous l'autorité de l'A.D.M.

[20] Le mandat précis de l'appelante dans l'opération du Centre de répartition des appels d'urgence est décrit en ces termes dans un devis technique rédigé par l'A.D.M. (pièce D-7) :

3.2 Rôles et Responsabilités

- a. opérer les différents systèmes informatisés du Centre d'appels ;
- b. interpréter les différents signaux en provenance des écrans, repérer les alarmes, informer les personnes concernées selon les procédures en vigueur ;
- c. assurer une surveillance caméra des différents emplacements intérieurs et extérieurs, afin de détecter des anomalies ou d'identifier les causes d'une alarme. Effectuer du contrôle d'accès à distance ;

¹⁶⁶ *Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne, supra*, note 24, art. 191.

¹⁶⁷ *Id.*, art. 202.

¹⁶⁸ *Id.*, art. 206.

¹⁶⁹ *Id.*, art. 207.

- d. effectue la prise des appels d'urgence et la répartition assistée par ordinateur des services internes et contacte les services d'urgence externes selon les procédures ;
- e. entretenir les banques de données et les équipements selon les procédures ;
- f. produire les cartes d'appels et les rapports opérationnels selon les directives procédures ;
- g. produire des copies vidéo et photos à partir des enregistrements de surveillance caméra, sur demande ;
- h. maintenir à jour ses connaissances des outils de travail et des procédures;
- i. effectue la prise des appels non urgents, crée un avis informatisé et fait la répartition des services internes ; et
- j. dans le cadre du Service à la Clientèle, effectue la prise d'appels d'information et effectue la prise d'appels de service et d'entretien.

[21] À cette description de tâches s'ajoutent les précisions de la directrice des Affaires juridiques de l'A.D.M., Me Louise Ouellet (pièce D-6) :

- La répartition des quarts de métier lors des appels d'entretien urgents;
- L'assistance aux représentants de l'A.D.M. lors de déclenchement de mesures d'urgence sur les sites de Montréal-Trudeau et de Montréal-Mirabel; et
- La préparation et l'expédition d'avis à la communauté aéroportuaire lors d'événements qui impactent les opérations.

[22] Finalement, M. Desrochers décrit le contexte particulier de l'opération d'un centre de répartition d'appels d'urgence propre au domaine de l'aviation civile. Cela exige une formation spécialisée selon des normes uniques et définies par ce domaine, puisque les répartiteurs doivent gérer, entre autres, des urgences aériennes.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Jugement entrepris, paragr. 18-22.

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

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

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

4° les activités reliées aux systèmes électroniques de sécurité, soit l'installation, la réparation, l'entretien et la surveillance continue à distance de systèmes d'alarme contre le vol ou l'intrusion, de systèmes de surveillance vidéo ou de systèmes de contrôle d'accès, à l'exception d'un système sur un véhicule routier;
[...]

4. Toute personne qui exploite une entreprise offrant une activité de sécurité privée doit être titulaire d'un permis d'agence de la catégorie pertinente à l'activité offerte.
[...]

42. Le Bureau peut à tout moment à des fins de protection du public:

1° donner à un titulaire de permis d'agence des directives entourant l'exercice de ses activités;

2° exiger qu'un titulaire de permis d'agence remplace son représentant lorsqu'il ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 7.
[...]

69. Le Bureau peut autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application de la présente loi et de ses règlements.

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

(4) activities related to electronic security systems, namely, installing, maintaining and repairing, and ensuring the continuous remote monitoring of, burglar or intrusion alarm systems, video surveillance systems and access control systems, except vehicle security systems;
[...]

4. Any person operating an enterprise that carries on a private security activity must hold an agency licence of the appropriate class.

[...]

42. To protect the public, the Bureau may at any time

(1) issue directives to an agency licence holder regarding the agency licence holder's activities; or

(2) require that an agency licence holder replace its representative if the representative no longer meets the conditions prescribed in section 7.
[...]

69. The Bureau may authorize any person to act as an inspector for the purpose of verifying compliance with this Act or the regulations under this Act.

70. Un inspecteur peut, dans l'exercice de ses fonctions:

1° pénétrer, à toute heure raisonnable, dans tout lieu où une activité de sécurité privée est offerte ou exercée ou dans tout lieu où il a des motifs raisonnables de croire qu'une telle activité est offerte ou exercée;

2° prendre des photographies des lieux et des équipements;

3° exiger des personnes présentes tout renseignement relatif aux activités offertes ou exercées en ce lieu et qui lui est nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions ainsi que, pour examen ou reproduction, tout document ou extrait de document contenant un tel renseignement.

[...]

114. Quiconque contrevient à l'[article 4](#) commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 5 000 \$ et, s'il est sous le coup d'une suspension ou d'une révocation de permis en vertu de l'[article 29](#), d'une amende additionnelle de 1 000 \$ à 10 000 \$.

70. An inspector may, in the exercise of inspection functions,

(1) at any reasonable time enter any premises where a private security activity is sold as a service or carried on, or where the inspector has reasonable grounds to believe that such an activity is sold as a service or carried on;

(2) take photographs of the premises and equipment;

(3) require the persons present to provide any information about the activities sold as services or carried on in those premises that is necessary for the discharge of inspection functions and to produce any document or extract of a document containing such information for examination or the making of copies.

[...]

114. Any person who contravenes [section 4](#) is guilty of an offence and is liable to a fine of \$500 to \$5,000 or, if that person's licence has been suspended or cancelled under [section 29](#), an additional fine of \$1,000 to \$10,000.

[132] Le *Règlement sur les normes de comportement*¹⁷¹ prévoit d'ailleurs ceci :

6. Le titulaire d'un permis d'agent doit agir avec compétence et professionnalisme. Il doit exécuter les activités de sécurité privée pour lesquelles il est affecté et toutes les fonctions liées à ce travail en faisant preuve, entre autres, 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 titulaire de permis d'agent.

6. Agent licence holders must act with competence and professionalism. They must carry on the private security activities that are assigned to them and exercise all related functions by showing the highest degree of integrity, competence, vigilance, diligence and care that one is reasonably entitled to expect from an agent licence holder.

Dans l'exercice de ses fonctions, il ne doit pas, notamment:

In the exercise of their functions, they must not

1° être négligent ou insouciant;

(1) be negligent or careless;

2° se présenter comme ayant l'autorité, le statut ou les pouvoirs d'un agent de la paix;

(2) present themselves as having the authority, status or powers of a peace officer;

3° laisser entendre qu'il a la capacité, le niveau de formation, la qualification ou l'expérience qu'il n'a pas;

(3) suggest that they have the capacity, level of training, skills or experience they have not; or

4° exercer une activité de sécurité privée pour laquelle il n'est pas titulaire d'un permis de la catégorie correspondant à cette activité.

