

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-010101-087
200-17-017062-126

DATE : 8 septembre 2016

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE GILLES BLANCHET, j.c.s.

200-17-010101-087

LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC, en sa qualité de représentante du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 300, boulevard Jean-Lesage, bureau 1.03, Québec (Québec) G1K 8K6

Demandeur

c.

IMTT-QUÉBEC INC., personne morale dûment incorporée ayant son siège social au Quai 50, port de Québec, Case postale 556, Québec (Québec) G1L 4W4

Défenderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, ayant un bureau au 284, Wellington, TSA-6032, Ottawa, (Ontario) K1A 0H8

Intervenant

200-17-017062-126

ADMINISTRATION PORTUAIRE DE QUÉBEC, personne morale de droit public, légalement prorogée par lettres patentes entrées en vigueur le 1^{er} mai 1999 en vertu de la *Loi maritime du Canada*, et ayant son siège social au 150, rue Dalhousie, Québec (Québec) G1K 7P7

et

IMTT-QUÉBEC INC., personne morale dûment incorporée ayant son siège social au Quai 50, port de Québec, Case postale 556, Québec (Québec) G1L 4W4

Demandereses

c.

LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC, en sa qualité de représentante du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 300, boulevard Jean-Lesage, bureau 1.03, Québec (Québec) G1K 8K6

Défendeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, ayant un bureau au 284, Wellington, TSA-6032, Ottawa, (Ontario) K1A 0H8

Intervenant

JUGEMENT

[1] Dans le domaine du transport international des marchandises, la navigation joue de nos jours un rôle de premier plan. Or, partout dans le monde, les navires parcourant les mers doivent pouvoir toucher terre pour se délester de leurs cargaisons, en charger de nouvelles et se ravitailler en carburant ou denrées diverses. Il leur faut donc des voies navigables, mais aussi des emplacements riverains où faire escale. C'est ici, aux

confins de la terre ferme et de la mer, que peuvent se confronter parfois les droits des uns et des autres.

[2] Dans une demande en injonction déposée en juillet 2008, la Procureure générale du Québec (PG Québec)¹ soutient que sa législation en matière d'environnement trouve application sur l'ensemble du territoire du port de Québec, incluant un emplacement où IMTT-Québec (IMTT), locataire de l'Administration portuaire de Québec (APQ), exploite des terminaux de transbordement et d'entreposage de vrac liquide.

[3] IMTT conteste la demande, en plus de faire front commun avec l'APQ dans une requête distincte pour jugement déclaratoire. Elles y font valoir que les installations et activités d'IMTT, sur une propriété publique fédérale, relèvent de l'autorité exclusive du Parlement du Canada, de sorte que la législation invoquée par PG Québec, au plan constitutionnel, serait inapplicable et inopérante à leur égard. La Procureure générale du Canada (PG Canada) intervient dans les deux instances pour appuyer la position d'IMTT et de l'APQ.

Contexte

[4] L'APQ est un organisme fédéral constitué en administration portuaire en vertu de l'article 12 (1) de la *Loi maritime du Canada*². À ce titre, elle est autorisée notamment à exploiter le port de Québec, en tant que mandataire de sa Majesté du chef du Canada, pour y régler les activités liées à la navigation, au transport des passagers et des marchandises, de même qu'à la manutention et à l'entreposage des marchandises³. Les infrastructures portuaires placées sous sa responsabilité comprennent le secteur de l'Anse-au-Foulon, celui de l'Estuaire/Pointe-à-Carcy et enfin le secteur Beauport, objet du présent litige.

[5] IMTT-Québec inc. est une société privée constituée en 1998 en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*⁴. Connue au fil des ans sous diverses autres appellations, elle loue de l'APQ des terrains formant ensemble un vaste emplacement riverain sur lequel elle exploite cinq terminaux de transbordement et d'entreposage de liquides en vrac, pour la plupart des produits chimiques ou pétroliers.

[6] IMTT possède sur cet emplacement plus d'une cinquantaine de réservoirs d'une capacité variant de 100 m³ à 34 500 m³, pour une capacité d'entreposage totale de plus

¹ La Procureure générale du Québec agit en l'instance pour le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Pour des raisons d'ordre pratique, il a été convenu avec les parties à l'audience de désigner toujours ce ministère sous l'appellation abrégée de « *ministère de l'Environnement* ».

² *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, c. 10.

³ *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, c. 10, art. 28 (2) a).

⁴ *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, L.R.C. 1985, c. C-44.

de 312 000 m³. Les réservoirs sont loués par IMTT à ses diverses clientes⁵, lesquelles assurent elles-mêmes le transport des produits qui arrivent sur le site ou qui en sortent, le plus souvent par navire (environ 90 %), mais aussi par camion ou wagon-citerne.⁶

[7] Pour les camions et wagons-citernes, IMTT dispose de rampes de chargement, alors que le transbordement des produits transportés par navire s'effectue à partir de deux quais en eau profonde qui longent l'emplacement d'IMTT en bordure du fleuve Saint-Laurent. Un système de pompes et de pipelines, souterrains et hors-terre, permet le transbordement des produits liquides vers ou à partir des réservoirs d'IMTT.

[8] Avant les événements qui donneront naissance au présent litige, les installations et activités d'IMTT et de ses auteurs ont fait l'objet de plusieurs certificats d'autorisation émis par l'autorité québécoise en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁷. Au printemps 2006, cependant, c'est à l'autorité fédérale que s'adresse IMTT en vue de la mise en œuvre d'un projet impliquant la construction de douze (12) nouveaux réservoirs d'une capacité totale de 190 800 m³. Dans les faits, entre août 2007 et juin 2008, IMTT procédera à la construction et à la mise en service de sept (7) réservoirs destinés à l'entreposage de produits pétroliers pour quatre (4) de ses clientes.

[9] Il est admis que pour chacun de ces nouveaux réservoirs, IMTT s'est conformée aux processus d'examen et d'autorisation prévus à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*⁸ et au *Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les administrations portuaires canadiennes*⁹. Il est également admis que la construction de ces réservoirs a été approuvée par le Comité d'évaluation environnementale de l'APQ et que ces ouvrages sont conformes aux baux d'IMTT et au *Plan d'utilisation des sols* de l'APQ¹⁰.

[10] Avant la construction de ces réservoirs, toutefois, IMTT n'avait adressé aucune demande d'autorisation au ministère de l'Environnement du Québec. Au contraire, dans une lettre datée du 27 avril 2007, suite à une rencontre tenue la veille, M. Marc Dulude, vice-président exécutif et chef des opérations chez IMTT, demandait à M. Jean-Marc Lachance, directeur régional adjoint au ministère de l'Environnement, la révocation pure et simple du certificat d'autorisation émis au nom de son entreprise, en juin 2004, pour l'exploitation d'un terminal maritime au port de Québec.¹¹

⁵ Une liste confidentielle des clientes d'IMTT est déposée au dossier sous pli scellé (Pièce APQ-63).

⁶ Admissions, par. 58 à 61.

⁷ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

⁸ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37.

⁹ *Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les administrations portuaires canadiennes*, DORS/99 318.

¹⁰ Admissions 262 à 265, pièces PGQ-63 et APQ-27.

¹¹ PGQ-23.

[11] L'extrait suivant de cette lettre expose en résumé la position d'IMTT en ce qui a trait à l'autorité gouvernementale à laquelle elle entend dorénavant se soumettre :

Nous vous remercions de nouveau de nous avoir rencontrés afin de nous permettre de vous exposer les motifs de notre décision dont, notamment, que notre société est une entreprise constituée au fédéral, que son statut d'entreprise fédérale a été confirmé dans des décisions en matière de droit du travail et de santé et de sécurité au travail et qu'elle est située et exploite son entreprise entièrement sur un terrain fédéral appartenant à l'Administration portuaire de Québec.

[12] Cette demande de révocation d'avril 2007 fera d'abord l'objet d'un avis préalable de refus par Québec, en octobre 2007. IMTT y répondra trois semaines plus tard, mais c'est finalement le 31 mars 2008 que sera émis un avis de refus définitif.

[13] Entretemps, soit le 29 janvier 2008, le ministère de l'Environnement recevait un signalement concernant la construction des nouveaux réservoirs mis en chantier par IMTT au cours de l'année précédente. Le 28 avril, suite à deux inspections réalisées sur place, un avis d'infraction était émis à l'encontre d'IMTT au motif qu'elle aurait construit les réservoirs *«sans avoir suivi la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 de la LQE»*¹². En juillet 2008, alors que les réservoirs visés sont déjà en service, PG Québec dépose la demande en injonction dont le Tribunal est maintenant saisi.

[14] En octobre 2008, lors de négociations entourant la présentation de la requête au stade interlocutoire, les parties concluent un protocole d'entente destiné à *«favoriser un règlement éventuel de la procédure initiée par le Procureur général du Québec (...) autrement que par l'obtention d'un jugement»*¹³. Sous réserve de tous ses droits et sans préjudice aux prétentions de chacune des parties, IMTT s'engage à présenter un avis de projet selon l'article 31.2 LQE relativement aux réservoirs visés par le litige et à se soumettre à la procédure d'évaluation et d'examen prévue à la section IV.1 de la Loi jusqu'à obtention de certificats d'autorisation en vertu de l'article 22.

[15] Le paragraphe 8 de ce protocole prévoit que dans l'éventualité où des demandes d'audience publique seraient soumises à l'égard de ce projet, *«le MDDEP examinera l'opportunité d'entreprendre une médiation plutôt qu'une audience publique et évaluera les demandes d'audiences publiques pour déterminer si elles présentent un caractère de frivolité»*.

[16] À l'article 9, IMTT renonce à exercer tout recours *«relativement à la démarche de médiation et à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la ministre»*. Enfin, le paragraphe 15 dispose que les parties *«pourront unilatéralement mettre fin au présent protocole*

¹² Admissions 262 à 265; pièce PGQ-22.

¹³ Entente confidentielle signée les 29 octobre et 4 novembre 2008, déposée au dossier sous pli scellé (pièce APQ-31).

d'entente en avisant l'autre partie par écrit», auquel cas il est prévu que les procédures en injonction interlocutoire et permanente suivront leur cours.

[17] Suite à l'avis de projet déposé par IMTT dans la foulée de ce protocole d'entente, en novembre 2008, le ministère de l'Environnement lui soumettra à trois occasions des questions et commentaires, entre mars 2010 et décembre 2011. C'est finalement en juillet 2012, plus de trois ans après l'avis de projet initial, que le Ministre donnera suite à une séance d'information publique en confiant au Bureau d'audiences publiques sur l'Environnement (BAPE) le mandat de tenir une audience sur le projet d'implantation et d'exploitation des réservoirs mis en service en 2007-2008.¹⁴

[18] En parallèle de ces échanges avec le Ministère, IMTT entreprend divers travaux de modification à ses installations pour les rendre conformes à un règlement fédéral sur le stockage des produits pétroliers entré en vigueur en juin 2008. Dans le cadre de ce projet, on procédera à la construction d'une toute nouvelle rampe de chargement pour camions-citernes.¹⁵ Les travaux d'aménagement de ce nouveau dispositif débiteront en novembre 2011, après obtention des autorisations prévues à la législation fédérale sur l'évaluation environnementale, et la rampe de chargement entrera en service de façon progressive à compter de mai 2012.¹⁶

[19] À l'égard de ce projet, comme dans le cas des nouveaux réservoirs construits en 2007-2008, IMTT n'a jamais demandé l'autorisation du ministère de l'Environnement du Québec, ce qui lui vaudra un avis de non-conformité le 18 septembre 2012, quelques semaines seulement après que le Ministère ait commandé une audience publique en rapport avec les réservoirs visés par la demande en injonction.¹⁷

[20] C'est dans ce contexte que, le 20 septembre 2012, dans une lettre adressée à M. Michel Rousseau, sous-ministre adjoint au MDDEP, M. Marc Dulude, vice-président exécutif et chef des opérations d'IMTT, avisait le Ministère qu'il se prévalait de la clause 15 du protocole de 2008 pour y mettre fin. Il ajoutait que son entreprise suspendait son avis de projet et ne participerait donc pas aux audiences publiques prévues devant le BAPE à compter du 29 octobre.¹⁸ Et au lendemain même de cette correspondance, soit le 21 septembre 2012, IMTT et l'APQ déposaient ensemble la requête en jugement déclaratoire dont le Tribunal est maintenant saisi.

[21] Après le dépôt de cette procédure, qui marquera la fin de la trêve négociée sur une base de compromis à l'automne 2008, un troisième projet fera bientôt litige entre les parties, mais cette fois en lien avec la prise en charge par IMTT de réservoirs et

¹⁴ Admissions 267 à 281.

¹⁵ Admissions 283 à 295.

¹⁶ Admission 296.

¹⁷ Admissions 297 à 311.

¹⁸ Admission 282; pièce APQ-37.

autres installations ayant auparavant appartenu à une société du nom de Degussa. De fait, en février 2013, le Ministère informait IMTT que le certificat de Degussa avait été révoqué et qu'un nouveau certificat d'autorisation devait dès lors être obtenu avant que puisse s'effectuer l'entreposage de produits dans ces installations.¹⁹

Procédures et conclusions recherchées

[22] Dans sa demande en injonction, PG Québec fait valoir que la *Loi sur la qualité de l'environnement* s'applique aux activités et installations de la défenderesse IMTT dans le port de Québec. Elle requiert donc l'émission d'une ordonnance l'enjoignant de :

SE SOUMETTRE à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement concernant l'implantation de sept réservoirs d'entreposage de liquides en vrac situés sur le lot 2 347 224 du cadastre du Québec et portant les numéros 42, 43, 44, 45, 46, 53 et 54;

CESSER l'utilisation des réservoirs numéros 42, 43, 44, 45, 46, 53 et 54 situés sur le lot 2 347 224 du cadastre du Québec, et ce, jusqu'à ce que le gouvernement émette un certificat d'autorisation en vertu de l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement, le cas échéant, à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement;

[23] De leur côté, APQ et IMTT concluent leur requête pour jugement déclaratoire en des termes qu'il paraît nécessaire de reproduire textuellement, vu l'incidence que leur libellé pourrait avoir sur le traitement des questions de fait et de droit soulevées par le litige.

