

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-071284-122

DATE : 20 avril 2012

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE MARC-ANDRÉ BLANCHARD, J.C.S.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Demandeur

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Défendeur

-et-

LE COMMISSAIRE AUX ARMES À FEU

-et-

LE CONTROLEUR DES ARMES À FEU

-et-

LE DIRECTEUR DE L'ENREGISTREMENT

Mis en cause

JUGEMENT (Injonction interlocutoire)

[1] Confronté aux effets du projet de loi C-19 (« **C-19** »)¹, maintenant en vigueur, qui prévoit à son article 29 la destruction dès que possible de tous les registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu (« **le Registre** ») autres que les armes à feu prohibées ou à autorisation restreinte, le Procureur général du Québec (« **le Québec** »)

¹ Première session, quarante et unième législature, 60 Elizabeth II, 2011.

cherche, notamment, à faire déclarer inconstitutionnel cet article et à obtenir la transmission de toutes les données provenant du Québec.

[2] Pendant l'instance, le Québec recherche une ordonnance d'injonction interlocutoire pour empêcher la destruction prévue à l'article 29 et la suspension de l'application de l'article 11 de C-19 pour s'assurer que le Registre demeure à jour, dans l'éventualité où le Tribunal lui donnerait ultérieurement raison.

[3] Le Procureur général du Canada (« **le Canada** »), le Commissaire aux armes à feu (« **le Commissaire** ») et le Directeur de l'enregistrement (« **le Directeur** ») s'y opposent.

Les faits

[4] Le 13 juin 1995, le Canada adopte la Loi sur les armes à feu (« **la Loi** »)².

[5] Le 1^{er} décembre 1998, les dispositions relatives à l'enregistrement des armes à feu entrent en vigueur³.

[6] L'article 4 de la Loi met en place un mécanisme de délivrance de permis, de certificat d'enregistrement et d'autorisation permettant la possession d'arme à feu sans encourir de responsabilité criminelle.

[7] Le ministre de la Justice d'alors déclare à la Chambre des communes que le système qu'il faudra concevoir et mettre en oeuvre relèvera d'une collaboration notamment avec les autorités provinciales⁴.

[8] À ce titre, l'entente initiale intervenue entre le Québec et le Canada énonce⁵ :

ATTENDU QUE la Gendarmerie royale du Canada oeuvre en partenariat avec le Québec pour assurer l'efficacité de l'application de la *Loi sur les armes à feu*;

ATTENDU QUE le Québec est responsable de l'administration de certains aspects de la *Loi sur les armes à feu* sur son territoire;

[9] On retrouve sensiblement le même texte dans la dernière entente⁶ :

QUE le Québec est responsable de l'administration de certains aspects de la *Loi sur les armes à feu* sur son territoire;

² L.C. 1995, c. 39.

³ Décret fixant au 1^{er} décembre 1998 la date d'entrée en vigueur de certains articles de la Loi, C.P. 1998-1733 - 24 septembre 1998.

⁴ Pièce PGQ-2, pages 9707 et 9709.

⁵ Pièce PGQ-29.

⁶ Onglet C de la Déclaration assermentée de Pierre Perron du 5 avril 2012.

QUE le Centre des armes à feu du Canada, un organe de la Gendarmerie royale du Canada, travaille en partenariat avec le Québec pour assurer l'administration efficace de la *Loi sur les armes à feu*;

[10] Notons qu'en vertu de la Loi, chaque citoyen canadien qui acquiert une arme d'épaule ou qui en possède une doit, sauf exception, détenir premièrement un permis de possession d'arme à feu⁷ délivré par le Contrôleur des armes à feu («**le Contrôleur**») et, deuxièmement, le certificat d'enregistrement spécifique pour cette arme⁸, délivré par le Directeur.

[11] Le Tribunal souligne que ce qu'on appelle le Registre ne se matérialise pas par l'existence d'un registre national électronique unifié. En effet, le registre canadien des armes à feu en direct (RCAFED) se compose de l'ensemble des données alimentées, mises à jour et consultées quotidiennement par les personnes responsables des administrations tant fédérale, provinciale que municipale⁹.

[12] De 1998 à 2004, le Québec administre les demandes de permis d'armes à feu à partir du centre de traitement du Québec. Par la suite, pour des raisons d'économie financière, le bureau de Miramichi au Nouveau-Brunswick accomplira ces fonctions.

[13] En 2003, le Solliciteur général du Canada garantit au ministre de la Sécurité publique du Québec que cette centralisation de services administratifs n'empêchera pas le Contrôleur des armes à feu d'exercer pleinement leurs responsabilités légales provinciales¹⁰.

[14] Notons que le formulaire de demande d'enregistrement d'armes à feu pour un citoyen contient la mention suivante :

Les renseignements recueillis dans le présent formulaire sont exigés en vertu de la Loi sur les armes à feu. Ils seront utilisés pour déterminer l'admissibilité et pour appliquer la législation relative aux armes à feu. Les droits des particuliers quant à l'information les concernant sont régis par la législation fédérale, provinciale ou territoriale applicable en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels et, en outre, par les dispositions de la Loi sur les armes à feu.¹¹

[15] D'ailleurs, le dernier accord financier Canada-Québec énonce :

CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS

13. Tout renseignement recueilli par le Canada ou le Québec, dans le cadre du présent accord, est assujéti aux droits et aux protections prévus par les

⁷ Supra, note 2, art. 13 et 56.

⁸ Idem, art. 60 et 112.