(4) carry on a private security activity for which they do not hold a licence of the corresponding class.

[133] Face à une évolution rapide et considérable de l'industrie de la sécurité privée, un comité consultatif a été mis en place en 1996 et était chargé d'identifier les problèmes propres à cette industrie et de proposer des solutions. Ce comité a conclu à la nécessité d'un nouveau cadre législatif. Il a dénoncé notamment des problèmes en matière d'éthique et de déontologie, de même que des lacunes en matière de formation¹⁷².

¹⁷¹ *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent qui exercent une activité de sécurité privée, supra, note 68, art. 6.*

¹⁷² Jean Allaire, *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité privée, supra, note 61, p. 4-5.*

[134] 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*¹⁷³. Les appelants ne contestent d'ailleurs pas que la *LSP* a été valablement adoptée.

[135] Ce n'est toutefois que le 22 juillet 2010 qu'elle est entrée en vigueur dans son intégralité¹⁷⁴.

[136] La *LSP* est une loi d'application générale dont l'objectif est de renforcer la protection du public¹⁷⁵ 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 privée¹⁷⁶.

[137] Pour réaliser ces objectifs, la *LSP* se fonde sur l'établissement d'un régime de permis, la création d'un organisme d'autorégulation, l'octroi de pouvoirs d'inspection et d'enquête, ainsi que l'édition de mesures coercitives.

2.1 L'établissement d'un régime de permis

[138] La *LSP* prévoit deux types de permis : le « permis d'agence », pour toute personne qui exploite une entreprise offrant une activité de sécurité privée¹⁷⁷, et le « permis d'agent », pour toute personne physique, sauf exception, qui exerce une activité de sécurité privée ainsi que son supérieur immédiat¹⁷⁸. Le premier est valide pour une durée de trois ans¹⁷⁹ et le second pour une durée de cinq ans¹⁸⁰. Des droits annuels et d'autres formalités administratives s'appliquent¹⁸¹. En plus de devoir satisfaire certaines conditions préalables¹⁸², l'entreprise doit par ailleurs être représentée par une personne physique qui se consacre à temps plein à ces activités¹⁸³. La loi prévoit aussi des

¹⁷³ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91.

¹⁷⁴ *Id.*, p. 5.

¹⁷⁵ *Société québécoise des infrastructures c. Agences Robert Janvier Ltée*, *supra*, note 65, paragr. 52, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 1^{er} avril 2021, n° 39431. Voir aussi : *Bureau de la sécurité privée c. Aurélien*, *supra*, note 65, paragr. 74.

¹⁷⁶ Jean Allaire, *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 61, p.6.

¹⁷⁷ *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 1, art. 4.

¹⁷⁸ *Id.*, art. 16.

¹⁷⁹ *Id.*, art. 11.

¹⁸⁰ *Id.*, art. 21.

¹⁸¹ *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.

¹⁸² *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 1, art. 9.

¹⁸³ *Id.*, art. 6.

exigences relatives aux bonnes mœurs, à l'absence d'antécédents judiciaires pertinents et à la formation pour cette personne¹⁸⁴.

[139] Des exigences similaires sont prévues pour le détenteur d'un permis d'agent¹⁸⁵ qui doit au surplus respecter certaines normes de comportement, sous peine de voir son permis suspendu, révoqué ou non renouvelé¹⁸⁶. Cela inclut notamment des devoirs de courtoisie, de professionnalisme, de compétence, de dignité, de loyauté et de confidentialité¹⁸⁷.

[140] Le BSP a adopté le *Règlement d'application de la Loi sur la sécurité privée*¹⁸⁸, le *Règlement sur la formation*¹⁸⁹ et le *Règlement sur les normes de comportement* qui ont tous été soumis à l'approbation du ministre de la Sécurité publique¹⁹⁰.

[141] 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.

2.2 La création d'un organisme d'autorégulation

[142] Le BSP est l'organisme d'autorégulation créé par la loi qui voit à l'application de la *LSP* et de ses règlements¹⁹¹. 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 ministre¹⁹².

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

[143] Le BSP peut désigner une personne pour agir comme inspecteur afin de vérifier l'application de la *LSP* et de ses règlements¹⁹³. Il peut également déclencher une

¹⁸⁴ *Id.*, art. 7 et 27.

¹⁸⁵ *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*, *supra*, note 124

¹⁸⁶ *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 1, art. 30 al. 1(5).

¹⁸⁷ *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent qui exercent une activité de sécurité privée*, *supra*, note 68.

¹⁸⁸ *Règlement d'application de la Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 181.

¹⁸⁹ *Règlement sur la formation exigée pour l'obtention d'un permis d'agent pour l'exercice d'une activité de sécurité privée*, *supra*, note 124.

¹⁹⁰ *Loi sur la sécurité privée*, *supra*, note 1, art. 109.

¹⁹¹ *Id.*, art. 39 et 41(1).

¹⁹² *Id.*, art. 41.

¹⁹³ *Id.*, art. 69-70.

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 législation¹⁹⁴.

2.4 L'édition de mesures coercitives

[144] Le BSP peut appliquer des sanctions administratives en cas de non-conformité aux exigences prescrites¹⁹⁵, de même que des sanctions pénales en cas de contravention à la loi¹⁹⁶.

ANALYSE

[145] Dans *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, la Cour suprême a considérablement restreint l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, l'estimant 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.¹⁹⁷

[146] La jurisprudence ultérieure, à commencer par l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, a néanmoins reconnu que cette doctrine est toujours applicable en droit constitutionnel canadien¹⁹⁸.

[147] Dans ce même arrêt, la démarche en deux temps proposée dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* a été résumée ainsi :

[27] La première étape consiste à déterminer si la loi provinciale [...] empiète sur le « cœur » d'une compétence fédérale. Si c'est le cas, la deuxième étape consiste à déterminer si cette loi provinciale a, sur l'exercice de la compétence

¹⁹⁴ *Id.*, art. 73-74.

¹⁹⁵ *Id.*, art. 29-30.

¹⁹⁶ *Id.*, art. 114-122.

¹⁹⁷ *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 42.