[24] D'abord, les parties fédérales réclament du Tribunal un jugement déclarant que l'emplacement occupé par IMTT est une propriété publique fédérale et que ses activités et installations sont étroitement intégrées aux domaines de la navigation et du transport extraprovincial au Canada:

DÉCLARER que les immeubles que l'Administration Portuaire de Québec loue à IMTT-Québec inc., visés par la présente procédure, sont des immeubles fédéraux au sens de la Loi maritime du Canada, au sens des lettres patentes de l'Administration Portuaire de Québec et au sens de l'article 2 de la Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux (L.C. 1991, ch. 50);

DÉCLARER que ces immeubles sont situés dans les limites du havre de Québec et qu'en conséquence, toutes les installations relatives au terminal maritime d'IMTT-Québec inc. sont exclusivement situées sur une propriété publique fédérale au sens du paragraphe 91 (1A) de la Loi constitutionnelle de 1867;

DÉCLARER que les activités et opérations d'IMTT-Québec inc. sont étroitement intégrées et essentielles au domaine de « la navigation et les bâtiments ou navires

¹⁹ Admission 328; pièce PGQ-50.

(shipping) » relevant de la compétence du Parlement du Canada au sens du paragraphe 91 (10) de la Loi constitutionnelle de 1867;

[25] De là, APQ et IMTT invoquent la doctrine de l'exclusivité des compétences pour conclure à l'inapplicabilité des dispositions de la LQE qui se rapportent aux procédures d'autorisation préalable, d'opération et d'inspection, de même qu'aux diverses sanctions pouvant être imposées en cas de défaut :

DÉCLARER que toute règle concernant la nécessité d'obtenir des autorisations provinciales, y inclus toute règle d'opération et d'inspection, de même que toute sanction, ordonnance, pénalité ou autre mesure pouvant être imposée, notamment en vertu des articles 20 à 27, 31.1 à 31.31, 31.42 à 31.69, 32, 70.1, 113 à 115.4 et 115.13 à 115.32 de la Loi sur la qualité de l'environnement et de ses règlements, est constitutionnellement inapplicable par rapport aux activités et aux installations de l'Administration Portuaire de Québec eu égard à IMTT et à celles d'IMTT-Québec inc., du fait que celle-ci entrave un élément vital ou essentiel de la compétence fédérale sur la propriété publique fédérale, sur la navigation et les bâtiments ou navires (shipping) ou sur le transport extraprovincial;

[26] Enfin, à titre subsidiaire, APQ et IMTT invoquent la doctrine de la prépondérance fédérale pour soutenir que les dispositions de la LQE seraient inopérantes en l'instance, puisqu'il y a conflit d'application et conflit d'intention entre les dispositions provinciales attaquées et les normes fédérales applicables dans le port de Québec:

DÉCLARER que toute règle concernant la nécessité d'obtenir des autorisations provinciales, y inclus toute règle d'opération et d'inspection, de même que toute sanction, ordonnance, pénalité ou autre mesure pouvant être imposée, notamment en vertu des articles 20 à 27, 31.1 à 31.31, 31.42 à 31.69, 32, 70.1, 113 à 115.4 et 115.13 à 115.32 de la Loi sur la qualité de l'environnement et de ses règlements, est constitutionnellement inopérante par rapport aux activités et aux installations de l'Administration Portuaire de Québec eu égard à IMTT et à celles d'IMTT-Québec inc. sur le territoire de l'Administration Portuaire de Québec, puisqu'il y a un conflit d'application et un conflit d'intention entre la législation provinciale et la législation fédérale de sorte que la législation provinciale est inopérante dans la mesure de ce conflit;

[27] Pour permettre de bien cerner au départ le cadre du litige, il convient de préciser que nul ne conteste le droit des deux paliers de gouvernement de légiférer en matière de protection de l'environnement, puisque ce champ d'activité n'a fait l'objet d'aucune assignation spécifique dans la *Constitution de 1867*. De fait, rien dans la requête en injonction de PG Québec ne remet en question la validité constitutionnelle de la *Loi maritime du Canada*²⁰ (LMC), de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*²¹ (LCEE), du *Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers*²² ou du

²⁰ *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, c. 10.

²¹ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 2012, c. 19.

²² *Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers*, (2008) 142 G.O. II, 1475.

*Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les administrations portuaires canadiennes*²³.

[28] De même, rien dans la requête en jugement déclaratoire de l'APQ et d'IMTT ne remet en cause la validité constitutionnelle de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec²⁴ (LQE), qui trouve dès lors application sur le territoire entier de la province de Québec. Par ailleurs, la requête ne vise de façon spécifique aucun règlement ayant pu être adopté par Québec en application de la LQE.

[29] Cela dit, si les parties fédérales concluent à l'inapplicabilité ou à l'inopposabilité de dispositions spécifiques de la LQE, le libellé précis des conclusions de leur requête fait voir qu'elles recherchent en réalité un jugement à portée plus large. La demande, en effet, vise non seulement les dispositions prévoyant la nécessité d'une autorisation préalable à la mise en œuvre d'un projet, mais également toute disposition de la LQE ou des règlements se rapportant aux opérations et inspections ou permettant d'imposer des sanctions, ordonnances, pénalités ou autres mesures de même nature.

Questions en litige

[30] Comme nous venons de le voir, la position constitutionnelle des parties fédérales dans le présent cas se fonde sur deux prémisses factuelles contestées par PG Québec, savoir : (1) le titre de propriété du Canada sur l'emplacement occupé par IMTT et (2) le statut d'entreprise fédérale d'IMTT en tant que composante étroitement intégrée aux domaines de la navigation et du transport extraprovincial en ce pays. C'est donc à ces deux questions de fait que s'attardera le Tribunal avant d'aborder la discussion des questions constitutionnelles soulevées par le litige.

[31] Prenant donc en considération le contexte factuel révélé par la preuve, de même que les conclusions recherchées par les parties et les dispositions pertinentes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Tribunal formule comme suit les questions en litige :

- I. Le terrain sur lequel IMTT Québec exerce ses activités est-il la propriété du gouvernement du Canada?**
- II. Les installations et activités d'IMTT sont-elles étroitement intégrées aux domaines de la navigation et du transport extraprovincial au point d'en faire une entreprise fédérale au plan constitutionnel?**
- III. La doctrine de l'exclusivité des compétences rend-elle inapplicables en l'instance les dispositions contestées de la LQE et de ses règlements?**

²³ *Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les administrations portuaires canadiennes*, DORS/99 318.

²⁴ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

IV. La doctrine de la prépondérance fédérale rend-elle inopérantes en l'instance les dispositions contestées de la LQE et de ses règlements?

* * * * *

[32] Avant d'entreprendre la discussion des questions en litige, il paraît à propos pour le Tribunal de procéder à un bref rappel des principes généraux applicables en matière de partage des compétences constitutionnelles au Canada.

Principes généraux en matière de partage des compétences

[33] Il est maintenant bien établi en jurisprudence que dans toute affaire mettant en cause la validité constitutionnelle d'une loi au plan du partage des compétences, l'étude doit commencer par une analyse du caractère véritable de la législation visée.²⁵ Cette étape consiste à identifier la « *matière véritable* » sur laquelle la loi se propose d'agir en vertu de ses dispositions essentielles. Si cette matière peut être rattachée à un chef de compétences relevant de l'autorité qui a adopté la loi, celle-ci pourra valablement toucher de façon incidente des matières relevant de l'autre palier législatif, donc sans que cela affecte nécessairement sa validité constitutionnelle.

[34] Certaines matières, de par leur nature même, ne peuvent se classer sous aucun des postes de compétence exclusive attribués dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elles peuvent donc relever pour partie de l'autorité provinciale et pour partie de l'autorité fédérale. La doctrine du double aspect reconnaît cette réalité en permettant aux deux paliers de gouvernement de légiférer sur un même sujet à partir de leur perspective respective sur la matière concernée. L'environnement est précisément l'un des chefs de compétence sur lesquels les deux paliers législatifs peuvent valablement agir.

[35] Ainsi, en vertu de notre droit constitutionnel, des normes fédérales et provinciales peuvent s'appliquer valablement à une même situation de fait, de façon concurrente ou parallèle, dans la mesure où chaque palier de législation aura agi dans les limites de sa juridiction. Ce chevauchement, fondé sur la théorie du « *double aspect* »²⁶, est accepté

²⁵ Renvoi relatif à la *Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 450; Renvoi relatif à la *Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 16; *Bande Kitkatla c. Colombie Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 52; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 27.

²⁶ Renvoi relatif à la *Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 66; BRUN, Henri, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2014, p. 466-467; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 30; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 765-766; *Multiple Access Ltd c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, pages 175-176; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188.

comme normal et habituel, voire même inévitable dans un régime fédéral comme celui dont s'est doté le Canada en 1867.²⁷

[36] De fait, au fil des ans, la jurisprudence de la Cour suprême a évolué dans le sens d'un fédéralisme dit coopératif, d'où l'invitation faite aux tribunaux de privilégier chaque fois que possible l'application des dispositions législatives validement adoptées par les deux ordres de gouvernement, de façon à ce que des normes ou mesures adoptées dans le meilleur intérêt de la société ne soient pas inutilement mises à l'écart.²⁸

[37] Cela dit, il s'est révélé parfois nécessaire pour les tribunaux d'intervenir en vue d'empêcher que la théorie du double aspect, appliquée trop librement, ne permette à un palier de gouvernement de s'immiscer de façon indue dans un champ de compétence réservé à l'autre palier ou que deux normes ou groupes de normes, par ailleurs valides, n'entrent en conflit dans leur application pratique.

[38] C'est ainsi que la jurisprudence constitutionnelle canadienne a développé deux doctrines d'exception au principe général de la coexistence des lois, l'une fondée sur l'exclusivité des compétences, l'autre sur la prépondérance fédérale, deux concepts qui découlent des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

▪ **Doctrine de l'exclusivité des compétences**

[39] En vertu de la doctrine de l'exclusivité des compétences, aussi appelée doctrine de l'immunité interjuridictionnelle²⁹, une législation ou disposition législative par ailleurs valide pourra être déclarée inapplicable à l'égard d'ouvrages, d'entreprises, de choses ou de personnes relevant de la compétence d'un autre palier de gouvernement³⁰, ou à l'égard d'activités relevant de son autorité exclusive³¹.

[40] Il importe toutefois de préciser que la doctrine de l'exclusivité n'a pas pour objet d'enclaver un champ de compétence au point où tout ce qui s'y rattache serait à l'abri de la législation adoptée par une autre juridiction.³² De fait, pour qu'on puisse conclure à l'inapplicabilité en vertu de cette doctrine, il faut que la loi visée touche un élément

²⁷ *Chatterjee c. Ontario (Procureur général)*, [2009] 1 R.C.S. 624, par. 32.

²⁸ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 37; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 37, 64 et 65; *Chatterjee c. Ontario (Procureur général)*, [2009] 1 R.C.S. 624, par. 2; *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 R.C.S. 725, par. 63.

²⁹ *Québec (CTCUQ) c. Commission des champs de batailles nationaux*, [1990] 2 R.C.S. 838, p. 851.

³⁰ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 41; Eugénie BROUILLET, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs » (2010) 3 *Revue québécoise de droit constitutionnel*, pp.1-22.

³¹ *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437.

³² *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 36, par. 7.

essentiel et vital du champ de compétence concerné, c'est-à-dire une dimension qui en constitue le cœur même et la spécificité.³³

[41] Dans la foulée de l'arrêt *Bell Canada*, en 1988, les tribunaux ont retenu qu'une loi provinciale pouvait être jugée inapplicable, en vertu de la doctrine de l'exclusivité, dès qu'elle touchait au cœur même d'une activité ou entreprise relevant d'une compétence fédérale, et cela indépendamment de la gravité de l'atteinte ou de ses conséquences sur l'exercice de la compétence en cause.

[42] Or, en 2007, dans les affaires *Banque canadienne de l'Ouest*³⁴ et *Lafarge*³⁵, la Cour suprême a amorcé un virage déterminant sur cet aspect de l'analyse à laquelle les tribunaux doivent se livrer avant d'appliquer la doctrine de l'exclusivité. Ainsi, pour qu'on puisse conclure à l'inapplicabilité d'une loi en vertu de cette doctrine, il ne sera pas suffisant qu'elle touche le cœur même d'une compétence exclusive réservée à un autre ordre de gouvernement. Il faudra en effet qu'elle ait aussi pour conséquence d'entraver, à toutes fins utiles, l'exercice de cette compétence.

[43] La notion d'entrave, selon l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, se situe quelque part entre le simple fait de «toucher» le cœur d'une compétence, comme le suggérait l'arrêt *Bell Canada*, et le fait de «paralyser» ou de «stériliser» totalement l'exercice de la compétence concernée. De façon plus pointue, la Cour écrit que «la différence entre la notion de «toucher» et celle d'«entraver» réside dans le fait que la première ne suppose pas de conséquences fâcheuses, contrairement à la seconde» (par. 48).

[44] En outre, selon l'opinion majoritaire exprimée par les juges LeBel et Binnie dans *Banque canadienne de l'Ouest*, la doctrine de l'exclusivité ne devrait être considérée que dans les situations de fait « déjà traitées dans la jurisprudence » (par. 77). Nous serons appelés à nous pencher plus loin sur cette exigence nouvelle, à laquelle la Cour suprême a dû apporter un certain nombre de précisions depuis 2007.

[45] Par ailleurs, même là où la jurisprudence antérieure aurait déjà fait application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, il faut éviter l'automatisme et se demander aussi, dans chaque situation, si les dispositions attaquées entravent véritablement le contenu essentiel de la compétence exclusive de l'autre palier de gouvernement.³⁶

[46] Ces bémols étant posés, il reste que la doctrine de l'exclusivité des compétences conserve son actualité et ne doit pas disparaître du paysage constitutionnel canadien, comme le rappelait la Cour suprême dans *C.O.P.A.* :

³³ *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749.

³⁴ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3.

³⁵ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86; voir aussi *Québec (PG) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 43-45.

³⁶ *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 R.C.S. 725, pp. 63-64.