⁹ Idem, art. 83, 85, 87 et 90.

¹⁰ Pièce PGQ-37.

¹¹ Pièce PGQ-14.

législations fédérale et québécoise concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

14. Les parties conviennent de s'aviser mutuellement et de se consulter avant de divulguer tout renseignement obtenu dans l'application de l'accord.¹²

[16] La preuve non contredite montre que les armes d'épaule constituent plus de 90% des armes à feu enregistrées au Québec et que le commerce de celles-ci s'avère une préoccupation provinciale. En effet, selon cette preuve de sécurité publique, depuis qu'il existe l'obligation de les enregistrer, on constate :

- Une baisse de la criminalité associée aux armes à feu;
- Q'on répertorie moins d'homicides conjugaux perpétrés par une arme à feu;
- Que les suicides commis au moyen d'une arme à feu sont moins nombreux;
- Que le nombre d'homicides commis à l'aide d'une arme d'épaule a chuté de 30%;
- Qu'on observe une amélioration marquée de la lutte contre le trafic illicite d'arme à feu;
- Que le dépistage des armes volées s'en trouve faciliter;
- Que l'exécution des ordonnances d'interdiction de possession d'armes à feu émises par les tribunaux s'avère plus efficace.¹³

[17] Également, selon des policiers québécois¹⁴, l'existence d'un registre d'épaule facilitera leur travail et leurs enquêtes tout en aidant à l'exécution des ordonnances des tribunaux interdisant la possession des armes à feu.

[18] Le Québec désire créer éventuellement son propre registre des armes d'épaule.¹⁵

[19] Le 5 avril 2012, C-19 entre en vigueur par sanction royale et le Tribunal prononce le même jour des ordonnances notamment pour suspendre l'application de l'article 11 de C-19 et les effets de l'article 29 de C-19 pour les données québécoises contenues au registre.

[20] Le 13 avril 2012, le Tribunal proroge ces ordonnances pour valoir jusqu'au prononcé du jugement sur l'injonction interlocutoire.

¹² Supra, note 5.

¹³ Pièces PGQ-10, PGQ-23, PGQ-48, PGQ-49, PGQ-59, PGQ-65.

¹⁴ Voir les déclarations assermentées déposées par Québec.

¹⁵ Pièces PGQ-16 et PGQ-17.

Analyse

[21] Le litige se révèle exceptionnel. Il s'agit, selon les parties, d'une première dans les annales judiciaires canadiennes.

[22] Deux gouvernements, tous deux démocratiquement élus, proposent une vision diamétralement opposée de ce qu'il convient d'appeler le bien commun. A l'évidence, le remède recherché par le Québec mènera à la négation de la volonté du Canada, alors que la volonté de ce dernier prive le Québec, selon cette dernière, de la possibilité de mettre en oeuvre un registre québécois des armes à feu englobant les armes d'épaule réellement efficace et à jour.

[23] Pour le Tribunal, le caractère exceptionnel de l'espèce découle plus de cette opposition que du fait qu'il s'agit d'un cas inédit.

Le test applicable

[24] Le test de jurisprudence applicable en matière constitutionnelle quant à l'émission d'une ordonnance d'injonction interlocutoire découle de l'arrêt *Manitoba (A.G.) c. Metropolitan Stores Ltd*¹⁶, soit l'existence d'une « question sérieuse » à juger, le préjudice irréparable et la prépondérance des inconvénients.

[25] Habituellement, les exemples jurisprudentiels montrent, tant dans les causes de suspension que d'exemption des effets d'une loi, que l'octroi d'une injonction interlocutoire risque de contrecarrer temporairement la poursuite du bien commun. L'arrêt *Metropolitan Stores* explique les conséquences d'une telle situation :

Quoique le respect de la Constitution doive conserver son caractère primordial, il y a lieu à ce moment-là de se demander s'il est juste et équitable de priver le public, ou d'importants secteurs du public, de la protection et des avantages conférés par la loi attaquée, dont l'invalidité n'est qu'incertaine, sans tenir compte de l'intérêt public dans l'évaluation de la prépondérance des inconvénients et sans lui accorder l'importance qu'il mérite....¹⁷

La question sérieuse à débattre

a) Les principes d'interprétation constitutionnelle

¹⁶ [1987] 1 R.C.S. 110.

¹⁷ Idem, paragr. 57.

[26] L'on ne peut interpréter la constitution de la même façon qu'une loi et la présomption de la constitutionnalité doit se moduler en conséquence¹⁸.

[27] Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*¹⁹, on retrouve plusieurs principes interprétatifs énoncés par la Cour suprême qui doivent guider les tribunaux dans des litiges de nature constitutionnelle et qui peuvent trouver application en l'instance.

[28] Énonçant que l'existence de quatre principes constitutionnels directeurs fondamentaux, soit le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit et le respect des minorités²⁰ fonctionnent en symbiose, le plus haut tribunal du pays souligne qu'aucun de ces principes ne se définit de façon isolée et qu'ils ne sont pas mutuellement exclusifs²¹.

[29] «Arbre vivant», la constitution évolue et se développe en se nourrissant de ces principes qui guident l'interprétation des sphères de compétence, de la portée des droits et obligations et du rôle des institutions politiques²².