¹⁹⁸ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 75. Voir aussi *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, *supra*, note 75, paragr. 61.

fédérale protégée, un effet suffisamment grave pour entraîner l'application de la doctrine de la compétence exclusive.¹⁹⁹

[148] Plus récemment, l'arrêt *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada inc.* a rappelé la démarche devant être suivie :

[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 [...].²⁰⁰

[Références omises; soulignements ajoutés]

[149] Ces deux étapes correspondent aux deux questions que le juge de la Cour du Québec et le juge de la Cour supérieure devaient résoudre en l'espèce.

[150] Précisons que l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences ne sert qu'à protéger le contenu essentiel d'un chef de compétence exclusive et à prévenir une entrave à son exercice.

[151] Il convient donc, dans un premier temps, d'examiner si les activités d'Opsis à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau sont au cœur du chef de compétence exclusive du Parlement et, le cas échéant, si les dispositions attaquées de la *LSP* constituent une entrave à l'exercice de ce chef de compétence fédérale.

1. Le cœur de la compétence fédérale

[152] Tout comme devant la Cour supérieure²⁰¹, Opsis ne fournit aucun argument spécifique relativement à la question de savoir si ses activités au centre d'appels d'urgence de l'aéroport s'inscrivent dans le contenu essentiel de la compétence fédérale sur l'aéronautique.

[153] Le juge de la Cour supérieure raisonne tout de même ainsi à cet égard :

[72] Le Tribunal partage cette opinion. La sécurité d'un aéroport fait nécessairement partie du contenu essentiel de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Le contrôle de ces activités est sans contredit nécessaire pour garantir la réalisation efficace des objectifs pour lesquels cette compétence a été attribuée. La sécurité fait également partie des « éléments essentiels ou vitaux »

¹⁹⁹ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, *supra*, note 75, paragr. 31. Voir aussi *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, paragr. 59.

²⁰⁰ *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada inc.*, *supra*, note 73, paragr. 92.

²⁰¹ Jugement entrepris, paragr. 63.

d'un aéroport en tant qu'entreprise fédérale. On ne saurait imaginer un aéroport international comme Montréal-Trudeau opérer normalement sans le maintien d'un système de sécurité fonctionnel pour répondre aux diverses urgences pouvant survenir sur ses installations. Il en va aussi des obligations du Canada et de ses aéroports en ce qui concerne la sécurité de l'aviation civile internationale.

[73] Ainsi, il ne fait aucun doute que les activités exercées par l'appelante, soit l'opération du centre d'appels d'urgence de l'Aéroport Montréal-Trudeau, font partie intégrante de l'appareil sécuritaire de l'aéroport. [...]

[74] Les activités de l'appelante n'ont donc rien d'accessoire en ce qui concerne la sécurité aéroportuaire. Ces activités s'inscrivent dans le contenu essentiel de la compétence fédérale sur l'aéronautique et figurent parmi les éléments vitaux de l'Aéroport Montréal-Trudeau en tant qu'entreprise fédérale.²⁰²

[154] Je partage son avis sur cette question.

[155] Les principes régissant le transport aérien se distinguent de ceux applicables aux autres modes de transport²⁰³. L'aéronautique n'est évidemment pas une matière qui a fait partie du partage des compétences en 1867. Malgré tout, il est dorénavant bien établi que cette compétence appartient au Parlement fédéral en vertu de son pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement²⁰⁴.

[156] Étant une question d'importance et d'intérêt national, la Cour suprême a établi, puis confirmé, que le Parlement fédéral possède la compétence exclusive de réglementer le domaine de l'aéronautique²⁰⁵, ce qui vise autant la réglementation de l'exploitation des aéronefs que des aéroports et aérodromes²⁰⁶.

[157] Dans l'arrêt *Procureure générale du Québec c. Leclerc*, la Cour, sous la plume de ma collègue la juge Gagné, soulignait que le contenu essentiel de cette compétence fédérale englobe notamment la réglementation de l'exploitation des aéronefs et des aéroports, la détermination de l'emplacement des aéroports, les plans d'un aéroport, ses dimensions, les matériaux qui devront entrer dans la construction des différents bâtiments, pistes et structures, et autres caractéristiques de ce genre et la formation des pilotes d'aéronefs²⁰⁷.

²⁰² *Id.*, paragr. 72-74.

²⁰³ Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. supp., vol. 1, Toronto, Thomson Reuters, 2021 (feuilles mobiles, mise à jour n° 1, juillet 2021), § 22:13.

²⁰⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91.

²⁰⁵ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, supra, note 75, paragr. 2 et 28-31, citant *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, supra, note 77, et *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, supra, note 77. Voir aussi : *Procureure générale du Québec c. Leclerc*, supra, note 77, paragr. 44.

²⁰⁶ *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, supra, note 78, paragr. 31

²⁰⁷ *Procureure générale du Québec c. Leclerc*, supra, note 77, paragr. 61.

[158] Du même souffle, elle soulignait que les conditions de travail des employés d'un entrepreneur indépendant chargé de la construction d'un aéroport, la fourniture d'alcool destiné à la consommation en vol et les lois qui touchent des questions accessoires à l'exploitation d'un aéronef échappent toutefois au cœur de la compétence fédérale en aéronautique²⁰⁸.

[159] De cette analyse de la jurisprudence, et en l'absence d'un précédent à ce sujet, elle a conclu que l'activité de parachutisme se trouve également au cœur de la compétence fédérale. Cela est nécessaire, explique-t-elle, « pour permettre au fédéral de réaliser les objectifs d'efficacité et de sécurité pour lesquels cette compétence lui a été attribuée »²⁰⁹.

[160] Peut-on affirmer que la sécurité d'un aéroport ou d'un aérodrome fait également partie de ce contenu essentiel et irréductible de la compétence fédérale?

[161] J'estime qu'une réponse affirmative s'impose et que l'analyse du juge David sur ce point est convaincante.

[162] Malgré l'absence d'un précédent jurisprudentiel clair relatif à la sécurité aéroportuaire, il m'apparaît évident que la sécurité du transport aérien passe nécessairement par la sécurité des aéroports et des aérodromes. C'est ce que reconnaissait d'ailleurs la juge McLachlin dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association* :

[33] Cet argument ne saurait être retenu. Comme le juge Kellock l'a signalé dans *Johannesson*, les aspects locaux de l'aviation relèvent de la compétence fédérale parce que la matière visée par la navigation aérienne est « indivisible ». Utilisant de façon interchangeable les mots « aéroport » et « aérodrome », il a conclu que [TRADUCTION] « tout comme il est impossible d'établir une distinction entre les vols intraprovinciaux et interprovinciaux, l'emplacement et la réglementation des aéroports ne peuvent être associés ni à l'un ni à l'autre, ou dissociés de la navigation aérienne prise comme un tout » (p. 314). Ce point de vue reflète le fait que les aéroports et les aérodromes canadiens forment un réseau de lieux d'atterrissage qui, ensemble, facilitent le transport aérien et assurent la sécurité.²¹⁰

[Soulignement ajouté]

²⁰⁸ *Id.*, paragr. 62.