La doctrine de l'exclusivité des compétences a été critiquée, mais elle n'a pas été écartée de l'analyse du fédéralisme canadien. La réponse la plus appropriée est celle formulée dans Banque canadienne de l'Ouest et Lafarge Canada : la doctrine fait encore partie du droit canadien, mais elle est encadrée par des considérations de principe et des précédents. De cette façon, elle établit un équilibre entre la nécessité d'une certaine souplesse intergouvernementale et le besoin de solutions prévisibles dans les domaines relevant du cœur de la compétence fédérale.³⁷

[47] Soulignons que, contrairement à la doctrine de la prépondérance fédérale, qui suppose l'existence de deux lois faisant conflit l'une avec l'autre, celle de l'exclusivité des compétences comporte, en théorie du moins, le risque d'un vide juridique, puisque les compétences en cause demeurent exclusives, et donc protégées, même lorsqu'elles ne sont pas exercées dans les faits :

Par ailleurs, nous tenons à rappeler que l'exclusivité des compétences signifie que même si un ordre législatif n'a pas légiféré sur une matière donnée, l'autre ne pourrait pas adopter des lois ayant des effets même accessoires sur ce qu'il est convenu d'appeler le « contenu essentiel » de la compétence. Ce genre de situation accroît le risque de création de « vides juridiques », ce que notre Cour a reconnu dans Law Society of British Columbia c. Mangat. En principe, ces « vides juridiques » ne sont guère souhaitables.

[48] Enfin, dans un environnement juridique où chaque législation est susceptible de se compléter par divers règlements ou ordonnances, les tribunaux devraient, là où la doctrine de l'exclusivité des compétences s'applique, tenir compte non seulement des entraves actuelles, mais aussi de celles qui pourraient éventuellement résulter de ce pouvoir de l'exécutif :

Quand il s'agit de décider s'il y a entrave, on ne peut faire abstraction des entraves ou des atteintes potentielles, surtout lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de lois provinciales globales destinées à être complétées par un grand nombre de règlements, d'ordonnances ou d'avis de correction, ou encore susceptibles de produire sur l'entreprise des effets aussi bien majeurs que mineurs, mais impossibles à prévoir au moment où il faut statuer sur l'applicabilité de la loi, comme c'est le cas par exemple pour l'exercice du droit de refus.³⁸

[49] En conclusion de la discussion qui précède, le Tribunal retient que pour réussir à faire prononcer l'inapplicabilité des dispositions visées de la LQE sur le territoire du port de Québec par application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, les parties fédérales (APQ, IMTT et PG Canada) devront franchir deux étapes, soit (1) établir que les tribunaux ont déjà appliqué cette doctrine dans une situation factuelle analogue à celle du cas sous étude et (2) démontrer en quoi les dispositions législatives attaquées

³⁷ Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 58.

³⁸ Bell Canada c. Québec (CSST), [1988] 1 R.C.S. 749, p. 862.

entravent le contenu essentiel de l'un ou l'autre des champs de compétence exclusive que sont la propriété publique fédérale, la navigation et le transport extraprovincial.

[50] À l'étape suivante de l'analyse, là où la doctrine de l'exclusivité des compétences serait jugée inapplicable, le Tribunal aura à se demander si les dispositions législatives en litige devraient être jugées inopposables à IMTT et à l'APQ en vertu de la doctrine de la prépondérance fédérale, dont il convient de tracer ici les grandes lignes.

▪ ***Doctrine de la prépondérance fédérale***

[51] La doctrine de la prépondérance fédérale constitue une deuxième exception à la règle selon laquelle les lois des deux ordres de gouvernement devraient cohabiter dans le contexte du fédéralisme coopératif préconisé par la jurisprudence la plus récente de la Cour suprême en matière de partage des compétences constitutionnelles.

[52] Selon cette doctrine, ancrée dans le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la loi fédérale aura préséance sur une loi provinciale, même valide, s'il existe entre l'une et l'autre un conflit rendant leur coexistence impossible. Le cas échéant, la loi provinciale conservera sa validité au plan constitutionnel, mais elle sera jugée inopérante dans la mesure de son incompatibilité avec la mesure législative fédérale.

[53] De façon à favoriser la coexistence des dispositions législatives des deux paliers du gouvernement, on ne devrait faire appel à la doctrine de la prépondérance fédérale qu'en présence d'un conflit véritable³⁹, dont la démonstration incombera à la partie qui l'invoque⁴⁰. Telle que formulée par la Cour suprême dans *Multiple Access*⁴¹, la doctrine de la prépondérance fédérale pourra trouver application dans deux types de conflit de lois, soit le conflit d'application (ou opérationnel) et le conflit d'intention. Nous aurons à revenir également sur ces notions dans la discussion des questions en litige.

Discussion et décision

[54] Si les parties fédérales ne parvenaient pas à démontrer que le gouvernement du Canada détient un droit de propriété véritable sur le terrain visé par le litige, la question de l'entrave au cœur de la compétence fédérale en matière de « *propriété publique* » ne se poserait plus. Par ailleurs, les dispositions législatives et réglementaires invoquées

³⁹ *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, pp. 189-190.

⁴⁰ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners & Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 66.

⁴¹ *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, par. 17-27; *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, par. 70; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 64; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 73.

en l'instance par les parties fédérales ne trouvent application qu'à l'égard d'immeubles ou biens réels fédéraux.⁴²

[55] Dès lors, le titre de propriété du Canada demeurerait un élément fondamental du litige dans l'hypothèse même où l'affaire devrait se résoudre en vertu de la doctrine de la prépondérance fédérale. C'est la raison pour laquelle le Tribunal se penchera en tout premier lieu sur cette importante question de fait, qui aura donné lieu lors de l'audience à une preuve volumineuse et complexe.

I. Le terrain en litige est-il la propriété du gouvernement du Canada?

[56] Selon les parties fédérales, le titre de propriété du Canada sur le site occupé par IMTT origine d'une loi de 1858 intitulée *Acte pour pourvoir à l'amélioration du havre de Québec et à son administration*⁴³. Le titre conféré par cette loi aux Commissaires du havre de Québec serait demeuré entre les mains de ces derniers après la création du Conseil des ports nationaux, en 1936, mais il serait passé à la Couronne fédérale par l'effet de deux autres lois, en 1952 et 1954, sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

[57] À titre subsidiaire, pour le cas où le Tribunal ne retiendrait pas ce raisonnement fondé sur la *Loi de 1858*, les parties fédérales font valoir qu'au moment de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le site actuellement occupé par IMTT constituait déjà un «*havre public*» au sens de l'Annexe 3 de cette loi, de sorte que la propriété en était de toute manière dévolue au gouvernement du Canada en vertu de l'article 108.

[58] De son côté, PG Québec soutient que l'APQ, IMTT et PG Canada ne se sont pas déchargés du fardeau qui leur incombait d'établir le droit de propriété du gouvernement fédéral sur le terrain en litige, et cela pour de nombreux motifs que nous analyserons maintenant tour à tour.

1.1. La Loi de 1858

[59] En guise de préambule à la discussion qui va suivre, il y a lieu de préciser que dans le port de Québec, le secteur Beauport, incluant le site d'IMTT (lot 2 347 224), est le fruit d'un projet d'agrandissement du Conseil des ports nationaux qui s'est concrétisé par des remblayages successifs effectués à partir des années 1960 sur le lit du fleuve Saint-Laurent, devant l'ancienne Seigneurie de Notre-Dame-des-Anges. De façon plus précise, ce remblayage a été réalisé en partie sur la grève, entre la ligne des hautes et des basses eaux, et en partie en eau profonde, sous la ligne des basses eaux.⁴⁴

⁴² *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, c. 10, art. 2 (1).

⁴³ *Acte pour pourvoir à l'amélioration du havre de Québec et à son administration*, 22 Vict., c. 32, sanctionnée le 24 juillet 1858.

⁴⁴ Admission 50.

[60] Ainsi, il faut comprendre qu'à l'époque de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'emplacement était submergé en totalité, à marée haute, par les eaux du fleuve Saint-Laurent, alors qu'à la marée basse, la portion dégagée constituait un lot de grève traversé par le chenal nord de la rivière St-Charles. Il est admis, par ailleurs, qu'à cette époque, l'ensemble du terrain se trouvait en dessous de la ligne des foins, ou ligne de fertilité.⁴⁵ De ce fait, il est acquis pour tous que ce site était inclus dans les terrains qui, comme nous le verrons ici, ont été dévolus et confiés aux Commissaires du havre de Québec en 1858.

[61] Mais d'abord, situons brièvement les principales balises historiques de ce pays aujourd'hui connu comme étant le Canada : le régime français, qui prévaudra jusqu'à la conquête par l'Angleterre, en 1760, fera place au régime anglais jusqu'à l'union du Haut et du Bas-Canada (Canada Uni), en 1840, et enfin au régime confédéral mis en place par la *Loi constitutionnelle de 1867*.⁴⁶

[62] En 1858, donc sous le régime du Canada uni, dans une loi intitulée *Acte pour pourvoir à l'amélioration du havre de Québec et à son administration*⁴⁷ (*Loi de 1858*), la Province du Canada délimitait le havre de Québec comme comprenant toute la partie du fleuve Saint-Laurent comprise entre deux lignes le traversant de nord en sud, l'une à l'ouest, depuis l'embouchure de la rivière Cap-Rouge, et l'autre à l'est, depuis celle de la rivière Montmorency. Il n'est pas contesté que l'emplacement occupé aujourd'hui par IMTT se trouve au cœur même de ce territoire, du côté nord du fleuve Saint-Laurent, à l'embouchure de la rivière Saint-Charles.

[63] À l'article 3 de cette Loi, on créait une corporation, sous le nom de *Commissaires du havre de Québec* (CHQ), qui serait composée de trois membres nommés, auxquels s'adjoindraient le maire de Québec et le président ou vice-président de sa Chambre de commerce. L'article 2, tel que modifié en 1862, comportait une disposition dont il paraît utile de reproduire ici la presque totalité, puisqu'elle se trouve véritablement au cœur du litige, du moins en ce qui a trait au droit de propriété du Canada sur le site en cause :⁴⁸

2. Seront dévolus et confiés à la corporation ci-dessous mentionnée, pour les fins du présent acte, tous les terrains au-dessous de la ligne des hautes eaux et tous les terrains au-dessous de la ligne des hautes eaux sur les rivières Cap-rouge et Montmorency, et

2. All land below the line of high water on the north side of the River St. Lawrence and all land below the line of high water mark on the rivers Cap-Rouge and Montmorency, and on the rivers St. Charles and within the said limits, now belonging to Her Majesty,

⁴⁵ Admission 51.

⁴⁶ Claude BOUDREAU, *Rapport de recherche sur le territoire du port de Québec, 1608-1935* (produit comme expertise par PG Québec), page 5.

⁴⁷ *Acte pour pourvoir à l'amélioration du havre de Québec et à son administration*, 22 Vict., c. 32, sanctionnée le 24 juillet 1858.

⁴⁸ Le texte intégral de cette disposition est reproduit en « ANNEXE » au présent jugement.

sur les rivières St-Charles et Beauport où le flux et le reflux se font sentir, sur le côté nord du fleuve St. Laurent, situés dans les dites limites, et appartenant à Sa Majesté, qu'ils soient ou non couverts d'eau, (...) de même que toutes les rentes et sommes d'argent maintenant dues ou qui seront par la suite dues à Sa Majesté sur tous terrains situés au-dessous de la ligne des hautes eaux dans les dites limites, et ci-devant cédés par Sa Majesté, et qu'ils soient ou non couverts d'eau, si ces rentes et sommes d'argent ne sont pas déjà par la loi affectées exclusivement à quelque autre objet, soit quant à l'intérêt, soit quant au principal, ou de quelque autre manière; (...); et pourvu aussi, que rien de contenu dans le présent acte n'affectera en rien que ce soit les terrains ou aucune partie des terrains formant partie des biens du ci-devant ordre des jésuites, affectés aux fins de l'éducation par l'acte dix-neuf et vingt Victoria, chapitre cinquante-quatre.

whether the same be or be not covered with water, the moneys arising from which are not by law appropriated or directed to be applied exclusively to any other purpose, together with all rents and sums of money now due or hereafter to become due to Her Majesty, (...), in respect of any land below the line of high water within said limits heretofore granted by Her Majesty, whether the same be or be not covered with water, shall be vested in the Corporation hereinafter mentioned, in trust for the purposes of this Act: (...) And provided also, that nothing herein contained shall in any way affect the lands or any parts of the lands constituting the estate of the late Order of Jesuits, appropriated to Educational purposes by the Act nineteenth and twentieth Victoria, chapter fifty-four.

[64] En plaidoirie, l'APQ souligne que dans ses lettres patentes, on réfère à cet article de la *Loi de 1858*, tel que modifié en 1862, comme étant l'origine du titre de propriété de Sa Majesté sur les immeubles situés dans les limites du havre de Québec et qui ont été concédés aux Commissaires du havre. PG Québec fait valoir quant à elle, et à juste titre, que cette mention dans les lettres patentes de l'APQ ne suffit pas à lui conférer un valable titre de propriété et qu'il faut remonter à la source, donc au titre lui-même, pour en vérifier l'existence et la validité.

- **L'expression « ci-devant cédés »**

[65] À l'aide d'un tableau synoptique annexé à son argumentation écrite, PG Québec fait valoir que l'expression «*ci-devant cédés*», à l'article 2, se rapporterait non pas aux terrains «*dévolus et confiés*» plus haut dans le même texte, mais à d'autres terrains, qui auraient été concédés avant la *Loi de 1858* et sur lesquels des rentes étaient dues à Sa Majesté ou pourraient le devenir plus tard. Dès lors, selon PG Québec, on ne serait pas fondé à soutenir que l'expression «*ci-devant cédés*» vient en quelque sorte préciser l'expression «*dévolus et confiés*» en confirmant sa connotation de transfert en pleine propriété aux Commissaires du havre de Québec.⁴⁹

⁴⁹ Selon la notaire Nathalie Forcier, témoin expert du PG Canada (rapport Forcier, p. 4), «*céder*» (en anglais «*to grant*») fait partie «*du vocable utilisé dans les lettres patentes de l'époque (et encore aujourd'hui) pour concéder un immeuble du domaine public et donc, en transférer la propriété*».