[30] La Cour suprême nous rappelle que nos usages politiques et constitutionnels respectent le principe sous-jacent du fédéralisme et applique l'interprétation de la constitution en accord avec celui-ci²³. Elle ajoute :

Il est vrai, bien sûr, que la démocratie exprime la volonté souveraine du peuple. Pourtant cette expression doit aussi être considérée dans le contexte des autres valeurs institutionnelles que nous estimons pertinentes dans ce renvoi. Les rapports entre démocratie et fédéralisme signifient par exemple que peuvent coexister des majorités différentes et également légitimes dans divers provinces et territoires ainsi qu'au niveau fédéral. Aucune majorité n'est plus, ou moins, «légitime» que les autres en tant qu'expression de l'opinion démocratique, quoique, bien sûr, ses conséquences varieront selon la question en jeu. Un système fédéral de gouvernement permet à différentes provinces de mettre en œuvre des politiques adaptées aux préoccupations et aux intérêts particuliers de leur population. En même temps, le Canada dans son ensemble est aussi une collectivité démocratique au sein de laquelle les citoyens poursuivent et réalisent des objectifs à l'échelle nationale, par l'intermédiaire d'un gouvernement fédéral agissant dans les limites de sa compétence. La fonction du fédéralisme est de permettre aux citoyens de faire partie simultanément de collectivités différentes et de poursuivre des objectifs aussi bien au niveau provincial qu'au niveau fédéral.²⁴

¹⁸ Idem, paragr. 22.

¹⁹ [1998] 2 R.C.S. 217.

²⁰ Idem, paragr. 32.

²¹ Idem, paragr. 49.

²² Idem, paragr. 52.

²³ Idem, paragr. 55.

²⁴ Idem, paragr. 66.

[31] Évidemment, le rôle du Tribunal ne réside pas dans l'arbitrage de question de nature politique²⁵, de là l'importance du respect de la notion de non justiciabilité²⁶. Cependant, dans la mesure où des composantes juridiques entrent en jeu, notamment parce que le cadre constitutionnel s'impose au débat, cette notion doit céder le pas²⁷ puisque :

... Ceux qui, très légitimement, insistent sur l'importance du respect de la primauté du droit ne peuvent, en même temps, faire abstraction de la nécessité d'agir en conformité avec les principes et valeurs constitutionnels et ainsi de faire leur part pour contribuer à la préservation et à la promotion d'un cadre dans lequel la règle de droit puisse s'épanouir.²⁸

[32] De plus, le Tribunal ne peut mettre de côté les enseignements de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*²⁹. Rappelons qu'elle concluait que par son caractère véritable cette loi relève de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Tout en décidant que certains aspects de réglementation s'avèrent accessoires à son objectif premier, soit le droit criminel, elle décide que l'empiètement sur la compétence provinciale quant à la propriété des droits civils ne rompt pas l'équilibre du fédéralisme³⁰.

[33] Dans cet arrêt on affirme qu'on doit incontestablement préserver l'équilibre approprié entre les chefs de compétence fédéraux et provinciaux :

... Ceci dit, il est toutefois incontestable que l'équilibre approprié doit être maintenu entre les chefs de compétence fédéraux et provinciaux. L'existence même d'un État fédéral dépend de la présence d'un équilibre juste et fonctionnel entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, comme notre Cour l'a affirmé dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; voir également *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, précité.³¹

[34] Les motifs soutenant cette décision exposent que la Loi ne nuit pas de façon importante à la capacité des provinces de réglementer la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu³².

[35] La Cour suprême explique que dans la situation factuelle soumise alors, il n'existe aucun empiètement déguisé dans les domaines provinciaux soit parce que le

²⁵ Idem, paragr. 101.

²⁶ Idem, paragr. 99.

²⁷ Idem, paragr. 102.

²⁸ Idem, paragr. 95.

²⁹ [2000] 1 R.C.S. 783.

³⁰ Idem, paragr. 4.

³¹ Idem, paragr. 48.

³² Idem, paragr. 51.

Parlement agit pour un motif inapproprié, soit parce qu'il s'approprie les pouvoirs provinciaux sous le couvert du droit criminel³³.

[36] Ce principe se retrouvait en partie énoncé à l'arrêt *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada*³⁴, alors que la Cour suprême affirme qu'une loi fédérale ne doit pas constituer une tentative déguisée ou indirecte de régler des domaines de compétence provinciale³⁵.

[37] À cet égard, la jurisprudence enseigne que non seulement les effets juridiques qui découlent d'une appréciation littérale du texte législatif, mais également les effets pratiques réels ou prévus de l'application de celui-ci³⁶ doivent faire l'objet de l'analyse du Tribunal pour en déterminer, constitutionnellement, le caractère véritable.

[38] Soulignons que dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*³⁷, la Cour suprême rappelle que le Hansard peut contribuer à déterminer l'objet d'un texte législatif et que ses effets s'entendent à la fois de façon juridique, mais également quant à ses conséquences pratiques actuelles³⁸ ou à celles qu'il semble raisonnable qu'elles en découlent³⁹.

[39] Donc pour un tribunal, il ne s'agit pas d'apprécier la légitimité politique d'une loi, mais bien plutôt d'en constater et d'en analyser les origines et les conséquences qui en découlent, puisque la légitimité parlementaire n'entraîne pas nécessairement la conformité constitutionnelle.

b) Le débat juridique

[40] Le litige porte principalement sur la constitutionnalité de l'article 29 de C-19 qui énonce:

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

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

³³ Idem, paragr. 53.

³⁴ [1991] 2 R.C.S. 525.

³⁵ Idem, page 566.

³⁶ *R. c. Morgentaler* [1993] 3 R.C.S. 463, page 482; *Chatterjee c. Ontario (P.G.)* [2009] 1 R.C.S. 624, paragr. 19.