²⁰⁹ *Id.*, paragr. 65.

²¹⁰ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, supra, note 75, paragr. 33, citant *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, supra, note 77, p. 319.

[163] À cet égard, un parallèle évident peut être fait avec le dossier *SMQ* entendu parallèlement par la Cour. La sécurité aéroportuaire est aussi essentielle et vitale au transport aérien que l'est la sécurité des installations maritimes pour la navigation. En matière de sécurité et de sûreté du transport aérien et maritime, le Canada ne peut se permettre d'avoir une réglementation inégale et hétérogène.

[164] Par conséquent, en opérant le centre d'appels d'urgence de l'aéroport international Pierre-Elliott Trudeau, je n'ai aucune hésitation – à l'instar du juge de la Cour supérieure – à conclure que les activités de l'intimée s'inscrivent dans le contenu essentiel de la compétence du Parlement fédéral en matière d'aéronautique. Ses opérations sont cruciales à la sécurité aéroportuaire.

2. L'entrave à l'exercice de la compétence fédérale

[165] Reste à déterminer si la *LSP* et ses règlements entravent les activités d'Opsis afin de justifier l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences.

[166] Avec égards, j'estime que le juge de la Cour supérieure erre quant à l'intensité des effets nécessaires depuis *Banque canadienne de l'Ouest* pour conclure à une entrave ainsi qu'à l'égard du fardeau de preuve requis pour conclure à une entrave. Je suis d'avis que l'application de la *LSP* ne cause aucune véritable entrave : aucune des dispositions retenues par le juge d'appel n'empiète gravement sur les activités de l'intimée dans leur spécificité fédérale. De plus, une entrave purement spéculative ou hypothétique ne suffit pas.

[167] En tout respect, l'analyse menée dans le jugement entrepris ne respecte pas ce qu'il convient d'entendre des notions de « contenu essentiel » et « [d']entrave » depuis l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* et la jurisprudence ultérieure pertinente.

[168] Comme le juge l'explique, le degré d'empiètement exigé par la jurisprudence pour qu'une loi soit déclarée inapplicable sur le fondement de la doctrine de l'exclusivité des compétences a varié au fil des décennies. Alors qu'en 1988, dans l'arrêt *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*²¹¹, la Cour a affirmé qu'il suffisait qu'une loi provinciale « touche » ou « affecte » le cœur d'une compétence fédérale pour que la doctrine s'applique, elle a formulé un critère nettement plus restreint 20 ans plus tard dans *Banque canadienne de l'Ouest*²¹².

[169] Désormais, pour que le cœur d'une compétence fédérale soit menacé, la loi provinciale doit avoir des « conséquences fâcheuses » ou un « effet préjudiciable » plus intense que celui initialement proposé dans *Bell*²¹³. Dans l'arrêt *Québec (Procureur*

²¹¹ *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, *supra*, note 106, p. 862.

²¹² *Peter W. Hogg, Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., vol. 1, Toronto, Carswell, 2007 (feuilles mobiles, mises à jour en 2016, p. 15-34, 15-35.

²¹³ *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 48-49.

général) c. Canadian Owners and Pilots Association, la Cour précise que l'« entrave » dont il est question dans *Banque canadienne de l'Ouest* « représente un moyen terme entre la stérilisation et de simples effets »²¹⁴. Elle poursuit :

[45] Le terme « entrave » est plus fort que « toucher ». Il suppose une incidence qui non seulement touche le cœur de la compétence fédérale, mais le touche d'une façon qui porte à la compétence fédérale une atteinte grave ou importante. Dans cette époque de fédéralisme coopératif souple, l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences exige un empiètement important ou grave sur l'exercice de la compétence fédérale. Il n'est pas nécessaire que l'empiètement paralyse la compétence, mais il doit être grave.²¹⁵

[Soulignements ajoutés]

[170] Ce resserrement du critère applicable s'explique par la volonté exprimée par la Cour suprême que les tribunaux privilégient désormais une conception souple du fédéralisme, laquelle est nécessaire pour faire face à la complexité grandissante des activités à réglementer au pays²¹⁶.

[171] La *LSP* est une loi d'application générale qui vise ultimement la protection du public. 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. 37.²¹⁷

[Soulignement ajouté]

[172] En l'espèce, j'estime qu'il y a absence d'empiètement sur le contenu essentiel de la compétence sur l'aéronautique puisque la *LSP* ne réglemente pas la manière de mener les activités d'Opsis au centre d'appels d'urgence, bien que celles-ci soient au cœur de la compétence fédérale.

²¹⁴ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, supra, note 75, paragr. 44.

²¹⁵ *Id.*, paragr. 45.

²¹⁶ Voir : *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, supra, note 199, paragr. 60; *Banque de Montréal c. Marcotte*, supra, note 99, paragr. 64.

²¹⁷ *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, supra, note 75, paragr. 63.

[173] Comme nous allons maintenant le voir, le juge d'appel a, à juste titre, conclu que « [l]e fait d'imposer à l'appelante et à ses employés des conditions relatives à leur solvabilité, à leur probité ou à leur qualification n'affecte en rien l'exercice même des activités de sécurité aéroportuaire et ne constitue pas une entrave à un élément essentiel de la compétence fédérale en matière d'aéronautique »²¹⁸. Il a néanmoins conclu que (1) les exigences liées aux normes de comportement; (2) les pouvoirs du BSP d'émettre des directives; et (3) les pouvoirs d'enquête et d'inspection de ce dernier constituaient des entraves dans l'exercice des activités d'Opsis au cœur de la compétence fédérale en matière aéronautique.

2.1 L'édition de normes de comportement

[174] Le juge de la Cour supérieure raisonne ainsi quant à ces normes de comportement :

[114] Les normes comportementales imposées aux titulaires de permis d'agent s'avèrent plus problématiques. On a soutenu que ces normes s'intéressent uniquement à la bonne conduite des agents en fonction, à leur courtoisie et à leur obligation d'agir sans faire preuve de discrimination, et que de réglementer sur ces aspects du travail d'agent n'affecte que minimalement l'exercice des activités de sécurité privée. Or, ces normes comportementales s'intéressent aussi à la qualité des services offerts par le titulaire de permis. Par exemple, le premier alinéa de l'article 6 du règlement pertinent stipule ceci :

6. Le titulaire d'un permis d'agent doit agir avec compétence et professionnalisme. Il doit exécuter les activités de sécurité privée pour lesquelles il est affecté et toutes les fonctions liées à ce travail en faisant preuve, entre autres, 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 titulaire de permis d'agent.