[66] Aux yeux du Tribunal, cette proposition ne résiste pas à une analyse réfléchie du texte législatif en cause. D'une part, aucune source historique ou grammaticale fiable ne vient appuyer le raisonnement de PG Québec selon lequel l'expression «*ci-devant*», au XIX^e siècle, référerait nécessairement à des événements survenus antérieurement au texte dans lequel on l'a utilisée. Au contraire, le préfixe «*ci*» («*here*» en anglais) paraît évoquer une antériorité dans le texte lui-même, c'est-à-dire «*plus haut ici*», et non dans un passé plus ou moins éloigné, qui aurait plutôt justifié le recours à des expressions telles que «*auparavant*» ou «*dans le passé*».

[67] Cela dit, comme nous le verrons, de nombreux autres indices imposent de retenir que l'expression «*dévolus et confiés*», dans la *Loi de 1858*, traduit une intention claire de conférer aux CHQ la pleine et entière propriété des terrains décrits dans le texte, de même que celle des rentes dues ou à devenir dues à l'égard de ceux-ci.

- **Analyse grammaticale : « *dévolus et confiés* »**

[68] Dans son analyse de l'article 2 de la *Loi de 1858*, PG Québec propose quatre (4) motifs pour suggérer que l'expression «*dévolus et confiés*» («*vested in trust*») n'est pas assez claire pour permettre de conclure que l'intention du législateur était d'abandonner tout intérêt «*propriétal* » dans les terrains en cause.

[69] D'abord, l'utilisation de deux expressions différentes dans un même article de loi impliquerait nécessairement qu'elles ont également un sens différent. Le mot «*dévolus*» n'évoquerait qu'un transfert de possession à une certaine fin, alors que le mot «*cédés*», applicable à d'autres terrains, opèrerait sur eux un transfert effectif du droit de propriété.

[70] D'une part, ce raisonnement fait abstraction du fait que la richesse d'une langue génère souvent plusieurs mots ou groupes de mots différents pour décrire une même réalité. Ainsi, pour transférer à un tiers la propriété absolue d'un bien, on pourra le lui vendre, mais aussi le céder, l'aliéner ou, selon le mode de transfert choisi, le léguer, le donner ou en faire don. Dans l'un ou l'autre de ces cas, la résultante finale consistera en un transfert effectif du droit de propriété.

[71] Par ailleurs, selon tous les dictionnaires reconnus de la langue anglaise et de la langue française, les mots synonymes «*vested*» et «*dévolu*» évoquent, dans leur sens ordinaire et usuel, un transfert sans condition du droit de propriété.⁵⁰ Hubert Reid, dans son *Dictionnaire du droit québécois et canadien*⁵¹, précise que la dévolution consiste en la «*transmission d'un bien ou d'un droit à une personne par l'effet d'une loi*».

⁵⁰ Voir notamment *Le Petit Larousse 2015* : «*dévolution: transmission d'un bien, d'un droit d'une personne à une autre*»; *Le petit Robert de la langue française 2016* : «*dévolu: acquis, échu par droit (...) attribué, réservé*».

⁵¹ *Dictionnaire du droit québécois et canadien*, 4^e ed., Montréal, Wilson & Lafleur, 2010, p.202.

[72] Le *Black's Law Dictionary* définit « vested » comme suit :

Fixed, accrued; settled, absolute; complete. Having the character or given the rights of absolute ownership; not contingent; not subject to be defeated by a condition precedent.⁵²

[73] L'encyclopédie *Sanagan* donne au mot « vest » le sens de « to confer ownership of property upon a person; invest a person with the full title to the property »⁵³. En bref, comme on le voit, rien ne s'oppose à ce que l'expression « *ci-devant cédés* », à l'article 2 de la *Loi de 1858*, ait eu pour objet de préciser l'expression « *dévolus et confiés* », tout en la renforçant.

[74] En second lieu, dans l'analyse de l'expression « *dévolus et confiés* » à l'article 2 de la *Loi de 1858*, PG Québec soutient que le mot « *confiés* », immédiatement après le mot « *dévolus* », suggère l'idée d'une dévolution à des fins de gestion pour autrui, ce qui serait davantage compatible avec la version anglaise du texte, où on utilise l'expression « *vested in trust* ». En d'autres termes, si l'on devait attribuer au mot « *dévolus* » l'effet d'un transfert de propriété absolu, l'expression « *et confiés* », aussitôt après, serait privée de tout son sens.

[75] Ce raisonnement, comme le précédent, ne résiste pas à l'analyse, notamment en raison de ce qu'il fait abstraction du contexte dans lequel s'opère la transmission de l'immeuble en cause. Dans le cas sous étude, ce transfert s'opère en vertu d'une loi, et non en vertu de lettres patentes ou d'un acte notarié. Or, lorsque l'état adopte une loi pour transférer à un tiers la propriété, même absolue, d'un bien qui lui appartient, c'est nécessairement dans un but précis. Et ce but, ici, est de pourvoir à l'amélioration et à l'administration du port de Québec. Rien ne s'oppose, de fait, à ce qu'un bien de l'État soit ainsi cédé en pleine propriété à un tiers, mais à charge par ce dernier d'en user aux fins prévues par la loi.

[76] Comme nous le verrons plus loin en marge de la notion de trust public, le titre de propriété des CHQ, tout absolu qu'il soit, ne les dispensait pas de leur obligation d'user des terrains cédés dans une perspective d'amélioration du port de Québec, donc dans l'intérêt de la collectivité, d'où l'ajout, après « *dévolus et confiés* », de l'expression « *pour les fins du présent acte* ».

[77] Troisièmement, sur la portée de l'expression « *dévolus et confiés* », PG Québec s'autorise de ses experts notaires, Sophie Audet et François Ayotte, pour suggérer qu'à l'époque de la *Loi de 1858*, l'usage était de recourir aux expressions « *en franc aleu* » ou

⁵² *Black's Law Dictionary*, 6e éd, St. Paul (Minn.), West Publishing Co., 1990, p. 1563.

⁵³ Gerald D. SANAGAN, *The Encyclopedia of words and phrases legal maxims*, 4e éd., vol. 4, Canada, Carswell, 1998, p. 16.

«*en franc et commun soccage*» pour qualifier la possession de celui à qui on entendait conférer la pleine et entière propriété d'un immeuble.

[78] Dans cet exercice d'analyse, les experts notaires comparent le texte de l'article 2 aux formulations utilisées dans quatre autres actes d'aliénation de lots de grève et en eau profonde sous l'assemblée législative de 1856, donc des actes contemporains à celui sous étude. Ils en dégagent des distinctions sémantiques portant sur le sujet des verbes, le choix des verbes eux-mêmes, leur temps et enfin leur complément direct ou indirect.⁵⁴

[79] Après plusieurs relectures de la démarche sémantique effectuée par les notaires Audet et Ayotte sur des textes remontant au milieu du XIX^e siècle, le Tribunal n'en dégage absolument rien de convaincant. D'une part, en effet, le positionnement du sujet dans la phrase, par l'effet d'une inversion, ne change rien à la signification de la phrase elle-même, pas plus que l'emploi de verbes à la forme active ou passive. En disant, par exemple, que l'État cède un terrain ou que le terrain est cédé par l'État, on décrit en fait une seule et même réalité.

[80] Les notaires Audet et Ayotte soulignent par ailleurs que dans la *Loi de 1858*, les verbes de l'article 2 sont conjugués au futur, et non au présent, ce qui signifierait selon eux «*qu'un fait antérieur devra s'être produit*» avant que l'action identifiée produise ses effets. Ils avancent à ce sujet l'explication suivante :

Nous suggérons que par le choix du temps des verbes le législateur aurait prévu que « les terrains au dessous de la ligne des hautes eaux » seraient éventuellement dévolus, vested, aux C.H.Q., non pas globalement mais graduellement, au fur et à mesure qu'ils seraient requis par les C.H.Q., aux fins de l'amélioration et administration du havre de Québec.⁵⁵

(Notre soulignement)

[81] Voilà une proposition purement gratuite, qui ne trouve pas le moindre appui dans l'ensemble de la *Loi de 1858*. Au contraire, sauf pour deux exceptions mineures n'ayant aucune portée sur l'interprétation du texte⁵⁶, il appert que le futur simple est le temps de verbe utilisé tout au long des 28 articles de la *Loi de 1858*, comme si le législateur avait voulu décrire la façon dont les choses se dérouleront à l'avenir dans le port de Québec, sous le nouveau régime coïncidant avec la création des CHQ, soit : cession de terrains et de lots de grève ou en eau profonde, pouvoir d'acquérir, d'emprunter, de percevoir des droits, de punir les contraventions, etc.

⁵⁴ Rapport Audet-Ayotte, section 6.1.3.2.6, p. 31 & suiv.

⁵⁵ Rapport Audet-Ayotte, section 6.2.2.4, p. 37.

⁵⁶ Article 8 : «*et ladite corporation est par le présent autorisée à émettre...*»; article 11 : «*telles corporations ou personnes (...) sont par le présent rendues indemnes pour ce qu'elles pourront faire...*».

[82] Même les dispositions interprétatives, à la fin de la *Loi*, recourent au futur simple, comme par exemple l'article 26, où l'on prévoit que certains mots utilisés dans le texte «seront respectivement interprétés comme signifiant, et ils signifieront...». Ou encore l'article 28, précisant que «le présent acte sera censé être un acte public...». Qui plus est, à l'article 3, on trouve même les temps présent et futur réunis côte-à-côte dans une même expression : «seront et sont par le présent déclarés être un corps incorporé et politique...».

[83] Comme on le voit, il peut s'avérer hasardeux de s'attacher au plus infime détail, dans l'analyse d'un texte, et de chercher à y voir à tout prix un indice de ce que pouvait être l'intention véritable de son auteur. La mise en garde vaut de façon plus impérative encore lorsqu'il s'agit, comme ici, d'interpréter des textes rédigés il y a plus de 150 ans, alors que le langage juridique, plus encore qu'aujourd'hui, avait trop souvent recours à la redondance, au pléonasme et à l'emphase excessive.

[84] En bref, le recours à des verbes au futur simple dans la *Loi de 1858*, incluant son article 2, ne traduit à l'évidence aucune intention sous-jacente spécifique dans l'esprit du législateur de l'époque et le Tribunal n'en tire donc aucune inférence.

[85] Enfin, comme nous l'avons vu plus haut, les notaires Audet et Ayotte suggèrent que l'usage courant, au milieu du XIX^e siècle, était d'utiliser les expressions «*en franc aleu*» ou «*en franc et commun soccage*» pour qualifier la possession de celui à qui on entendait concéder la propriété absolue d'un immeuble. Autrement, le verbe utilisé pour céder ne suffisait pas pour opérer un véritable transfert du droit de propriété. Ce dernier argument des notaires experts de PG Québec n'est pas davantage décisif, et cela pour plusieurs raisons.

[86] D'abord, s'il est vrai que les expressions en cause étaient souvent utilisées au milieu du XIX^e siècle et qu'elles étaient donc d'un usage assez courant, personne n'a pu affirmer à l'audience que l'usage était systématique et incontournable au point qu'aucun transfert absolu du droit de propriété ne pouvait s'opérer sans l'une ou l'autre de ces mentions.

[87] Par ailleurs, comme nous l'avons vu, les notaires experts Audet et Ayotte fondent leur raisonnement sur une comparaison entre l'article 2 de la *Loi de 1858* et les termes utilisés dans quatre autres concessions de la même époque.⁵⁷ Or, plusieurs facteurs peuvent expliquer qu'un langage différent ait été utilisé dans chacun de ces cas par rapport à celui des CHQ dans la *Loi de 1858*. D'une part, chacun des concessionnaires dont il est question détenait déjà un titre précaire sur les terrains visés avant de se les voir concéder, d'où l'importance d'insister sur le caractère absolu du nouveau titre de propriété. En outre, les concessions citées comme comparables par les notaires Audet

⁵⁷ Concessions de lots à des dénommés Pemberton, Sharples, Lemesurier et Bogue.

et Ayotte visaient des personnes physiques, alors que la *Loi de 1858* avait pour objet de créer une corporation, celle des CHQ, qui serait chargée d'opérer et d'administrer le port de Québec dans le meilleur intérêt de la communauté.

[88] Enfin, dans tous ces cas choisis par les experts de PG Québec, on concédait par lettres patentes ou par acte notarié, et non par une loi, comme ce sera le cas pour les CHQ en 1858. Or, dès 1859, donc à une époque contemporaine, dans un *Acte sur les travaux publics*⁵⁸, on utilisera le mot « *vested* », sans plus, pour transférer à Sa Majesté des terrains qui lui « *appartiendront* ». Et en 1877, dans un *Acte concernant certaines terres de l'artillerie et de l'amirauté dans les provinces de l'Ontario et de Québec*⁵⁹, le terme « *vested* » sera utilisé seul pour transférer le « *titre légal* » sur des terrains. Plus tard, en 1903, dans un *Acte concernant la construction d'un chemin de fer national à travers le continent*⁶⁰, on précisera que des terres à être expropriées par la Couronne lui seront « *dès lors acquises* », en français, ou qu'elles seront « *thereupon vested in the Crown* », selon la version anglaise.

- **Le mot « *vested* » en jurisprudence**

[89] Par jugement interlocutoire rendu en l'instance le 7 janvier 2016, le soussigné a refusé l'entrée en preuve d'un rapport d'expertise produit à la demande de PG Québec par Mme Anne-France Debruche, professeure agrégée à la Faculté de droit civil de l'Université d'Ottawa. Ce jugement réservait toutefois à PG Québec le droit de produire l'opinion de Mme Debruche pour valoir comme article de doctrine. Or, à l'audience, ce sera plutôt PG Canada qui proposera cette opinion comme autorité, notamment en ce qui a trait à la signification rattachée au mot « *vest* » dans le langage juridique qui avait cours au milieu du XIX^e siècle, donc à l'époque de l'adoption de la *Loi de 1858*.

[90] De fait, Mme Debruche faisait observer que, de façon générale, les tribunaux ont interprété le mot « *vest* » comme conférant un véritable droit ou titre de propriété sur un bien immobilier. Ce fût le cas, entre autres, dans *Coverdale v. Charlton*⁶¹, un arrêt de la Cour d'appel d'Angleterre reconnu comme décision de principe sur le sujet, et dans *City of Vancouver v. Canadian Pacific Railway*⁶², en 1894, dans laquelle la Cour suprême du Canada avait à interpréter l'expression « *vested in the Crown* » dans une loi fédérale de 1881. Trois décennies plus tard, dans *Bank of Montreal v. Irvine & Feinstein*⁶³, la Cour

⁵⁸ *Acte sur les travaux publics*, S.R.C. 1859, c. 28.