³⁷ [2011] C.S.C. 66.

³⁸ Idem, par. 64.

³⁹ Idem, paragr. 98.

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

[41] Hormis une interprétation littérale ou téléologique évidente de cet article qui mène à conclure que le législateur désire la destruction des données du registre, la preuve révèle une volonté claire du Canada, non seulement de détruire les données contenues au registre, mais également d'empêcher les provinces de pouvoir utiliser les données du registre pour pouvoir se constituer leur propre registre.

[42] À ce sujet, le Premier Ministre du Canada, le Très Honorable Stephen Harper affirme :

« Monsieur le Président, ce gouvernement a pris l'engagement d'éliminer le registre inefficace des armes d'épaule, et nous n'avons pas l'intention de soutenir la création de registres par les autres paliers de gouvernement....»

« Notre gouvernement a été clair. Il est favorable à l'élimination du registre des armes d'épaule. Le gouvernement ne fera rien pour appuyer la création d'un registre par un autre palier de gouvernement⁴⁰. »

[43] Quant au ministre des Affaires intergouvernementales et président du Conseil privé de la Reine pour le Canada, l'Honorable Peter Penashue, il énonce :

« Le gouvernement n'a l'intention ni de transférer aux provinces les renseignements qu'il détient dans ses bureaux ni de les mettre à la disposition de tout gouvernement futur afin qu'ils soient utilisés de nouveau⁴¹. »

[44] Également, la secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, Kerry Lynne D. Findlay déclare :

« Nous tiendrons notre promesse, et cela suppose que nous agissons de la bonne façon en veillant à ce qu'aucun autre gouvernement ne puisse utiliser l'information pour établir l'inefficace registre des armes d'épaule⁴². »

[45] La détermination ultérieure du Tribunal au mérite quant au recours du Québec portera donc sur la conformité constitutionnelle de cette volonté clairement exprimée par le Canada en regard des principes exposés précédemment.

[46] Dis autrement, il s'agira notamment de déterminer si l'article 29 de C-19 nuit de façon importante à la capacité du Québec de régler la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu. Également se posera la question de savoir si le Canada agit pour un motif inapproprié en édictant l'article 29 de C-19 ou si cet article ne

⁴⁰ Pièce PGQ-7, page 2799.

⁴¹ Idem, page 2779.

⁴² Idem, page 2780.

constitue pas une tentative déguisée ou indirecte d'empêcher une province, en l'occurrence ici le Québec, de réglementer dans un domaine de sa compétence.

[47] La question de savoir si la destruction de certaines des données du registre des armes à feu qui découlent de l'article 29 de C-19, dans ce contexte bien particulier, constitue, à l'évidence, une question sérieuse à débattre.

[48] À cette étape, vu la preuve non contredite offerte quant à cette question, il apparaît plus que raisonnable d'affirmer que les effets de l'article 29 de C-19 comportent des conséquences importantes sur des activités législatives du Québec.

[49] En effet, il ne suffit certainement pas, encore une fois à cette étape, d'affirmer que rien n'empêche le Québec de procéder à la mise en place de son propre registre, pour évacuer la question de fond qui subsiste quant aux obligations constitutionnelles du Canada envers le Québec relativement aux données du registre.

[50] L'argument apparaît séduisant, mais, avec égards, il simplifie et banalise une problématique beaucoup plus complexe que celle que l'on voudrait laisser croire ou entendre.

[51] Notons que pour le Canada, l'article 8 (1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels⁴³ (« LPRP ») empêche le transfert en vrac des données colligées au registre.

[52] Avec respect, sans en décider, le Tribunal constate que les exceptions prévues à l'article 8 (2) de la LPRP quant à l'interdiction de communication en vrac des données colligées au registre méritent une analyse sérieuse, exercice auquel aucune des parties ne s'est astreinte au stade de la requête interlocutoire.

[53] Rappelons cependant, la teneur de l'avis fait au détenteur d'arme dans le formulaire de demande d'enregistrement⁴⁴ qui réfère à une application conjointe des législations fédérale, provinciale ou territoriale en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

[54] Soulignons également à ce sujet que dès le début de la mise en vigueur du registre, le ministère de la Justice du Canada indiquait au Contrôleur du Québec, par le biais d'un protocole de traitement des demandes d'accès à des renseignements personnels, que :

En raison du volume important des renseignements personnels que se partageront les différentes juridictions et de la nécessité de respecter les diverses protections des renseignements personnels de celles-ci, le ministère fédéral de la Justice a préparé le présent document de travail en vue d'établir un

⁴³ L.R.C. (1985) ch. P-21.

⁴⁴ Annexe D de la déclaration assermentée de Pierre Perron et paragr. 14 du jugement.

protocole à appliquer dans le traitement des demandes d'accès à des renseignements personnels.

(...)

Si l'on pouvait être propriétaire d'informations, il faudrait déterminer qui est propriétaire des renseignements contenus dans le SCEAF. En effet, le SCEAF sera administré par des employés fédéraux, mais tous les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux du projet des armes à feu (voir l'annexe A) y auront accès. Toutes ces institutions gouvernementales alimenteront, modifieront et consulteront le contenu du SCEAF. Un renseignement pourra être complété ou modifié par une institution autre que celle qui l'a inscrite dans le système. Même si la notion de propriété de l'information était possible en théorie, le partage de la fusion des informations qui caractériseront le SCEAF rendrait impossible la désignation du propriétaire. Le seul moyen de déterminer qui est propriétaire serait de recourir à la preuve judiciaire⁴⁵.