Dans l'exercice de ses fonctions, il ne doit pas, notamment :

- 1° être négligent ou insouciant;
- 2° se présenter comme ayant l'autorité, le statut ou les pouvoirs d'un agent de la paix;
- 3° laisser entendre qu'il a la capacité, le niveau de formation, la qualification ou l'expérience qu'il n'a pas;

²¹⁸ Jugement entrepris, paragr. 113.

4° exercer une activité de sécurité privée pour laquelle il n'est pas titulaire d'un permis de la catégorie correspondant à cette activité.

[Soulignements du Tribunal]

[115] Certes, ces exigences vont de soi. Il est à l'avantage de tous que les employés de l'appelante qui opèrent le centre d'appel d'urgence de l'aéroport exécutent leurs activités avec « compétence », « professionnalisme », « intégrité », « vigilance », « diligence » et « soin ». Cependant, l'enchâssement du respect de ces normes comportementales comme condition au maintien du permis d'agent aurait pour effet de confier au B.S.P. le mandat de contrôler non seulement la probité des employés de l'appelante, mais aussi la qualité de leur travail et, par voie de conséquence, la manière que leurs activités doivent être exercées.²¹⁹

[175] Certes, 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 d'Opsis. 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 son travail.

[176] Bien respectueusement, Opsis n'a nullement démontré que le BSP peut s'arroger le pouvoir de contrôler la qualité du travail de ses employés et, par voie de conséquence, de la manière dont leurs activités doivent être exercées. Conclure le contraire serait faire fi du caractère général de la *LSP* et de ses règlements d'application et trancher un litige constitutionnel en se fondant sur des hypothèses et des conjectures.

[177] À mon avis, ce régime n'entrave pas le déroulement des opérations liées à la sécurité d'un aéroport. Les normes de comportement édictées par règlement visent la protection du public, sans plus.

[178] Le présent dossier se distingue de l'arrêt *Commission de transport de la communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*²²⁰ (« *Champs de bataille* »). Dans cette affaire, la Cour suprême devait se prononcer sur l'application de la *Loi sur les transports*²²¹, loi québécoise, et ses

²¹⁹ *Id.*, paragr. 114-115.

²²⁰ *Commission de transport de la communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, *supra*, note 89.

²²¹ *Loi sur les transports*, RLRQ, c. T-12.

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 administre²²².

[179] Après avoir écarté la théorie de l'enclave fédérale²²³, le juge Gonthier conclut néanmoins que la doctrine de l'exclusivité des compétences doit s'appliquer pour écarter la législation provinciale. Il écrit :

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.²²⁴

[180] Or, le système de permis mis en place par la législation en cause dans cette affaire a un impact beaucoup plus direct et envahissant sur les éléments vitaux et essentiels du service fédéral de transport que celui qui découle 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 de la législation provinciale dépasse ces quelques aspects et doit à mon avis s'étendre au système de permis envisagé globalement.

[...]

²²² *Commission de transport de la communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, supra, note 89, p. 842.

²²³ *Id.*, p. 852.

²²⁴ *Id.*, p. 860.

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.²²⁵

[Soulignements ajoutés]

²²⁵ *Id.*, p. 858-860.

[181] 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 sûreté 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 d'Opsis.

[182] Dans l'affaire *Aeroguard Co. Ltd. v. British Columbia (Attorney General)*²²⁶, dans laquelle la Cour suprême de la Colombie-Britannique applique les principes de l'arrêt *Champs de bataille*, le juge déclare que la loi réglementant les agences de sécurité et leurs agents est inapplicable à une entreprise qui exerce, pour le compte de transporteurs aériens, des activités de contrôle préembarquement dans les aéroports de la province. À nouveau, l'intrusion de la loi en cause était beaucoup plus grave que 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; 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.²²⁷

[Soulignements ajoutés]

[183] Dans sa plaidoirie, Opsis n'a d'ailleurs pas véritablement insisté sur la jurisprudence du TAQ concernant le *Règlement sur les normes de comportement* adopté en vertu de la *LSP*.

[184] En effet, 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*.

²²⁶ *Aeroguard Co. Ltd. v. British Columbia (Attorney General)*, *supra*, note 106.

²²⁷ *Id.*, paragr. 36-37.

[185] Le premier constat qui peut être fait de la jurisprudence du TAQ est que les règles de comportement, à elles seules, ont fait l'objet de peu de décisions. 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 en 2010²²⁸.

[186] 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.

[187] De l'examen de ces affaires, lesquelles sont détaillées dans l'arrêt rendu ce jour dans *SMQ*²²⁹, il ressort que 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 »²³⁰ :

[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).

[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.²³¹

[188] Ces normes comportementales édictées par règlement ont pour objet la protection du public et s'apparentent en ce sens à des normes professionnelles que doivent respecter les agents²³². Elles ne portent donc pas atteinte de manière grave ou importante au cœur de la compétence fédérale.

²²⁸ Jean Allaire, *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité privée*, supra, note 61, p. 40.

²²⁹ *Services maritimes Québec inc. c. Procureur général du Québec*, supra, note 114, paragr. 191-197.

²³⁰ *Chainey c. Bureau de la sécurité privée*, supra, note 69, paragr. 25-29, confirmé par *Bureau de la sécurité privée c. Tribunal administratif du Québec*, supra, note 69. Pour d'autres affaires, voir : *Sweeney c. Bureau de la sécurité privée*, 2018 QCTAQ 01184; *M.P. c. Bureau de la sécurité privée*, supra, note 69; *9208-6552 Québec Inc. c. Bureau de la sécurité privée*, supra, note 69; *L.O. c. Bureau de la sécurité privée*, 2014 QCTAQ 05230; *Kerr c. Bureau de la sécurité privée*, supra, note 69; *Bruneau c. Bureau de la sécurité privée*, 2014 QCTAQ 07799; *Trudel c. Bureau de la sécurité privée*, 2017 QCTAQ 03617.

²³¹ *Bruneau c. Bureau de la sécurité privée*, supra, note 230, paragr. 28-29.

²³² *Loi sur la sécurité privée*, supra, note 1, art. 30 al. 1(5); *Règlement sur les normes de comportement des titulaires de permis d'agent qui exercent une activité de sécurité privée*, supra, note 68.