⁵⁹ *Acte concernant certaines terres de l'artillerie et de l'amirauté dans les provinces de l'Ontario et de Québec*, 1877, 40 Vict., c. 8.

⁶⁰ *Acte concernant la construction d'un chemin de fer national à travers le continent*, 1903, 3 Edward VII, c. 71.

⁶¹ *Coverdale v. Charlton*, (1878) 4 Q.B.D. 104; voir au même effet *Finchley Elec. Light Co. v. Finchley Urban Council*, [1903] 1 Ch. 437, 72 L.J. Ch. 297, p. 440.

⁶² *City of Vancouver v. Canadian Pacific Railway*, (1894) 23 S.C.R. 1, par. 22: « *The term "vested" denotes title* ».

⁶³ *Bank of Montreal v. Irvine & Feinstein*, 1924 CanLII 218 (SK CA).

d'appel de Saskatchewan attribuait toujours la même portée translatrice de propriété au mot «vest» dans la *Loi sur les banques*.

[91] Comme précédent contraire, PG Québec invoque une décision du Conseil privé d'Angleterre dans une affaire connue sous le nom de *Star Chrome*⁶⁴, en 1921, où il a été décidé que l'expression «*vested in trust*», dans une loi de 1850, n'avait pas eu pour effet de conférer un titre de propriété au Commissaire des terres indiennes. Or, dans ce qui devait être à l'origine un rapport d'expertise destiné à PG Québec, la professeure Debruche affirmait que cette décision *Star Chrome* apparaissait comme rien de moins qu'une «*anomalie*»⁶⁵ dans l'environnement jurisprudentiel entourant la signification et la portée véritable du mot «vest». Juste avant ce commentaire, voici en quels termes elle avait fait le point sur le sens donné par les tribunaux au mot «vest» dans la législation de l'époque:

Le mot s'appliquait en général aux seuls biens réels (immobiliers), à l'égard desquels « to vest signifies the acquisition of a portion of the actual ownership or feudal possession of the land ». Les occurrences du mot répertoriées par F. Stroud à travers la législation du XIXème siècle ne font pas apparaître le moindre doute à ce sujet dans la jurisprudence anglaise. Au Canada, la Cour suprême se range à cette interprétation traditionnelle dans City of Vancouver v. C.P.R. (1894), mais le mot est rarement discuté de façon formelle par les cours tant sa signification est tenue pour acquise.

[92] L'apparente «*anomalie*» dont fait état Mme Debruche s'explique par le contexte particulier entourant la loi qu'avait à analyser le juge Duff dans l'affaire *Star Chrome*. En effet, selon le Conseil privé d'Angleterre, le Commissaire des terres indiennes n'avait pas pu acquérir un titre personnel de propriété dans les terres visées par la loi, puisqu'il était un agent nommé à des fins administratives et qu'il agissait à titre de représentant ou mandataire de la Couronne. Notons au passage que dans une affaire antérieure⁶⁶, le même juge Duff⁶⁷, auteur de la décision dans *Star Chrome*, avait attribué à l'expression «*vested in trust (...) for the purposes*» sa signification usuelle, c'est-à-dire comme ayant une portée translatrice du droit de propriété.

[93] Cela dit, la question qui se pose à ce stade de la discussion est celle de savoir si les Commissaires du havre de Québec (CHQ) constituaient une entité autonome, apte à détenir par et pour elle-même un titre de propriété sur un bien immobilier, ou s'ils

⁶⁴ *Attorney General for the Province of Quebec c. Attorney General for the Dominion of Canada*, [1921] 1 A.C. 401.

⁶⁵ Opinion A.-F. Debruche, p. 27.

⁶⁶ *Parish of St. Stephen's v. Parish of St. Edwards*, [1912] 2 D.L.R. 594 (CSC).

⁶⁷ Le Très Honorable Lyman Duff a été nommé juge en chef de la Cour suprême du Canada en 1933. Il y aura siégé pendant 37 ans, de 1906 à 1944. Nommé au Comité judiciaire du Conseil privé en 1914, il y entendra principalement des appels en provenance de tribunaux supérieurs du Canada, mais pas de sa Cour suprême, puisqu'il était toujours l'un de ses juges à cette époque. (Source : Wikipedia).

devraient plutôt être vus, au même titre que le Commissaire des terres indiennes dans *Star Chrome*, comme des mandataires de la Couronne.

- **Les CHQ : mandataires de la Couronne ?**

[94] D'entrée de jeu, il convient de préciser que rien dans la *Loi de 1858* n'attribue expressément aux CHQ le statut de représentants ou mandataires de la Couronne. En pareilles circonstances, le tribunal doit se pencher sur le texte de la loi constitutive pour y rechercher la véritable intention du législateur quant à ce statut.⁶⁸ Dans le cadre de cet exercice, il faudra se pencher sur la nature et l'étendue des fonctions dévolues à l'organisme constitué par la loi, mais aussi et surtout sur le niveau de contrôle conservé par l'état, particulièrement dans les aspects financiers et économiques des activités de cet organisme.

[95] Dans le cas des CHQ, selon PG Québec, ce statut de représentant, mandataire ou agent de la Couronne ressort notamment du fait que les membres nommés par l'État détiennent en tout temps la majorité des voix (art.3), qu'ils peuvent être remplacés dans leur poste selon bon plaisir et que leurs pouvoirs, si étendus soient-ils, doivent s'exercer à l'intérieur d'un cadre strict rencontrant les objectifs prévus par la *Loi de 1858*.

[96] De fait, puisque la *Loi de 1858* a pour objet fondamental l'amélioration du havre de Québec en tant qu'installation portuaire, la corporation créée pour y pourvoir doit agir dans une perspective alignée sur cet objectif, mais là s'arrête à vrai dire le contrôle de l'État dans les opérations quotidiennes de l'organisme.

[97] Ainsi, la corporation mise en place en vertu de cette loi est autorisée à acquérir des propriétés mobilières et immobilières, incluant des bateaux, à s'engager par contrat dans des travaux d'infrastructure, à emprunter, à émettre des débentures ou garanties, et tout cela sans avoir à requérir l'autorisation préalable de l'État ni avoir à se soumettre à un quelconque processus de surveillance par la Couronne.

[98] Par ailleurs, il n'est pas contesté⁶⁹ que les CHQ détenaient un patrimoine distinct de celui de la Couronne, laquelle n'assumait d'ailleurs aucune responsabilité à l'égard des dettes de la Corporation. Ce cloisonnement ressort en outre à l'article 23 de la *Loi*, où il est prévu que les amendes perçues par les CHQ à la suite de contraventions à ses règlements seront partagées entre la Couronne et la Corporation.

⁶⁸ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 4^e éd., Vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, pp. 150-165; Robert FLANNIGAN, « Crown Agent Status », (1988) *R.B.C.* 229, pp. 232-239.

⁶⁹ Témoin François Ayotte, 22 novembre 2015, pp. 4928-4933.

[99] Enfin, comme le soulignait la Cour supérieure dans l'affaire *Roche*⁷⁰, en 1892, l'examen de la *Loi de 1858* dans son ensemble fait voir que les CHQ avaient le pouvoir de contracter avec la Couronne, et même de s'endetter envers elle :

Now, the whole tenor of the various statutes creating and relating to the Plaintiffs [la CHQ], shows that they are a corporate body distinct from the Crown, capable themselves of contracting with the Crown, and being indebted to it, and composed in part of individual members not nominated by the Crown; and further, the said Plaintiffs sue for the rents demanded of the Defendant in this cause, as being due to them, and do not sue on behalf of the Crown.

Sections 5 and 6 of the act 32, 33 Vic., cap. 44, shew that the effect of the act 22 Vic. Cap. 32, declared on by the Plaintiffs, was to divest the Crown of the ownership of the said rents and to vest in the Plaintiffs the property therein, and also shew that the Plaintiffs are not the trustees of the said property for the Crown, but for the holders of the bonds of them the Plaintiffs.

(Notre soulignement)

[100] Selon PG Québec, le Tribunal ne serait pas lié par cette décision de 1892, cela au motif qu'on ne bénéficiait pas alors de l'éclairage apporté par la Cour suprême dans l'affaire du havre de *Halifax*⁷¹, en 1931. Pour le même motif, le Tribunal ne serait pas davantage lié par l'affaire *Hearn Estate*⁷², où on a décidé dans le même sens en 1916.

[101] Dans le cas des Commissaires du havre de Halifax, le juge Duff procède à une analyse approfondie de la loi constitutive⁷³ de cette corporation créée en 1927, soit près de 70 ans après celle des CHQ. D'une part, le pouvoir accordé aux Commissaires de vendre, louer ou acquérir des propriétés est expressément assujéti à l'obtention d'une approbation préalable par le Gouverneur en conseil et l'article 10 précise que tout ce qui pourrait être acquis par les Commissaires le sera «*in the name of, and vested in, His Majesty*». Notons encore une fois au passage que le mot «*vest*», en 1927, véhicule toujours l'idée d'un transfert effectif du droit de propriété.

[102] Par ailleurs, en vertu de cette loi sur le port d'Halifax, les biens en cause ne sont pas dévolus («*vested*») aux Commissaires, mais plutôt placés sous le contrôle de ces derniers : «*to the jurisdiction of (...) subject to the control of and administration by*». Et enfin, la corporation n'était formée que de trois membres, nommés jusqu'à bon plaisir par le Gouverneur en conseil, alors que celle des CHQ comptait aussi deux membres externes.

[103] En définitive, rien dans l'arrêt *Halifax* ne permet d'affirmer que tous les ports au Canada aient été nécessairement gérés et exploités en tout temps par des structures

⁷⁰ *Quebec Harbour Commissioners v. Roche*, (1892) 1 C.S. 365, pp. 366-367.

⁷¹ *Halifax (City of) v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] R.C.S. 215.

⁷² *Canada (Attorney General) v. Hearn Estate*, (1916) 16 Ex. C.R. 146, pp. 4-5.

⁷³ 1927, Statuts du Canada, c. 58.

administratives identiques. À cet égard, d'ailleurs, le rapport Gibb⁷⁴, en 1933, ne s'avère pas décisif et ne permet pas davantage d'exclure que certains havres canadiens, à des endroits ou à des époques différentes, aient pu être exploités ou administrés par des corporations disposant de degrés variables d'autonomie par rapport à l'État. Le havre d'Halifax, discuté plus haut, en est d'ailleurs un exemple éloquent, tout comme celui de Montréal, dont l'acte constitutif a été modifié en 1855, soit trois ans seulement avant la *Loi de 1858*, par une loi utilisant non pas l'expression «*dévolus et confiés*», mais bien «*déclaré être sous le contrôle et direction de ladite corporation*»⁷⁵.

[104] Enfin, pour ce qui est du havre de Québec, aucun précédent jurisprudentiel n'a jamais contredit les décisions *Roche* et *Hearn Estate* en suggérant que l'intention du législateur aurait été de faire de la corporation des CHQ un représentant ou mandataire de la Couronne. Au contraire, pendant les soixante années qui ont suivi l'adoption de la *Loi de 1858*, les tribunaux se sont penchés sur la portée de son article 2 à au moins six reprises et jamais ils n'ont validé la thèse soutenue aujourd'hui par PG Québec.

[105] Ainsi, bien avant l'affaire *Roche* (1892), dans laquelle les CHQ avaient cherché à contourner un moyen de prescription en se prétendant mandataires de la Couronne, on trouve une décision rendue *ex parte* dans le cas d'un dénommé *Lane*⁷⁶, en 1861, où on a retenu que les CHQ détiennent le «*right of property*» sur les lots visés par le litige.

[106] Vient ensuite l'affaire *Turgeon*⁷⁷, en 1910, où le droit de propriété revendiqué par les CHQ ne sera pas retenu par la Cour supérieure, mais cela au motif que les lots de grève en litige avaient déjà été concédés auparavant aux Jésuites et qu'ils se trouvaient dès lors exclus des terrains dévolus et confiés aux CHQ à l'article 2 de la *Loi de 1858*. Il est vrai qu'en préambule de cette décision, le juge exprime en quelques mots l'avis que l'article 2 de la *Loi de 1858* n'aurait pas transmis aux CHQ la propriété absolue des lots en cause, mais il s'agit là clairement d'un aparté (*obiter dictum*), qui ne prend appui sur aucun raisonnement ni discussion quelconque dans le texte du jugement.

[107] Dans *R. v. Ross*⁷⁸, en 1913, la Cour de l'Échiquier décide que par l'effet de la *Loi de 1858*, les lots visés «*became vested in the Quebec Harbour Commissioners for the purpose of the act*» et qu'ils appartiennent («*belong*») à ces derniers. Puis, en 1916, dans *R. c. Hearn*⁷⁹, le débat entre les parties est solutionné sur d'autres bases, mais la Cour de l'Échiquier retient tout de même qu'aucune terre sur le territoire visé ne pouvait

⁷⁴ Alexander GIBB, *Enquête sur les ports nationaux*, 1931-32, Ottawa, F.A. Acland, 1933.

⁷⁵ 18 Vict., c. 143, art. 5.

⁷⁶ *Lane, ex parte*, (1861) R.J.Q. 483.

⁷⁷ *Commissaires du havre de Québec c. Turgeon*, C.S. no 2223, le 24 juin 1910, conf. à B.R. (appel), no 756, le 7 décembre 1911.

⁷⁸ *R. v. Ross*, (1913) 15 Ex. C.R. 33.

⁷⁹ *R. v. Hearn*, (1916) 16 Ex. C.R. 146 (CSC : [1917] 55 R.C.S. 562).

faire partie du domaine public après 1858, puisque tout ce qui n'avait pas été concédé dans le passé appartenait dorénavant aux CHQ.