[55] Il faut également noter que l'article 84 de la Loi prévoit la possibilité pour le Directeur de détruire les fichiers versés au registre selon les modalités, le temps et dans les situations prévues par règlement. Or, à titre d'exemple, le Règlement sur les registres d'armes à feu⁴⁶ prévoit la conservation des fichiers versés au registre pour une période de 10 ans suivant la date de la dernière mesure administrative prise à l'égard des renseignements qu'il contient⁴⁷ alors que les certificats d'enregistrement délivrés ou révoqués versés au registre ne peuvent être détruits⁴⁸. Le règlement comporte d'autres restrictions de même nature quant aux données consignées au fichier⁴⁹.

[56] À cet égard, le Tribunal constate que la propriété des données, s'il en existe une seule, et leur destruction, constituent des questions sérieuses qui devront faire l'objet d'un débat approfondi au mérite.

[57] Toutes ces questions permettent au Québec de rencontrer le premier critère.

Le préjudice irréparable

[58] Manifestement, la destruction des données du registre constitue pour la personne qui les réclame une perte irréparable.

[59] Prétendre, comme le plaide le Canada, qu'une compensation monétaire ultérieure, en l'occurrence le remboursement par le Canada des frais supplémentaires

⁴⁵ Pièce PGQ-35, pages 1 et 2. Notons que l'acronyme SCEAF désigne le Système canadien d'enregistrement des armes à feu.

⁴⁶ DORS/98-213 - CP.1998-488 - 1998-03-24.

⁴⁷ Idem, article 4(1).

⁴⁸ Idem, article 4(2).

⁴⁹ Idem, articles 5 et 6.

encourus par le Québec pour reconstituer les données perdues, pourrait adéquatement constituer une réparation adéquate, relève plus d'une rhétorique totalement théorique, ceci dit encore une fois avec égards, que d'une application raisonnable des principes applicables en ces matières.

[60] En effet, il n'apparaît pas déraisonnable d'affirmer qu'une réparation par le biais d'un octroi de dommages-intérêts en matière de litige constitutionnel portant sur le partage des pouvoirs, contrairement à un litige portant sur une violation d'un droit garanti par la *Charte*, semble bien incongrue.

[61] D'ailleurs, la Cour suprême dans *RJR – MacDonald Inc. c. Canada (P.G.)*⁵⁰ souligne que l'octroi de dommages-intérêts ne constitue pas la principale réparation dans les cas relevant de la *Charte*⁵¹. Cet énoncé s'applique à fortiori en matière de partage des compétences constitutionnelles.

[62] Le Québec satisfait donc à ce critère.

La prépondérance des inconvénients

[63] Les tribunaux se montrent généralement réticents à privilégier des intérêts privés lorsqu'ils s'opposent à l'intérêt public. Or, à charge de redite, ici deux intérêts publics s'opposent. Le Canada se réclamant de la loi nouvelle, le Québec de la loi ancienne, toutes deux prétendument adoptées dans l'intérêt public. Voilà pourquoi le principe de présomption de constitutionnalité doit recevoir ici une interprétation modulée eu égard aux circonstances particulières de l'espèce.

[64] Dans *Metropolitan Stores*⁵², la Cour suprême affirme :

Quoique le respect de la Constitution doive conserver son caractère primordial, il y a lieu à ce moment-là de se demander s'il est juste et équitable de priver le public, ou d'importants secteurs du public, de la protection et des avantages conférés par la loi attaquée, dont l'invalidité n'est qu'incertaine, sans tenir compte de l'intérêt public dans l'évaluation de la prépondérance des inconvénients et sans lui accorder l'importance qu'il mérite. Comme il fallait s'y attendre, les tribunaux ont généralement répondu à cette question par la négative...⁵³

[65] Pour paraphraser cet énoncé, on peut raisonnablement affirmer que mis en balance, il apparaît plus important de maintenir le statu quo existant avant C-19 que d'appliquer, *stricto sensu*, le principe de conformité constitutionnelle.

⁵⁰ [1994] 1 R.C.S. 311.

⁵¹ Idem, page 341, ligne J.

⁵² Supra, note 16.

⁵³ Idem, paragr. 57.

[66] À cet égard, le Tribunal rappelle que dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*⁵⁴, la Cour suprême conclut notamment que :

... En imposant à tous l'enregistrement des armes à feu, le Parlement cherche à réduire leur usage abusif par quiconque de même que la capacité des criminels d'acquérir des armes à feu. Le système d'enregistrement cherche à faciliter la localisation des armes à feu acquises et utilisées par des criminels....⁵⁵

(...)

... On ne peut pas diviser clairement les armes à feu en deux catégories — celles qui sont dangereuses et celles qui ne le sont pas. Toutes les armes à feu sont susceptibles d'utilisation criminelle. Elles sont toutes susceptibles de tuer et de mutiler. Toutes les armes à feu sont donc une menace pour la sécurité publique....⁵⁶

[67] Le Tribunal ne peut mettre ces déterminations de côté dans son analyse de la prépondérance des inconvénients. Les effets bénéfiques du maintien du registre pour le Québec apparaissent plus grands que l'urgence d'appliquer la loi nouvelle qui sert à décriminaliser l'enregistrement des armes d'épaule et à détruire le registre.