[189] Le juge d'appel commet une erreur en concluant que le seuil de l'entrave est atteint à cet égard.

2.2 Le pouvoir du BSP de donner des directives

[190] Le paragraphe 42(1) de la *LSP* prévoit que le BSP a le pouvoir « à tout moment à des fins de protection du public » de « donner à un titulaire de permis d'agence des directives entourant l'exercice de ses activités »²³³. L'omission de suivre ces directives peut entraîner la suspension, la révocation ou le refus de renouveler le permis d'agence d'un titulaire²³⁴.

[191] S'agissant de ce pouvoir du BSP de donner des directives aux titulaires de permis d'agence, le juge d'appel écrit ceci :

[117] Tel que vu précédemment, le B.S.P. est habilité à donner certaines directives contraignantes au titulaire d'un permis d'agence, dans un objectif de protection du public. Ce pouvoir provient du paragraphe 42(1) de la *L.S.P.*, dont le texte parle explicitement de « directives entourant l'exercice de ses activités » par le titulaire d'un permis d'agence (soulignements du Tribunal). Autrement dit, le B.S.P. peut, par l'entremise de directives, dicter à l'appelante de nouvelles exigences concernant spécifiquement, et directement, ses activités qui relèvent du contenu essentiel de la compétence fédérale sur l'aéronautique. L'appelante risque alors la perte de son permis d'agence si elle fait défaut de suivre les orientations prescrites par le B.S.P.

[118] Il n'y a pas de preuve au dossier concernant la teneur des directives qui ont été données jusqu'à présent aux titulaires de permis d'agence. Selon le P.G.Q., on ne peut présumer que le B.S.P. usera de ce pouvoir discrétionnaire de manière à entraver les activités de l'appelante. Or, cet argument a été réfuté par la Cour d'appel dans l'affaire IMTT: les autorités provinciales ne peuvent jouir d'aucun pouvoir discrétionnaire de décider de l'exercice d'activités relevant du cœur d'une compétence fédérale, et ce, peu importe si elles choisissent ou non d'user de cette discrétion.

[119] Il faut également souligner que l'obligation de respecter les directives du B.S.P. n'incombe qu'aux titulaires de permis d'agence. Cet aspect de la loi n'a donc pas été considéré dans l'affaire S.M.Q. précitée.

²³³ *Loi sur la sécurité privée*, supra, note 1, art. 42(1).

²³⁴ *Id.*, art. 29(4).

[120] Le pouvoir du B.S.P. de donner à l'appelante des directives concernant l'exercice de ses activités porte donc entrave au contenu essentiel de la compétence fédérale sur l'aéronautique.²³⁵

[192] Avec égards, je suis d'avis que le juge erre en concluant que la simple existence du pouvoir de donner des directives à Opsis, en tant que détenteur d'un permis d'agence, constitue une entrave. À cet égard, il s'appuie sur l'arrêt *IMTT*²³⁶, alors qu'il se distingue nettement de la présente affaire.

[193] Dans *IMTT*, la Cour devait décider, entre autres, de l'applicabilité des articles 22, 31.1 et 31.1.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*²³⁷ aux activités d'IMTT qui exploite des terminaux de transbordement et d'entreposage de liquides en vrac sur une propriété publique fédérale. Ces articles établissent un régime de nature préventive qui assujettit tout projet de développement à une autorisation provinciale discrétionnaire, laquelle ne pouvant être octroyée qu'à la suite d'une évaluation environnementale. Les autorités provinciales doivent donc évaluer chaque projet et donner leur accord ou non, avec ou sans condition²³⁸.

[194] C'est donc dans ce contexte que la Cour écrivait :

[220] La PGQ plaide néanmoins que les tribunaux doivent présumer que les autorités provinciales exerceront leurs pouvoirs discrétionnaires de façon à ne pas entraver le cœur d'une compétence fédérale et donc ne refuseront pas leur autorisation ni n'imposeront des conditions qui entraveraient la réalisation des projets et des activités de compétence fédérale exclusive. L'argument ne saurait tenir car cela aurait pour effet direct de contourner la compétence fédérale exclusive sur les propriétés publiques fédérales utilisées à des fins fédérales.

[221] En effet, le gouvernement du Québec ne détient aucune compétence constitutionnelle pour approuver des projets sur des propriétés publiques fédérales servant à des fins ou des activités liées à une compétence fédérale exclusive, telle la compétence exclusive sur la « navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*) » visée au paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le gouvernement du Québec ne peut exercer aucun pouvoir décisionnel à l'égard de tels projets. Le déclenchement et la mise en œuvre des processus provinciaux d'autorisation et d'évaluation en vertu des articles 22, 31.1 ou 31.1.1 *LQE* sont donc exclus dans de tels cas.²³⁹

²³⁵ Jugement entrepris, paragr. 117-120.

²³⁶ *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*, *supra*, note 101.

²³⁷ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

²³⁸ *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*, *supra*, note 101, paragr. 208-218.

²³⁹ *Id.*, paragr. 220-221.

[195] Dans *IMTT*, si les tribunaux concluait que la *Loi sur la qualité de l'environnement*²⁴⁰ québécoise s'appliquait, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Environnement était certain. En effet, tout projet devait d'abord lui être obligatoirement soumis.

[196] Ceci est loin d'être le cas dans la présente affaire où l'entrave n'est qu'hypothétique et indéfinie. Il est spéculatif de prétendre que le BSP pourrait émettre des directives qui auraient pour effet d'entraver la conduite des activités de l'intimée dans leur spécificité fédérale. Même si une directive du BSP devait viser les opérations d'Opsis, il est incertain qu'elle atteindrait le seuil requis pour constituer une entrave.