[108] Et enfin, dans *R. v. Power*⁸⁰, en appel d'une décision de la Cour de l'Échiquier, la Cour suprême s'autorisait de la décision *Roche* pour conclure comme suit à propos du droit de reprise invoqué par la Couronne sur les lots visés par le litige :

Mais ce droit, ainsi qu'il a été décidé par la Cour de l'Échiquier, a été cédé et transporté aux Commissaires du havre de Québec par l'Acte de 1859, 22 Vict. ch. 32, et ces terrains, ainsi que les droits qui y étaient attachés, ont cessé de faire partie du domaine public de Sa majesté.

[109] Quant à la décision de la Cour supérieure de Colombie Britannique dans *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*⁸¹, en 1936, soumise par PG Québec à l'occasion des plaidoiries, elle ne permet certes pas d'écarter la jurisprudence constante qui s'est développée autour de l'article 2 de la *Loi de 1858* au cours des décennies qui ont suivi son adoption. L'intérêt de cette décision, en effet, résiderait dans ce que, selon la Cour, les termes de la loi constitutive des Commissaires du Havre de Vancouver⁸², en 1913, seraient analogues à ceux utilisés en 1927 pour les Commissaires du Havre de Halifax, dont la Cour suprême a dit en 1935 qu'ils agissaient en tant que mandataires de la Couronne.⁸³ Mais, comme nous venons tout juste de le voir, la loi constitutive des CHQ présentait des différences de contenu significatives avec celle qui donnera naissance plus tard aux Commissaires du Havre de Halifax. Elle a par ailleurs été adoptée avant la *Loi constitutionnelle de 1867*, donc sous un régime juridique différent, dans lequel le concept de trust, comme nous le verrons plus loin, n'avait pas la même signification.

- ***Principe de la cohérence des lois***

[110] Étonnamment, dans la courte section de son argumentation écrite consacrée au principe de la cohérence des lois⁸⁴, PG Québec ne soumet et ne commente aucun texte législatif antérieur, contemporain ou postérieur à la *Loi de 1858*. On se limite en effet à un commentaire sur l'affaire du *Havre de Halifax*, dont nous avons disposé plus haut, et à une référence au rapport Gibb (*Enquête sur les ports nationaux*, en 1931-1932), selon lequel il n'existerait au Canada que deux modèles de gestion des havres et ports, soit par des commissaires mandataires de l'État, soit par des municipalités.

⁸⁰ *Power v. The King*, (1916) 16 Ex. C.R. 104 (conf. par. [1918] 56 R.C.S. 499).

⁸¹ *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, 1936 Carswell BC 63, (1936) 3 W.W.R. 657, 51 B.C.R. 169.

⁸² 3-4 George V, chap. 54 (1913).

⁸³ *Halifax (City of) c. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] R.C.S. 215.

⁸⁴ Argumentation écrite de la Procureure générale du Québec, section : « *Le principe d'interprétation qui présume de l'harmonie, la cohérence et l'uniformité entre les lois traitant du même sujet favorise l'interprétation suggérée par la PGQ* », p. 85, par. 450-456.

[111] Or, il appert d'abord que dans les amendements apportés à la *Loi de 1858* au fil des ans⁸⁵, le législateur a de nouveau utilisé des expressions telles que « *transferred to and vested and to be the property of* » ou « *vested in trust for the purposes of this Act* » à l'égard de terrains qui, en vertu de la version française du même texte, sont « *censés être attribués et appartenir à la Corporation en fidéicommiss* »⁸⁶.

[112] Par ailleurs, comme nous l'avons déjà vu plus haut, rien ne permet d'exclure que le législateur ait pu prévoir des structures administratives différentes pour plusieurs des ports canadiens relevant de sa compétence. Le cas de Montréal, comme nous l'avons vu plus haut, en est un exemple éloquent. Rappelons en effet que dans une loi adoptée de 1855, trois ans avant celle qui a créé la Corporation des CHQ, on prévoyait que le havre de Montréal serait non pas « *vested in trust* » aux Commissaires, mais plutôt « *déclaré être sous le contrôle et direction de la dite corporation* »⁸⁷. C'est en 1873, seulement, que le législateur choisira de transférer en pleine propriété aux CHM les biens énumérés à l'article 3 de la loi intitulée *An Act respecting the Trinity House and Harbour Commissioners of Montreal*.⁸⁸ Et alors, il aura recours, comme dans le cas de la *Loi de 1858*, à l'expression « *vested (...) in trust* » pour conférer aux CHM un titre de propriété absolu et dont ils pourront se départir à leur guise, pourvu que ce ne soit pas en dérogation au trust public dont ils sont investis.⁸⁹

[113] De fait, à l'examen de nombreuses lois adoptées au XIX^e siècle, avant comme après l'*Acte constitutionnel de 1867*, on voit que le législateur utilisait généralement les expressions « *vest* » ou « *vest (...) in trust* » pour transférer un droit de propriété, alors qu'il avait plutôt recours à des expressions telles que « *sous le contrôle de* » ou « *under the management of* » lorsqu'il entendait ne confier que la gestion administrative de biens de la Couronne.⁹⁰

⁸⁵ *An Act to extend the powers of the Trinity House of Quebec*, 1866, 29-30, Vict., c. 58; *Acte pour amender de nouveau les actes concernant l'administration et l'amélioration du havre de Québec*, 1873, 36 Vict., c. 62.

⁸⁶ *Acte à l'effet de modifier et refondre les actes relatifs aux Commissaires du Havre de Québec*, 1899, 62-63 Vict., c. 34.

⁸⁷ *Acte pour pourvoir à l'administration et à l'amélioration du Havre de Montréal, et au creusement d'un chenal pour les navires entre ce havre et le port de Québec et pour abroger l'acte maintenant en force pour lesdites fins*, 1855, 18 Vict., c. 143, art. 5.

⁸⁸ *An Act respecting the Trinity House and Harbour Commissioners of Montreal*, 1873, 36 Vict., c. 61.

⁸⁹ *The Montreal Harbour Commissioners v. Record Foundry & machine* (1909) C.S. 161, pp. 162 et 168 (conf. par [1912] RJQ 242 (B.R.)).

⁹⁰ *Acte concernant les travaux publics*, S.R.C. 1859, c. 28; *Ordonnance pour pourvoir à l'amélioration des chemins dans le voisinage de la cité Montréal et y conduisant, et pour établir un fonds pour cet objet*, 1840, 3 Vict., c. 31; *Ordonnance pour pourvoir à l'amélioration de certains chemins dans le voisinage de la cité de Québec et y conduisant, et pour établir un fonds pour cet objet*, 1841, 4 Vict., c. 17.

[114] Enfin, dans le domaine maritime, on peut constater qu'au début du XX^e siècle, avant la création du Conseil des ports nationaux⁹¹, des commissions portuaires telles que celles de Trois-Rivières, de Chicoutimi et d'Halifax ne se sont vues attribuer que « *l'administration et le contrôle* » des ports concernés. La loi leur conférait toujours le pouvoir, notamment, d'acquérir et d'exproprier, mais en précisant que les biens fonds en cause « *sont acquis au nom de Sa Majesté et attribués à elle* »⁹². À l'inverse, au cours du XIX^e siècle, on semble constater un usage plus fréquent consistant à transférer soit à des commissions ou corporations, soit à des municipalités, le titre de propriété des biens fonds situés en zone portuaire. Ce fut le cas, notamment, pour Québec avec la *Loi de 1858* et pour Montréal à compter de 1873, mais aussi pour des ports comme celui de Dover⁹³ et de St-John's⁹⁴, en 1832 et 1882.

[115] Sur cette question liée au mode de gestion des divers ports au Canada, les juges LeBel et Binnie proposent une réflexion assez intéressante dans l'affaire *Lafarge*⁹⁵, en 2007. Au paragraphe 44, en effet, ils abordent sur un plan historique la réorganisation des administrations portuaires au Canada en précisant que la grande dépression des années 30 a amené le Parlement à établir une distinction entre les ports d'importance nationale, tels que Halifax, Montréal ou Vancouver, et ceux de moindre importance, tels que Toronto, Hamilton, Cobourg, Windsor etc. Après avoir noté que « *les commissaires des différents types de ports étaient assujettis, à divers degrés, au contrôle fédéral* », la Cour conclut que « *lorsqu'on examine les décisions antérieures, il faut alors se garder de généraliser à outrance quant à leur statut.* » (Notre soulignement)

[116] Pour conclure sur cette portion du débat, le Tribunal retient que le principe de la cohérence des lois favorise la thèse selon laquelle le langage utilisé par le législateur, à l'article 2 de la *Loi de 1858*, traduit son intention de transférer aux CHQ la pleine et entière propriété des lots qui y sont décrits et des rentes qui s'y rattachent, à charge par eux d'en user en conformité avec le mandat (« *trust public* ») dont ils sont investis en tant que corporation chargée de l'amélioration du havre de Québec.

- ***Notion de trust public***

[117] Le rapport de la professeure Debruche, initialement destiné à PG Québec mais produit comme autorité par PG Canada, suggère que le langage utilisé dans la *Loi de 1858* contient tous les éléments constitutifs d'un « *trust public* » tel qu'on le connaissait

⁹¹ *Loi concernant le conseil des ports nationaux*, S.C. 1936, c. 42.

⁹² *Loi concernant les Commissaires du port de Trois-Rivières*, S.C. 1923, c. 71, art. 7 et 8; *Loi concernant les ports de Chicoutimi*, S.C. 1926, c. 6, art. 7 et 8; et *Loi des commissaires du port de Halifax*, S.C. 1927, art. 8 et 10.

⁹³ *An act for incorporating a joint stock company, under the style and title of the President, Director and company of the Port Dover Harbour*, 2nd W.M. IV, c. 14.

⁹⁴ *Act relating to the harbour of Saint-John in the province of New-Brunswick* (1882) 45 Vict., c. 51.

⁹⁵ (*Procureur général*) c. *Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 44.

alors en Angleterre.⁹⁶ En Common law, dans le cadre d'un trust public, le fiduciaire est le véritable détenteur du droit de propriété sur le bien visé, alors que les bénéficiaires en sont les propriétaires en «*equity*».

[118] Comme le souligne la professeure Debruche, le trust public ne pouvait exister au Canada, avant 1867, si le constituant n'avait pas clairement exprimé son intention de transférer en pleine propriété au «*trustee*» des biens destinés à être administrés pour la réalisation d'une fin d'intérêt public. Selon elle, «*l'emploi du mot «vest» est en principe suffisant pour effectuer un tel transfert*»⁹⁷, validant ainsi l'hypothèse selon laquelle «*un trust véritable (...) aurait été constitué par une loi du Canada (en 1858)*»⁹⁸.

[119] Les tribunaux n'ont pas eu à se prononcer sur cette hypothèse dans le cas des CHQ, mais ils l'ont validée dans le cas des Commissaires du havre de Montréal, à qui un mandat analogue avait été confié, sous l'expression «*vested... in trust*», par une loi de 1873. Dans *Montreal Harbour Commissioners v. Record Foundry & Machine*⁹⁹, la Cour supérieure, confirmée plus tard en appel, a conclu à l'existence d'un trust public dans le cadre duquel les biens transférés aux CHM étaient détenus par eux de façon autonome, et non à titre d'agents de la Couronne («*they hold it independently, and not as agents of the Crown*»). Résumant le concept, le juge Archibald écrivait :

Corporations owning property upon trust have the power to alienate it, subject to the limitation that they do not do so in derogation of such trust.

[120] Dans un autre domaine d'activité, mais toujours en lien direct avec l'expression «*vested... in trust* », dans une loi de 1875, la Cour suprême a retenu que le pasteur et les marguilliers de la paroisse St-Stephen's détenaient le titre légal («*legal title*») sur la propriété visée par la loi en cause, et cela «*in trust for the uses and purposes of these members of the Church...*». Le juge Duff, celui-là même qui signera plus tard l'arrêt *Star Chrome* (précité), écrit à la page 606 :

The act of 1875 indisputably gave the legal title to the property in dispute to the corporation then known as the rector and Churchwardens of St-Stephen's Church and their successors in office.

(Notre soulignement)

[121] Enfin, la jurisprudence fournit de nombreux exemples de cas de «*trusts publics*» impliquant un transfert absolu du droit de propriété, assujetti seulement à l'obligation faite au cessionnaire de respecter l'affectation prévue par la loi constituante dans une

⁹⁶ Rapport Debruche (précité), p. 27-31.

⁹⁷ Rapport Debruche (précité), p.31.

⁹⁸ Rapport Debruche (précité), p. 40.

⁹⁹ *Montreal Harbour Commissioners v. Record Foundry & Machine*, (1909) C.S. 161.

perspective publique¹⁰⁰. Or, si l'on fait abstraction de l'affaire *Star Chrome*, dont nous avons déjà évoqué plus haut les circonstances bien particulières, aucun des jugements répertoriés en cette matière n'a jamais retenu que les biens dévolus «*in trust*» seraient demeurés dans le patrimoine de la Couronne.

[122] À ce stade, il appert que par une preuve plus que prépondérante, l'APQ, IMTT et PG Canada se sont déchargées du fardeau de démontrer que l'emplacement visé par le litige était déjà sorti du domaine de la Couronne au moment de l'*Acte constitutionnel de 1867*, cela pour avoir été transféré en pleine propriété aux Commissaires du havre de Québec, à charge d'en user en conformité avec l'objectif prévu à leur loi constitutive.

[123] Devant un constat aussi évident, il ne serait pas nécessaire d'examiner en détail le comportement des parties impliquées, à l'époque pertinente, et de se demander s'il n'y a pas là une corroboration quelconque de la thèse défendue aujourd'hui par l'une ou l'autre des parties. Un tel exercice, de fait, présente une certaine part de risque en ce que l'écoulement du temps peut empêcher de trouver une explication satisfaisante aux incongruités apparentes que l'on pourrait avoir retracées ça et là dans des documents publics ou sous seing privé remontant à plus de 150 ans.

[124] Cela dit, s'il est vrai que le comportement des parties dans la présente affaire, et en particulier celui des CHQ, ne devrait pas être retenu comme élément déterminant dans la recherche de la portée véritable de la *Loi de 1858*, rien ne saurait cependant s'opposer à ce que l'on puisse y rechercher avec prudence des éléments corroboratifs de l'interprétation à laquelle on a pu en arriver après analyse du texte lui-même.