[68] Pour établir un parallèle avec l'arrêt *Harper c. Canada (P.G)*⁵⁷, le Tribunal conclut que refuser l'injonction équivaldrait à donner gain de cause au Canada avant la fin de l'instance, puisque l'effet de C-19 sur l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Québec s'avère plus délétère que les effets bénéfiques quant aux objectifs d'intérêt général visés par C-19, notamment eu égard à la décision de la Cour suprême dans l'affaire du *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*⁵⁸ qui conclut que l'enregistrement des armes d'épaule sert l'intérêt public⁵⁹.

[69] Voilà pourquoi le Tribunal conclut que le Québec rencontre ce critère.

Le remède approprié

[70] Dans l'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse*⁶⁰, la Cour suprême rappelle la tradition remarquable du respect des décisions judiciaires par tous les justiciables canadiens et les institutions gouvernementales. Elle en souligne la dimension particulière dans le contexte du droit constitutionnel lorsque les tribunaux, tout en

⁵⁴ Supra, note 29.

⁵⁵ Idem, paragr. 57.

⁵⁶ Idem, paragr. 45.

⁵⁷ [2000] 2 R.C.S. 764, paragr. 11.

⁵⁸ Supra, note 29

⁵⁹ Idem, paragr. 58.

⁶⁰ [2003] 3 R.C.S. 3.

demeurant conscients de la séparation des pouvoirs entre les organes législatifs, judiciaires et exécutifs, veillent au respect des normes constitutionnelles⁶¹.

[71] Bien que cette décision porte entre autres sur la nature de la réparation juste et convenable qu'un tribunal peut ordonner en vertu de la *Charte*, on peut raisonnablement soutenir que ces principes peuvent servir de guide lorsqu'il s'agit de décider d'un litige constitutionnel qui traite du partage des compétences.

[72] On constate à la lecture de cette décision que le remède doit se moduler en fonction de circonstances de l'espèce et la nature du droit violé⁶². Le Tribunal doit faire appel à des moyens légitimes et s'efforcer de respecter la séparation des fonctions entre les diverses branches du pouvoir lorsqu'il détermine la réparation adéquate⁶³. Lors de cet exercice les tribunaux ne doivent pas s'écarter indûment de leur rôle, tout en défendant pleinement le droit en cause, l'objet de la violation, sans se révéler inéquitable ou disproportionné pour la partie visée par la réparation⁶⁴.

[73] On note qu'une réparation convenable et juste doit pouvoir évoluer de manière à relever les nouveaux défis, la pratique traditionnelle et historique ne pouvant faire obstacle aux exigences d'une notion réfléchie et péremptoire du remède approprié :

Enfin, il faut se rappeler que l'art. 24 fait partie d'un régime constitutionnel de défense des droits et libertés fondamentaux consacrés dans la *Charte*. C'est ce qui explique pourquoi, en raison de son libellé large et de la multitude de rôles qu'il peut jouer dans différentes affaires, l'art. 24 doit pouvoir évoluer de manière à relever les défis et à tenir compte des circonstances de chaque cas. Cette évolution peut forcer à innover et à créer au lieu de s'en tenir à la pratique traditionnelle et historique en matière de réparation, étant donné que la tradition et l'histoire ne peuvent faire obstacle aux exigences d'une notion réfléchie et péremptoire de réparation convenable et juste. Bref, l'approche judiciaire en matière de réparation doit être souple et tenir compte des besoins en cause.⁶⁵

[74] Ceci dit, il s'agit maintenant d'appliquer ces enseignements à notre affaire.

[75] Premièrement, pour les motifs exposés précédemment, le Québec doit, pendant l'instance, obtenir une injonction pour empêcher la destruction des données du registre. Ce remède s'avère équitable et non disproportionné à l'égard du Canada. En effet, comme le note le Tribunal le 5 avril 2012, les coûts associés au maintien du registre s'avèrent, somme toute, raisonnables.

[76] Deuxièmement, quant à la continuité de l'enregistrement des données, la partie de l'ordonnance recherchée par le Québec au stade interlocutoire, soit la suspension de

⁶¹ Idem, paragr. 33.

⁶² Idem, paragr. 55.

⁶³ Idem, paragr. 56.

⁶⁴ Idem, paragr. 56, 57 et 58.

⁶⁵ Idem, paragr. 59.

l'article 11 de C-19 pendant l'instance, dépasse celle qu'il désire obtenir au mérite. Il importe de bien cerner cette question. L'article 11 édicte :

Art. 11 : L'article 23 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

23. La cession d'une arme à feu autre qu'une arme à feu prohibée ou une arme à feu à autorisation restreinte est permise si, au moment où elle s'opère :

23.1 (1) Le cédant visé à l'article 23 peut demander au directeur qu'il lui indique si, au moment de la cession, le cessionnaire est titulaire du permis mentionné à l'alinéa 23a) et y est toujours admissible; le cas échéant, le directeur, son délégué ou toute autre personne que le ministre fédéral peut désigner lui fournit les renseignements demandés.

Demande au directeur

(2) Malgré les articles 12 et 13 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* et les paragraphes 6(1) et (3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le directeur, son délégué ou la personne désignée, selon le cas, ne conserve aucun registre ou fichier au sujet d'une telle demande.