[197] Un autre exemple intéressant est l'affaire *Telus Communications Company v. Toronto (City)*²⁴¹. Dans celle-ci, l'entreprise de télécommunication Telus contestait l'application à ses activités d'un règlement de la Ville de Toronto qui visait à réguler tout développement ou toute construction, y compris les antennes et tours de communications, dans des zones désignées. Ce régime réglementaire prévoyait que le conseil municipal devait examiner et approuver tout projet à cet égard. Bien que les autorités municipales aient plaidé l'absence d'une entrave concrète dans les faits, la Cour supérieure de l'Ontario y voyait une entrave juridique claire :

[26] Although the City states that it does not set out to control the functionality of wireless facilities, and submits that it has not to date seriously interfered with Telus' ability to maintain its network, the law is clear that, as stated earlier, the court may consider not only the actual impact of the laws as enforced, but also the potential impact of the laws as written. Given that site plan control covers essentially the entire city, the potential exists for the City to interfere with, or delay or deny approval for, the placement of antennas city-wide. At its extreme, this would enable the City to sterilize Telus' operation in Toronto.²⁴²

[198] La même logique s'appliquait dans l'affaire *Vancouver International Airport Authority v. British Columbia (Attorney General)*²⁴³, où l'on attaquait l'application d'une loi provinciale permettant à des entrepreneurs, travailleurs ou fournisseurs de matériel d'enregistrer un « *lien* », similaire à une hypothèque de la construction, sur un immeuble. L'enregistrement permettait de garantir l'ouvrage fourni en conservant une certaine mainmise sur l'immeuble, ce qui pouvait aller jusqu'à la vente en justice de celui-ci. Les effets de la loi en cause étaient donc évidents, même sans démonstration factuelle :

[59] The effects of the impugned provisions do not require an evidentiary basis to demonstrate impairment. Their effect is apparent in the circumstances of this

²⁴⁰ *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra*, note 237.

²⁴¹ *Telus Communications Company v. Toronto (City)*, [2007] 84 O.R. (3d) 656 (C.S. Ont.), 2007 CanLII 6243.

²⁴² *Id.*, paragr. 26.

²⁴³ *Vancouver International Airport Authority v. British Columbia (Attorney General)*, *supra*, note 104.

case. Registration of a lien against the Authority's leasehold interest has the potential to impair the Authority's ability to obtain financing in order to meet its objectives. A sale of the Authority's leasehold interest to enforce a registered lien would end its mandate to operate the Airport.²⁴⁴

[Soulignement ajouté]

[199] Ces affaires se distinguent nettement de celle dont la Cour est saisie en l'espèce.

[200] Le juge de la Cour supérieure est d'avis que le BSP peut « dicter à l'appelante de nouvelles exigences concernant spécifiquement, et directement, ses activités qui relèvent du contenu essentiel de la compétence fédérale sur l'aéronautique »²⁴⁵. Ainsi, malgré l'absence de preuve relative à la teneur des directives données jusqu'à présent, il conclut à la présence d'une entrave potentielle. Se fondant sur *IMTT*, il écrit : « les autorités provinciales ne peuvent jouir d'aucun pouvoir discrétionnaire de décider de l'exercice d'activités relevant du cœur d'une compétence fédérale, et ce, peu importe, si elles choisissent ou non d'user de cette discrétion »²⁴⁶.

[201] Reconnaître que n'importe quelle entrave hypothétique ou spéculative peut entraîner une application accrue de la doctrine de l'exclusivité des compétences s'inscrit à contre-courant de l'approche restrictive adoptée par la Cour suprême depuis l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*²⁴⁷.

[202] Il est vrai que la jurisprudence n'exige pas une démonstration factuelle de l'entrave en tant que telle²⁴⁸. Or, la démonstration d'une entrave en droit, sans nécessité d'une preuve de faits, est une chose bien différente d'une entrave purement spéculative.

[203] L'article 42(1) de la *LSP* édicte un pouvoir de donner des directives à des fins de protection du public. Il n'y a non seulement pas de certitude que le BSP exercera son pouvoir, mais encore, et plus important, que cette potentielle directive *entravera* les activités de l'intimée. Cela est d'autant plus vrai que toute directive doit normalement être formulée dans le respect des finalités de la loi. Toute directive du BSP devrait être conforme à la portée du régime législatif provincial²⁴⁹ et tenir compte de toute contrainte spécifique prévue dans la *LSP*²⁵⁰. Le pouvoir discrétionnaire du BSP à cet égard est balisé par les considérations de cette loi²⁵¹.

²⁴⁴ *Id.*, paragr. 59.

²⁴⁵ Jugement entrepris, paragr. 117.

²⁴⁶ *Id.*, paragr. 118.

²⁴⁷ *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 42-47 et 67.

²⁴⁸ *Vancouver International Airport Authority v. British Columbia (Attorney General)*, *supra*, note 104, paragr. 59.

²⁴⁹ *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, paragr. 15.

²⁵⁰ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, paragr. 108.

²⁵¹ Voir à cet effet : *Revois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, paragr. 74-76.

[204] La Cour suprême enseigne, dans *Banque canadienne de l'Ouest*, qu'il est préférable d'attendre les litiges constitutionnels avant de les trancher²⁵². L'interprétation constitutionnelle a un caractère progressif. Elle fonctionne un cas à la fois. Faire ici des conjectures sur des conséquences fâcheuses de certaines dispositions de la *LSP* serait contraire à cet enseignement. Le juge en chef Wagner et le juge Brown ont d'ailleurs réitéré cet enseignement dans leurs motifs conjoints concordants dans l'arrêt *Transport Desgagnés*²⁵³.

2.3 Les pouvoirs d'inspection et d'enquête du BSP

[205] Enfin, s'agissant des pouvoirs d'inspection et d'enquête du BSP, le juge d'appel note d'emblée ceci :

[121] La notion que des inspecteurs du B.S.P. puissent « pénétrer, à toute heure raisonnable » sur les lieux de l'Aéroport Montréal-Trudeau pour vérifier le respect des exigences de la *L.S.P.* par l'appelante et ses employés n'est pas, en soi, indicative d'une entrave. Le territoire d'un aéroport n'est pas une enclave fédérale à l'abri de toute application du droit provincial. Dans la mesure où la législation en question n'a aucun effet préjudiciable sur le cœur d'une compétence fédérale, la présence des autorités provinciales sur le terrain ne devrait pas poser problème. Par contre, si on cherche à appliquer une loi qui a des conséquences fâcheuses sur des activités relevant du contenu essentiel d'une compétence fédérale, l'éventualité d'une incursion d'agents provinciaux prend une autre couleur : elle devient l'aspect visible de l'entrave provoquée par la loi.²⁵⁴

[Renvoi omis]

[206] Je suis d'accord avec ces propos. La théorie de l'enclave fédérale ayant été écartée depuis longtemps²⁵⁵, il faut vérifier sur quoi portent les pouvoirs d'inspection et d'enquête du BSP.

[207] Compte tenu de ma conclusion selon laquelle les exigences relatives aux normes comportementales et le pouvoir du BSP d'émettre des directives ne constituent pas de véritables entraves, il va de soi qu'une disposition permettant de s'assurer de leur respect n'en crée pas davantage. Par conséquent, les pouvoirs d'inspection et d'enquête du BSP

²⁵² *Banque canadienne de l'Ouest*, paragr. 43.