[125] Or, si l'on fait abstraction de quelques exceptions isolées et explicables par leur contexte¹⁰¹, il appert que de façon générale, dans la foulée de la *Loi de 1858*, tous les intervenants, en particulier les CHQ eux-mêmes, se sont comportés et identifiés comme si l'article 2 leur avait transféré un titre de propriété absolu et non équivoque sur les lots de grève et en eau profonde faisant aujourd'hui l'objet du litige.

[126] À ce chapitre, les prétentions actuelles de PG Québec s'inscrivent étonnamment en porte-à-faux avec les rapports et témoignages de ses propres experts, les notaires Audet et Ayotte et l'historien Boudreau qui, à l'instar des historiens Antaya et Normand et de la notaire Forcier, ont vu dans tous les faits et gestes des CHQ le comportement

¹⁰⁰ *Anderson c. Corporation of City of Victoria*, [1884] 1 B.C.R. (Ptie II) 107 (S.C.B. C.), C.A.; *Township of Colchester South v. Hackett*, (1927) 61 O.L.R. 77 (conf. par [1928] R.C.S. 255); *Kennedy v. Corporation of the City of Toronto*, (1886) 12 O.R. 211 (H.C.).

¹⁰¹ Par exemple, les prétentions des CHQ dans l'affaire *Roche*, pour tenter de contourner un moyen de prescription, les lettres patentes à *Sharples et Lepper*, explicables par une incertitude territoriale, ou les instructions, en 1864, du Commissaire des terres de la Couronne, imprécises quant à leur champ d'application.

de ceux qui, à tort ou à raison, se croyaient investis d'un bon et valable titre de propriété sur les terrains qui leur avaient été dévolus et confiés en 1858.¹⁰²

[127] Cette interprétation de la *Loi de 1858* est aussi corroborée dans plusieurs actes contemporains du Commissaire des terres de la Couronne, qui a reconnu le droit de propriété «*absolu*» des CHQ lors du règlement de l'affaire *Gugy*¹⁰³, en 1864, et dans ses rapports annuels de l'époque¹⁰⁴.

[128] Enfin, et surtout, dans une acte d'acquisition¹⁰⁵ conclu avec le Conseil des ports nationaux en 1938, le Gouvernement du Québec a expressément reconnu que le titre de propriété de la venderesse lui venait de la *Loi de 1858*. Comme le souligne en page 26 de son rapport la notaire Forcier, cette transaction permet de suivre l'évolution des prétentions du Gouvernement du Québec qui, en 1938, ne prétendait pas encore que les biens immeubles «*dévolus et confiés*» aux CHQ en 1858 lui avaient ensuite été transférés en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle écrit :

Au contraire, en procédant à cette acquisition, il appert que le gouvernement du Québec reconnaissait que l'immeuble était sorti du domaine public par l'effet de la Loi de 1858 et qu'il ne pouvait donc prétendre à un droit de propriété sur l'immeuble en cause. La position du PG Québec dans le présent dossier est donc incompatible avec sa propre position historique.

(Notre soulignement)

[129] Au terme de l'exposé qui précède, et pour conclure sur la portée de l'article 2 de la *Loi de 1858*, le Tribunal retient que le droit de propriété de Sa Majesté sur les lots de grève et en eau profonde visés par cette disposition, sauf ceux déjà cédés aux Jésuites, est alors passé entre les mains des Commissaires du havre de Québec, de sorte que ces lots ne faisaient plus partie du domaine public de la Couronne lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[130] Ce constat dispenserait en principe d'avoir à discuter les prétentions subsidiaires des parties en lien avec le partage prévu aux articles 108 et 109 de *Loi constitutionnelle de 1867* et avec la notion de havre public prévue à son annexe 3. Le Tribunal estime toutefois nécessaire d'y consacrer plus loin une section du présent jugement, cela pour

¹⁰² Rapport Audet-Ayotte, p. 24; rapport Boudreau, fig.1, p.7; témoignage Ayotte, 22 octobre 2015, pp. 4927-4928; témoignage Boudreau, 15 décembre 2015, pp. 6007-6008, 16 décembre 2015, pp. 6325-6326 et pp. 6333-6334.

¹⁰³ Convention de règlement dans l'affaire *Gugy*, en 1864, et à laquelle le Commissaire des terres de la Couronne est intervenu (annexe 83 du rapport Audet/Ayotte).

¹⁰⁴ Rapports annuels du Commissaire des terres de la Couronne du Canada Uni, pièce APQ-58, 5.2944 et 5.813; témoignages de Francois Antaya, 6 octobre 2015, pp. 1511-1514 et de Nathalie Forcier, 22 octobre 2015, p. 5135.

¹⁰⁵ Acte de vente par le Conseil des ports nationaux au ministère de la Voierie de la Province de Québec, reçu devant Me Émile Delage, notaire, le 20 décembre 1938, publié le 28 décembre 1938 sous le numéro 255058 (annexe 3 du Rapport de Me Nathalie Forcier).

le cas où une instance judiciaire supérieure accorderait une portée différente à l'article 2 de la *Loi de 1958*.

[131] Mais d'abord, poursuivant jusqu'au bout l'hypothèse déjà retenue plus haut selon laquelle les terrains en litige ne sont pas passés aux mains de la Province de Québec en 1867, il convient de se demander de quelle façon et en faveur de qui a été transféré le titre de propriété des CHQ sur ces lots après la disparition de cette corporation, qui a été remplacée par le Conseil des ports nationaux en 1936.

1.2. Suivi du titre des CHQ jusqu'en 1954

[132] En 1936, le Parlement adopte la *Loi sur le Conseil des ports nationaux*¹⁰⁶ (LCPN) et confie à l'organisme l'administration des ports sous sa juridiction, incluant celui de Québec. Le Conseil, qui remplacera notamment les CHQ, est expressément désigné à l'article 3 (2) comme «*mandataire de Sa Majesté le Roi pour le compte du Dominion du Canada*». L'article 39 abroge toutes les législations antérieures créant des commissions portuaires, incluant la *Loi de 1858* et ses amendements subséquents. Toutefois, l'article 10 (3) dispose que :

(3) Tous biens actuellement détenus par l'une des Corporations en son propre nom peuvent continuer d'être ainsi détenus jusqu'à leur transfert à Sa Majesté par cette Corporation ou le Conseil, et, pour les fins du présent paragraphe, nonobstant l'article trente-neuf de la présente loi, la Corporation intéressée est censée continuer d'exister.

[133] C'est ainsi qu'à compter de 1936, les CHQ continueront d'exister, mais à la seule fin de détenir les biens qu'ils possèdent jusqu'à leur transfert à Sa Majesté.

[134] Dans une refonte de la LCPN¹⁰⁷, en 1952, le législateur retranche de l'article 10 le sous-paragraphe (3), mais sans l'abolir en termes exprès. L'article 10 (2), par ailleurs, qui prévoit la dévolution à Sa Majesté des biens acquis ou détenus par le Conseil, est légèrement modifié, mais de façon quelque peu différente dans ses versions française et anglaise. Dans le texte français, en effet, l'expression «*sont attribués*» devient «*sont dévolus*», alors que dans la version anglaise, l'expression «*shall be vested*» passe du futur au présent pour devenir «*is vested*». Enfin, dans un amendement adopté en 1954, le sous-paragraphe (3) de l'article 10, qui avait déjà été retranché du texte en 1952, est cette fois expressément abrogé.¹⁰⁸

[135] En dépit de certaines imprécisions et incongruités apparentes, dont on sait que le législateur est parfois capable, la séquence législative résumée plus haut fait clairement ressortir l'intention du Parlement fédéral de laisser pour un temps entre les mains des

¹⁰⁶ *Loi concernant le Conseil des ports nationaux*, S.C. 1936, c. 42.

¹⁰⁷ *Loi concernant le Conseil des ports nationaux*, S.R.C. 1952, c. 197.

¹⁰⁸ *Loi modifiant la Loi sur le Conseil des ports nationaux*, S.C. 1954, c. 60.

Commissions les biens qui leur avaient été cédés antérieurement, mais cela jusqu'à leur transfert éventuel à Sa Majesté, par l'entremise de son mandataire, le Conseil des ports nationaux.

[136] En définitive, par l'effet combiné de l'amendement de 1952 à l'article 10 (2) et de l'abrogation expresse de l'article 10 (3), en 1954, le Parlement n'a fait que récupérer en pleine propriété les biens dont il s'était départi, notamment ceux dévolus et confiés aux CHQ dans la *Loi de 1858*. De l'avis du Tribunal, ces textes ne sauraient s'interpréter autrement que comme opérant un retour des terrains en litige dans le patrimoine public du gouvernement du Canada.

[137] Mais pour cela, il fallait que les terrains en cause soient sortis du domaine public de la Couronne avant l'*Acte constitutionnel de 1867*, comme nous en avons décidé plus haut. Dans l'hypothèse contraire, sur laquelle nous nous pencherons maintenant à titre subsidiaire, le site serait passé à la Province en vertu de l'article 109 de la *Constitution*, à moins d'être demeuré aux mains de la Couronne fédérale en tant que « *havre public* » en vertu de l'article 108.

1.3. La Loi constitutionnelle de 1867 : « *havre public* »

[138] Les articles 109 et 117 de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribuent aux provinces la propriété des terres publiques situées sur leur territoire au 1^{er} juillet 1867. C'est donc par exception¹⁰⁹ que les travaux et propriétés publics énumérés à l'annexe 3 de la *Loi* deviennent la propriété du Canada en vertu de l'article 108, qui stipule :

108. Les travaux et propriétés publics de chaque province, énumérés dans la troisième annexe de la présente loi, appartiendront au Canada.

108. The Public Works and Property of each Province, enumerated in the Third Schedule to this Act, shall be the Property of Canada.

[139] Au second rang des dix (10) travaux et propriétés publics énumérés à l'annexe 3 de la *Loi*, on trouve les «*Havres publics*» («*Public Harbours*»). Notons d'entrée de jeu que rien dans la *Loi constitutionnelle de 1867* ne vient préciser les bases sur lesquelles un emplacement portuaire pourra être qualifié de havre public au sens de l'annexe. De même, dans la *Loi* ou dans son annexe 3, on ne trouve aucun indice permettant de dire si le transfert de propriété prévu en faveur du fédéral à l'article 108 englobe la totalité du territoire du havre, comme le soutiennent les parties fédérales, ou plutôt, comme le fait valoir PG Québec, seulement les sites à l'égard desquels on aura pu démontrer qu'il s'y exerçait un usage effectif rattaché à la navigation ou aux activités du havre en 1867.

¹⁰⁹ Reference re: *British North America Act, 1867, s. 108 (Can.)*, [1898] A.C. 700; [1898] J.C.J. No. 1, p. 7, par. 4 *in fine*.

[140] Dès lors, c'est aux tribunaux qu'il appartiendra pendant quelques décennies de baliser cet aspect particulier du pacte constitutionnel de 1867. Comme nous le verrons, les auteurs seront amenés plus tard à faire le point sur cette question, mais pour mieux apprécier la pertinence et la portée de la doctrine, il convient de procéder d'abord à un survol chronologique de la jurisprudence pertinente.

[141] D'abord, en lien précisément avec le port de Québec, on trouve en 1888 l'affaire *Samson*, dans laquelle le gouvernement fédéral avait exproprié un lot de grève et en eau profonde situé dans les limites du havre de Québec, tel que délimité dans la *Loi de 1858* et ses amendements subséquents. Si l'expropriation était requise, c'est que ce lot avait été concédé avant 1858 et que la Couronne s'était réservé un droit de recours. Or, entre autres, il fallait déterminer à qui appartenait maintenant ce droit de recours. La Cour de l'Échiquier statua que les droits afférents au site étaient passés à la Couronne canadienne en vertu de l'article 108 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et cela parce qu'il était situé à l'intérieur des limites du havre de Québec :

The property being situated in a public harbor, and the grant having been made with a view to the construction thereon of a wharf, this power of resuming possession for the purpose of public improvement would be exercisable by the Crown as represented by the Government of Canada.¹¹⁰

[142] À l'inverse, dans *A.G.B.C. v. C.P.R.*¹¹¹, en 1904, le juge Duff, qui siégeait alors à la Cour suprême de Colombie Britannique, a dû recourir à la preuve d'un usage effectif pour conclure qu'un lot de grève situé dans le port de Vancouver avait été transféré à la Couronne fédérale, puisque faisant déjà partie d'un «*havre public*» établi à l'époque où la Colombie-Britannique s'est jointe au Canada, en 1871. En aparté, toutefois, il laisse entendre que si une ordonnance de délimitation avait été émise antérieurement, elle aurait pu avoir une incidence positive sur la question du transfert de propriété prévu à l'article 108 de la *Loi constitutionnelle* et à son annexe 3 :

Had it appeared that proclamations had been issued under the Act, a question of some importance might have arisen; namely, whether in applying the second paragraph of the Third Schedule to the B.N.A. Act to British Columbia the term public harbour should be confined to localities embraced within such proclamations.

[143] On trouve une autre indication de la pertinence d'une délimitation géographique, en 1917, dans l'affaire *Maxwell*, où la Cour de l'Échiquier avait à décider si le bassin de Bedford, dans le port d'Halifax, faisait partie d'un havre public au sens de l'annexe 3 de la *Loi constitutionnelle*. La Cour y note l'absence d'une telle délimitation comme facteur à considérer dans ce cas d'espèce:

¹¹⁰ *Samson v. The Queen*, (1888) 2 Ex. C.R. 30.

¹¹¹ *Attorney-General of British Columbia v. Canadian Pacific Railway Company*, 11 B.C.R. Rep. 289 (confirmé au Conseil privé par [1906] A.C. 204).

It is admitted by counsel for the Crown and for the suppliant, both of whom have devoted a great deal of time to investigate, that «no records are in existence either before or after Confederation shewing the geographical limits of the harbour as such by statute or any other way, shape or form».¹¹²

[144] Vient ensuite l'affaire *Rickey*¹¹³, en 1913-14, où la Cour suprême d'Ontario doit décider du sort d'un lot situé dans les limites du havre de Toronto («*Toronto Harbour*»), tel que défini et délimité dans une loi antérieure à la *Constitution*. Voici comment le juge Boyd s'exprime sur la portée territoriale de la dévolution prévue à l'article 108 :

The proprietary rights in this harbour, as defined by the statute of 1834 (...) became vested in Her Majesty as sovereign head of the Dominion subject to the licence of occupation granted in 1847 and confirmed by statute in 1855, to the City of Toronto.