Aucun fichier ou registre

23.2 (1) La cession d'une arme à feu prohibée ou d'une arme à feu à autorisation restreinte est permise si, au moment où elle s'opère :

Cession d'armes à feu prohibées ou à autorisation restreinte

a) le cessionnaire est effectivement titulaire d'un permis l'autorisant à acquérir et à posséder une telle arme à feu;

b) le cédant n'a aucun motif de croire que le cessionnaire n'est pas autorisé à acquérir et à posséder une telle arme à feu;

c) le cédant en informe le directeur;

d) le cédant en informe le contrôleur des armes à feu et obtient l'autorisation correspondante, si le cessionnaire est un particulier;

e) un nouveau certificat d'enregistrement de l'arme à feu est délivré conformément à la présente loi;

f) les conditions réglementaires sont remplies.

(2) Si, après avoir été informé d'un projet de cession d'une arme à feu, il refuse de délivrer un certificat d'enregistrement de l'arme à feu, le directeur notifie sa décision de refus au contrôleur des armes à feu.

[77] Pour le Québec, si le Tribunal devait reconnaître le bien-fondé de ce recours au mérite quant à la détention des données prévues par l'article 29 de C-19, le registre

serait amputé d'une réelle efficacité si, pendant le litige, le Canada peut cesser d'enregistrer les armes d'épaule ce qui ferait en sorte qu'un « vide » existerait quant à l'actualisation des données ayant pour conséquence d'obvier à son droit d'obtenir un registre possédant une efficacité réelle.

[78] Pour le Canada, puisque le Québec n'attaque pas constitutionnellement l'article 11 de C-19 au mérite, contrairement à son approche à l'égard de l'article 29 de C-19, il n'existe aucune apparence de droit, étant donné le principe de conformité constitutionnelle d'une loi valablement adoptée, qui justifierait le Tribunal à suspendre l'application de l'article 11 de C-19 pendant l'instance et, partant, le Tribunal ne peut accueillir cette demande.

[79] Énoncée autrement, la position du Canada revient à dire que le Québec devrait attaquer au mérite l'article 11 de C-19, bien qu'il ne possède aucun droit à évoquer pour ce faire, afin de pouvoir justifier une apparence de droit pendant l'instance à l'égard de sa conclusion interlocutoire quant à la suspension de cet article.

[80] Pour dire le moins, l'argument laisse perplexe. À charge de redite, le Québec n'a aucun intérêt juridique, ou plus précisément aucun droit qu'il puisse revendiquer en l'instance, pour faire invalider l'article 11 de C-19. En effet, dans la mesure où il pourra obtenir les données du registre à jour, il devra lui-même mettre en place le mécanisme d'enregistrement. Pour le Tribunal, il s'avère exorbitant, à ce stade, d'exiger que le Québec procède dès à présent à l'implantation d'un registre des armes à feu alors qu'il ignore spécifiquement selon quels paramètres il devra s'y prendre pour le mettre en fonction.

[81] En effet, la problématique de l'espèce nécessite une analyse respectueuse des principes énoncés préalablement, notamment dans des circonstances inédites et particulières, telles qu'en l'instance. Il faut savoir faire preuve de souplesse et même de créativité pour permettre à une partie qui possède un droit à faire valoir au mérite de conserver la possibilité d'obtenir une réparation juste et efficace. Obliger une partie à présenter un argument qu'elle sait mal fondé ne peut constituer un motif pour l'empêcher d'obtenir un remède auquel elle pourrait avoir droit.

[82] Notons que le Tribunal saisi de la demande provisoire⁶⁶ a conclu que pendant l'instance, il fallait maintenir le statu quo existant avant l'entrée en vigueur de C-19.

[83] Bien que le Tribunal ne soit pas lié par cette détermination, il la partage. En effet, la prépondérance des inconvénients favorise nettement le maintien du registre pour les armes d'épaule pendant l'instance, que ce ne soit que pour ne pas vider d'effets pratiques un éventuel jugement qui donnerait raison au Québec.

⁶⁶ Jugement du 5 avril 2012.

[84] Quant à l'importance de l'enregistrement des armes à feu, quitte à sembler prolix, le Tribunal ne peut conclure autrement et de façon plus éloquente que la Cour suprême lorsqu'elle affirme que :

... Les dispositions relatives à l'enregistrement exigent l'enregistrement de toutes les armes à feu. La combinaison des deux parties du régime vise à assurer que, lorsqu'une arme à feu change de propriétaire, le nouveau propriétaire ait un permis. Sans système d'enregistrement, cela serait impossible à vérifier. Si une arme à feu est trouvée en la possession d'une personne sans permis, le système d'enregistrement permet au gouvernement d'en déterminer la provenance. Avec un régime d'enregistrement en place, les propriétaires détenant un permis peuvent être tenus responsables de la cession de leurs armes. Le système d'enregistrement vise aussi, comme l'ensemble de la loi, à réduire l'usage abusif. Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'un crime de violence ou qu'il lui est interdit de posséder une arme, le régime d'enregistrement est censé aider la police à déterminer si le contrevenant possède en fait une arme à feu et à la confisquer. Le régime d'enregistrement vise également à réduire la contrebande et le commerce illégal des armes à feu. Ces liens multiples démontrent que les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives à l'enregistrement et aux permis sont tous deux étroitement liées au but visé par le Parlement, soit la promotion de la sécurité par la réduction de l'usage abusif de toutes les armes à feu. Ces deux catégories de dispositions sont partie intégrante et nécessaire du régime. Le fait que le régime antérieur de certificats d'acquisition n'était pas assorti d'un système d'enregistrement n'empêche pas le gouvernement d'améliorer le système.⁶⁷

[85] Par conséquent, il s'ensuit raisonnablement et logiquement que la suspension pendant l'instance de l'article 11 de C-19 s'avère un « accessoire » obligé pour permettre de préserver les droits du Québec à obtenir une réparation juste et efficace. Avec respect pour l'opinion contraire, décider autrement viderait de son caractère pragmatique toute décision au mérite qui donnerait raison au Québec.