²⁵³ *Transport Desgagnés inc. c. Wårtsilå Canada inc.*, *supra*, note 73, paragr. 160.

²⁵⁴ Jugement entrepris, paragr. 121.

²⁵⁵ Voir notamment : *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, paragr. 65 et 72; *Commission de transport de la communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, *supra*, note 89, p. 852 et 860-861; *Construction Montcalm Inc. c. Com. Sal. Min.*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 771 et 777-778. Voir aussi : *Procureure générale du Québec c. IMTT-Québec inc.*, *supra*, note 101, paragr. 277.

ne posent aucune entrave aux activités d'Opsis, bien que celles-ci se situent au cœur de la compétence fédérale en aéronautique.

[208] Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, je suis d'avis qu'aucune des dispositions de la *LSP* ne va jusqu'à porter atteinte gravement aux activités de l'intimée qui s'inscrivent dans le contenu essentiel de la compétence du Parlement en matière aéronautique. La doctrine de l'exclusivité des compétences ne peut pas trouver application en l'espèce.

[209] Je me permets d'ajouter que si j'avais estimé que la doctrine s'appliquait, j'aurais tout de même conclu que la réparation ordonnée par le juge, soit l'inapplicabilité de la *LSP* en entier, n'était pas bien fondée.

[210] Le juge a justifié cette réparation ainsi :

[131] En l'espèce, bien que le permis d'agence et le permis d'agent constituent, à première vue, deux régimes parallèles, ces deux volets de la *L.S.P.* sont inextricablement liés. Comme on l'a vu, la loi oblige le titulaire de permis d'agence à exercer ses activités en employant des titulaires de permis d'agent et, réciproquement, à l'agent d'être à l'emploi d'une agence, sauf exception. Les conditions imposées pour l'un et l'autre des permis sont complémentaires. Il serait donc étonnant que le législateur, en adoptant la *L.S.P.*, ait envisagé l'application d'un système de permis pour les entreprises sans son pendant pour les personnes physiques, et vice-versa. D'ailleurs, les arguments des parties traitent de façon interchangeable des dispositions relatives aux deux types de permis. Il est donc approprié de les considérer comme un tout.

[132] De la même manière, le Tribunal est d'avis que les dispositions concernant les pouvoirs du B.S.P. d'émettre des directives contraignantes, de faire respecter certaines normes comportementales et d'inspecter et d'enquêter relativement à ces questions ne peuvent être facilement isolées du reste de la *L.S.P.* Il est difficile de concevoir que législateur provincial ait eu l'intention d'appliquer un système de permis « à la pièce » et de priver ainsi le B.S.P. d'une partie de ses pouvoirs. *A fortiori*, cette solution n'a pas été soulevée par le P.G.Q. ni débattue par les parties. Il serait donc hasardeux pour le Tribunal de se lancer dans un tel exercice.²⁵⁶

[211] Avec beaucoup d'égards, l'analyse du juge d'appel m'apparaît quelque peu expéditive. Il est vrai que les régimes de permis d'agent et de permis d'agence prévus par la *LSP* et ses règlements sont forcément interreliés et complémentaires. Or, puisque le juge d'appel identifiait des dispositions spécifiques problématiques, il aurait dû vérifier si celles-ci étaient inextricablement liées dans ce régime législatif.

²⁵⁶ Jugement entrepris, paragr. 131-132.

[212] À mon avis, le *Règlement sur les normes de comportement* – et surtout son article 6 – n'est pas à ce point lié aux autres dispositions de la Loi pour affirmer que son inapplication viendrait compromettre tout le régime de permis d'agent. Ce régime prévoit que le titulaire d'un permis d'agent doit respecter certaines normes comportementales générales de compétence et de professionnalisme. Il s'agit de conditions qui n'affectent ni le caractère fonctionnel du régime de permis d'agent ni l'objectif ultime du législateur.

[213] Pour obtenir un permis, le requérant devrait toujours satisfaire une panoplie d'autres exigences (formation exigée, avoir de bonnes mœurs, absence d'antécédents judiciaires pertinents, être âgé de 18 ans et plus). Une fois le permis délivré, son titulaire devrait toujours s'assurer de satisfaire à ces exigences en plus de payer des droits annuels, aviser sans délai le BSP de tout changement susceptible d'affecter la validité de son permis et ne pas occuper un emploi incompatible avec l'activité de sécurité privée pour laquelle un permis lui a été délivré.

[214] J'estime que la même logique peut aussi s'appliquer au paragraphe 42(1) de la *LSP* qui prévoit que le BSP peut donner à un titulaire de permis d'agence des directives entourant l'exercice de ses activités. Il s'agit d'un pouvoir du BSP très niché qui n'est pas directement lié à ses autres pouvoirs. Pour obtenir un permis d'agence, une entreprise doit satisfaire une multitude d'exigences, dont celles d'avoir un représentant aux bonnes mœurs et sans antécédents judiciaires pertinents, d'être solvable, de détenir une assurance responsabilité et un cautionnement, de payer des droits annuels, d'afficher son permis et d'aviser sans délai le BSP de tout changement susceptible d'affecter la validité de son permis. Celles-ci peuvent continuer d'exister sans le pouvoir du BSP d'émettre des directives particulières.

[215] Enfin, les pouvoirs d'inspection et d'enquête du BSP relativement aux normes comportementales et aux directives contraignantes constituent, certes, un morceau important du régime législatif en cause, mais je ne suis pas convaincue que leur inapplication aux activités de l'intimée affecterait l'ensemble de la *LSP* et de ses règlements.

[216] À cet égard, il importe de préciser qu'autant le titulaire d'un permis d'agence que celui ayant un permis d'agent doivent aviser sans délai le BSP de tout changement susceptible d'affecter la validité de leur permis²⁵⁷. De plus, certaines des exigences liées aux deux types de permis sont vérifiées par la Sûreté du Québec²⁵⁸. Ainsi, le contrôle de nombreuses conditions n'exige pas à tout prix le recours aux pouvoirs d'inspection et d'enquête et le système de permis mis en place peut demeurer fonctionnel et pratique.

²⁵⁷ *Loi sur la sécurité privée*, supra, note 1, art. 14 et 24.

²⁵⁸ *Id.*, art. 27.

[217] Pour les motifs qui précèdent et qui tiennent à l'importance de favoriser un fédéralisme coopératif en tranchant les litiges constitutionnels lorsqu'ils se présentent et non de manière hypothétique, je propose à la Cour d'accueillir l'appel, avec les frais de justice.

SOPHIE LAVALLÉE, J.C.A.