[86] Il s'avère donc, eu égard aux enseignements de l'arrêt *Doucet-Boudreau*⁶⁸ que dans les cas exceptionnels, tels qu'en l'instance, les principes qui semblent incontournables et dirimants, doivent recevoir une interprétation innovatrice, conforme aux circonstances particulières de l'espèce et s'en trouvent ainsi modulés pour permettre que la procédure, entendue dans son sens large, ne devienne pas la maîtresse du droit, entendue dans son sens noble.

[87] Comme l'exprime la Cour suprême dans l'arrêt *Doucet-Boudreau*⁶⁹ :

⁶⁷ Supra, note 29, paragr. 47.

⁶⁸ Supra, note 60.

⁶⁹ Idem.

... Les tribunaux disposent maintenant d'une panoplie de redressements fondés sur l'équité qu'ils peuvent accorder en cours d'instance et lors du règlement final des différends.⁷⁰

[88] Voilà pourquoi le Tribunal suspendra l'application de l'article 11 de C-19 pendant l'instance pour tout enregistrement d'armes à feu visé par les conclusions de son jugement.

[89] À l'instar de ce qu'enseigne la Cour suprême lorsque de tels redressements sont accordés, le Tribunal rappelle que l'audition au mérite se déroulera du 11 au 13 juin 2012, selon un échéancier spécial géré par lui, de concert avec les parties, et ce afin d'éviter des retards indus et pour réduire au minimum la période pendant laquelle la disposition de la loi attaquée s'avère privée de son effet⁷¹.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[90] **PRONONCE** une ordonnance d'injonction interlocutoire, pour valoir jusqu'au 13 juin 2012 qui :

[91] **ORDONNE** au défendeur **PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA** de même qu'aux mis en cause **COMMISSAIRE AUX ARMES À FEU, CONTRÔLEUR DES ARMES À FEU** et **DIRECTEUR DE L'ENREGISTREMENT** de préserver, pour le temps de l'instance, l'intégrité, l'accessibilité et la disponibilité du système informatique abritant le registre commun des armes à feu;

[92] **ORDONNE** au défendeur **PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA** de même qu'aux mis en cause **COMMISSAIRE AUX ARMES À FEU, CONTRÔLEUR DES ARMES À FEU** et **DIRECTEUR DE L'ENREGISTREMENT** de préserver, pour le temps de l'instance, l'intégrité, l'accessibilité et la disponibilité de tout inventaire créé en application des lois québécoises;

[93] **ORDONNE** au défendeur et aux mis en cause de permettre, à ceux qui y ont droit, pour le temps de l'instance, l'accès aux données informatiques provenant du Québec, celles concernant les citoyens de cette province, ceux qui s'y trouvent et ceux qui y commettent des événements impliquant une arme à feu, contenues aux registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu autres que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui se trouvent dans le Registre canadien des armes à feu ou qui relèvent d'eux, ainsi que toute copie de ceux-ci qui relève d'eux, de même que leur consultation;

[94] **ORDONNE** au défendeur et aux mis en cause de conserver tous les appareils, équipements, outils et dispositifs requis pour l'accès aux données informatiques provenant du Québec, celles concernant les citoyens de cette province, ceux qui s'y

⁷⁰ Idem, paragr. 71.

⁷¹ Supra, note 16, paragr. 91.

trouvent et ceux qui y commettent des événements impliquant une arme à feu, actuellement contenues dans les registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu autres que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui se trouvent dans les registres et fichiers des armes à feu ou qui relèvent d'eux, ainsi que dans toute copie de ceux-ci qui relève d'eux, de même que leur consultation;

[95] **ORDONNE** au défendeur et aux mis en cause de maintenir en poste tout le personnel affecté à l'accès à ces données informatiques de même qu'à leur consultation;

[96] **ORDONNE** au défendeur et au mis en cause Directeur de l'enregistrement de continuer d'enregistrer, jusqu'au transfert des données au fond, toute cession d'une arme à feu sans restriction qui se rapporte à un résident du Québec ou à une arme à feu sans restriction qui s'y trouve;

[97] **DÉCLARE** que, pendant l'instance, l'article 11 de la Loi abolissant le registre des armes d'épaule (C-19) est sans effet à l'égard de l'enregistrement des armes sans restrictions et ce, uniquement quant à la partie des ordonnances contenues au présent jugement;

[98] **ORDONNE** aux mis en cause de prendre acte des conclusions du jugement et de s'y conformer;

[99] **PERMET** la signification du jugement en dehors des heures de signification, même un jour non juridique;

[100] **DISPENSE** le demandeur de fournir caution;

[101] **ORDONNE** l'exécution provisoire du jugement nonobstant appel;

[102] **FRAIS À SUIVRE;**



MARC-ANDRÉ BLANCHARD, J.C.S.

Me Eric Dufour
Me Suzanne Gauthier
Me Hugo Jean
BERNARD ROY
Avocats(e) du Demandeur et Mis-en-cause, Le Contrôleur des armes à feu

500-17-071284-122

PAGE : 20

Me Claude Joyal
Me René Leblanc

JOYAL LEBLANC

Avocats du Défendeur et Mis-en-cause, le Commissaire aux armes à feu et le Directeur
de l'enregistrement

Dates d'audience : 12 et 13 avril 2012