(Notre soulignement)

[145] Et pour dissiper tout doute quant à ce qui serait inclus ou non dans le transfert de propriété en cause, le juge Boyd ajoute :

There is no peradventure as to what may be required for or comprised in “Toronto Harbour”, as a matter of evidence; because a competent Legislature had already designated and set apart this whole area as part of the harbour.

(Notre soulignement)

[146] Tel est donc l'état de la jurisprudence lorsque la Cour suprême, en 1915, dispose de l'affaire *Ritchie*¹¹⁴. Le cas mérite une attention particulière, puisqu'il donnera lieu plus tard à une décision du Conseil privé¹¹⁵, sur laquelle nous reviendrons, et dans laquelle PG Québec croit avoir identifié un virage jurisprudentiel en ce qui a trait à la notion de «*havre public*» dans l'annexe 3 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[147] Dans cette affaire, sur une demande en injonction et jugement déclaratoire logée par le Procureur général du Canada, le tribunal avait à décider si un emplacement appelé «*English Bay*», dans le «*Burrard Inlet*», sur la côte de la Colombie Britannique, était devenu propriété du Canada par l'effet de l'article 108 de l'*Acte constitutionnel de 1867*. À l'instar du tribunal de première instance et de la Cour d'appel de la Colombie Britannique, la Cour suprême retient que la preuve n'a pas été faite d'un usage effectif de la «*English Bay*» comme havre à l'époque pertinente, de sorte que la propriété en serait restée toujours entre les mains de la Province, et non du Dominion.

[148] Sur la nécessité d'une telle preuve pour déterminer si un site donné se qualifiait comme havre public au sens de l'annexe 3, le juge Duff écrivait :

¹¹² *Maxwell v. The King*, (1917) 17 Ex. C.R. 97, p. 101.

¹¹³ *Rickey v. City of Toronto* (1913-1914), 30 O.R.L. 523, p. 555, (conf. par. 19 D.L.R. 146 (Ont. H. C.)).

¹¹⁴ *Attorney-General of Canada v. Ritchie Contracting and Supply Co.*, (1915) 3 R.C.S. 78.

¹¹⁵ *Attorney-General of Canada v. Ritchie Contracting and Supply Co.*, (1919) A.C. 999 (C.P.), p.1004.

In Attorney-General of British Columbia v. Canadian Pacific Railway Company, it was assumed that it was necessary to shew user for commercial purposes as distinguished from purposes of navigation merely. Generally speaking, I think such user must be shewn in the absence of some evidence of recognition by competent public authority of the locality in controversy as a harbor in the commercial sense. (pp. 103-104)

(Notre soulignement)

[149] De fait, dans cette affaire *Ritchie*, il est acquis que l'emplacement en litige n'avait jamais été reconnu ni délimité par une proclamation ou ordonnance quelconque. Le juge Duff précise à cet égard qu'une telle reconnaissance officielle, si elle avait existé, aurait pu faire pencher la balance de façon importante, voire même incontournable, en faveur de la thèse d'un transfert de propriété au Dominion du Canada :

Had it been shewn that such proclamations had been issued with respect to other localities, while the locality in controversy had never been proclaimed, that would have been of considerable weight in favour of the province while, on the other hand, the fact that the locality had been proclaimed would establish a case in favour of the Dominion which it would be difficult if not impossible for the province to repel. (pp. 104-105)

(Notre soulignement)

[150] En 1919, le Conseil privé se penche à son tour sur l'affaire *Ritchie*. Les juges soulignent d'abord que deux décisions antérieures sur la notion de «*havre public*», l'une de la Cour suprême¹¹⁶, l'autre du Conseil privé¹¹⁷, ont apparemment pu engendrer une certaine confusion sur la question de déterminer ce qui, à l'intérieur d'un havre, a pu être transféré à la Couronne fédérale en vertu de l'article 108. Ils précisent ensuite qu'il faut rejeter la thèse extrême, suggérée dans *Holman v. Green*, selon laquelle seules étaient visées les portions de rive aménagées à partir de deniers publics, tout comme il fallait rejeter la thèse selon laquelle la plus infime parcelle de rive serait réputée faire partie d'un havre public. De là, le Conseil précise que la simple potentialité ne suffit pas pour qualifier un emplacement comme havre public et que le test doit se faire en fonction de l'usage qui en est fait à la date de prise d'effet de la *Loi constitutionnelle* à l'endroit concerné.

[151] Cela dit, parce que l'emplacement en litige dans *Ritchie* n'avait jamais fait l'objet d'une quelconque désignation ou délimitation statutaire à l'époque pertinente, le Conseil ne se prononce pas sur l'incidence qu'une telle reconnaissance aurait pu avoir dans le dénouement de l'affaire. De façon plus précise, rien dans la décision du Conseil privé ne remet en question l'opinion du juge Duff, en Cour suprême, selon laquelle la preuve d'une utilisation effective ne serait requise que dans les cas où on n'aurait pas établi la reconnaissance formelle comme havre par une autorité publique compétente.

¹¹⁶ *Holman v. Green*, (1881) 6 S.C.R. 707.

¹¹⁷ *Re: Fisheries : Reference re: British North America Act, 1867, s. 108 (Can.)*, [1898] A.C. 700.

[152] De fait, en 1924, dans *Montréal (Ville) c. Commissaires du havre de Montréal*¹¹⁸, la Cour d'appel s'en remettait précisément à la délimitation du havre de Montréal, telle qu'elle se lisait avant 1867, pour décider que le Parlement du Canada n'avait pas le pouvoir d'y ajouter du territoire additionnel par la suite:

Par l'A.A.N.B. 1867, art. 108, le havre de Montréal, comme tous les autres havres publics des provinces, fut attribué en propriété au gouvernement du Canada. Il était alors borné, en amont, par l'embouchure de la petite rivière St-Pierre, en aval, par le ruisseau Migeon, situé dans Hochelaga, et du côté de la terre, par la marque des hautes eaux du fleuve.

[153] Comme on le voit, si l'emplacement visé dans cette affaire n'est pas devenu la propriété du Canada en vertu de la *Loi constitutionnelle*, c'est qu'il se trouvait en dehors du périmètre statutaire délimité avant 1867. Il faut comprendre, *a contrario*, que ce qui se trouvait à l'intérieur de ce périmètre «*fut attribué en propriété au Gouvernement du Canada*». Or, cette décision recevra l'aval du Conseil privé en 1926, quelques années seulement après la décision du même Conseil dans *Ritchie*.¹¹⁹

[154] En l'instance, PG Québec soutient que la décision du Conseil privé dans *Ritchie* a marqué un tournant jurisprudentiel en vertu duquel la qualification d'un site comme «*havre public*» nécessiterait dorénavant, en toutes circonstances, la preuve d'un usage effectif de ce même site comme havre affecté à la navigation en 1867.

[155] À l'appui de cette thèse, on cite trois autorités, dont les extraits soumis tendent à la confirmer, mais la lecture intégrale de ces jugements révèle que, contrairement au cas sous étude, les emplacements visés n'avaient jamais fait l'objet d'une qualification ni délimitation statutaire avant la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[156] En 1933, par exemple, dans l'affaire *Forrest*¹²⁰, la Cour de l'Échiquier, confirmée ensuite par la Cour suprême, avait retenu que la preuve d'un usage effectif était requise pour le seul motif qu'en l'absence de délimitation statutaire du havre de Goderich, on ne pouvait dire si le «*Ship Island*» en faisait partie en 1867. De même, dans *Jalbert*¹²¹, en 1937, la Cour suprême avait conclu qu'il n'y avait tout simplement pas de havre public à Chicoutimi. Le Conseil privé, en 1938, ajoutait que si on avait dû conclure autrement, la preuve d'usage aurait néanmoins été requise, vu l'absence de délimitation précise.

[157] Enfin, dans l'affaire *Higbie*¹²², en 1945, la Cour suprême explique d'abord que le Conseil privé a déjà attribué le statut de «*havre public*» au *Vancouver Harbour* et au *Burard Inlet*, de sorte que l'on n'a plus à se poser la question chaque fois que surgit un

¹¹⁸ *Cité de Montréal c. Commissaires du havre de Montréal*, (1924) 37 B.R. 420, p. 426.

¹¹⁹ *City of Montreal and Attorney-General for Quebec v. Harbour Commissioners of Montreal and Attorney-General for Canada*, (1926) A.C.299, 1 W.W.R. 398.

¹²⁰ *R. v. Attorney-General of Ontario and Forrest*, [1933] Ex. C.R. 44 (conf. [1934] 1 D.L.R. 657 (CSC)).

¹²¹ *R. v. Jalbert*, (1936) Ex. C.R. 127 (conf. par [1937] 2 D.L.R. 291 (C.S.C.), [1938] 1 D.L.R. 721 (C.P.)).

¹²² *Attorney-General of Canada v. Higbie*, [1945] R.C.S. 385.

litige. Toutefois, en l'absence de toute délimitation statutaire de ce havre, le demandeur Higbie, qui est un tiers, doit démontrer que l'emplacement visé en faisait partie et qu'un usage effectif comme havre s'exerçait à cet endroit précis à l'époque pertinente.

[158] En bref, depuis 1867 jusqu'à ce jour, comme l'a d'ailleurs reconnu à l'audience l'un des procureurs de PG Québec¹²³, aucun précédent jurisprudentiel n'a jamais conclu que la preuve d'un usage effectif était requise lorsque le site visé se trouvait à l'intérieur d'un havre public reconnu comme tel et délimité de façon statutaire. Rien ne soutient donc l'hypothèse de PG Québec selon laquelle la Cour suprême, dans l'affaire *Ritchie*, aurait amorcé un quelconque virage jurisprudentiel sur cette question.

[159] Étonnamment, dans l'exposé écrit de ses prétentions sur le sens de l'expression «*Havres publics*» dans l'annexe 3 de la *Loi constitutionnelle*, PG Québec se livre à une analyse exhaustive de la jurisprudence développée autour de cette notion pendant près de 150 ans, mais sans jamais appuyer son propos sur le moindre ouvrage de doctrine.

[160] Or, dans le cadre d'une recherche de sources sur une question constitutionnelle aussi fondamentale, le Tribunal imagine mal comment on pourrait n'avoir pas remarqué les écrits laissés par un juriste aussi chevronné que l'hon. Gérard V. La Forest, nommé à la Cour suprême du Canada en 1985, après une longue carrière comme professeur de droit constitutionnel et auteur émérite en cette matière.

[161] Dès 1963, dans un article au titre aussi évocateur que « *The Meaning of « Public Harbours » in the third schedule of the British North America Act* », l'auteur La Forest fait observer que l'article 108, dans sa référence à l'annexe 3, visait les havres qui, à cette époque, étaient reconnus comme tels par le public en général ou à titre officiel par les provinces elles-mêmes :

From what has been said, section 108 does not appear to have been intended to apply to obscure harbours, but rather to those publicly known or officially recognized by the provinces at union.¹²⁴

[162] L'extrait suivant du même texte permet aussi de comprendre que le Parlement ait jugé bon de se réserver non seulement le contrôle des rives à l'intérieur d'un havre, mais aussi celui du plan d'eau dans son ensemble et de tous les accessoires vitaux à la navigation que sont les phares, les bouées, etc., puisqu'ils en sont des composantes nécessaires :

For one of the important reasons for vesting public harbours in the Dominion was that, being charged with exclusive jurisdiction over such matters as navigation and shipping, seacoast and inland fisheries, lighthouses and buoys, it was no doubt

¹²³ Plaidoirie de Me Hugo Jean, 5 février 2016, à 12 h17.

¹²⁴ G.V. LA FOREST, *The meaning of "Public harbours" in the third schedule to the British North America Act*, 1867, RBC, vol. XII, 1963, p. 526.

expected that it would assume the burden of conservancy of harbours, and of maintaining navigation and harbour works. It is also interesting to note that, when the words “public harbours” were used in other British statutes passed about the same time as the BNA Act, it meant those harbours that were going concerns, not any natural harbour capable of being used as a harbour.

[163] Et aussitôt après cette explication, l’auteur inclut Québec dans la nomenclature des principaux havres publics reconnus à l’époque de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

Among the harbours that have been held to be public harbours within the third schedule are those of Summerside, Sydney, Halifax. Montreal, Toronto, Vancouver, Quebec; a number of harbours of lesser importance in New Brunswick and Nova Scotia have also been so considered.

(Notre soulignement)

[164] Et en 1969, dans un article intitulé *Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution*¹²⁵, l’auteur La Forest émet l’avis que la délimitation statutaire d’un havre public dans une loi pré-confédérative parle par elle-même et que, si une telle délimitation a été prévue de façon expresse, « *the extent of the public harbour raises no problem* ».

[165] Enfin, en 1973, dans un ouvrage intitulé *Water Law in Canada*¹²⁶, le même auteur La Forest, plus tard juge à la Cour suprême du Canada, commente la situation du havre de St-Jean (N.B.), dévolu à la Ville de St-Jean avant la Confédération. Voici comment il résume l’état du droit sur cette question en 1973, après un siècle de jurisprudence :

Moreover, before Confederation, a harbour must either have (1) been used by the public as a public harbour (as is the case of Halifax, Sydney, and Summerside), or (2) public money must have been expended on it (as in the case of Dark harbour, Grand Manan), or (3) it must have been declared a public harbour by statute or in some official manner.

(Notre soulignement)

[166] Comme on peut en juger par le recours aux mots « *either* » et « *or* », le caractère alternatif des trois conditions énumérées plus haut ne saurait faire de doute. C’est dire que dans le cas d’un havre public avéré, mais non reconnu dans une loi ou d’une autre façon officielle, il faudra prouver soit une utilisation effective par le grand public en tant que havre, soit un investissement de deniers publics à cette fin. Mais à l’inverse, en présence d’un havre public reconnu et délimité par statut, comme c’est le cas ici pour le havre de Québec, le territoire entier de ce havre, tel que délimité, s’inscrit sous l’annexe 3 de la *Loi constitutionnelle* et doit être vu comme passé aux mains du Dominion du Canada en vertu de son article 108.

¹²⁵ G.V. LA FOREST, *Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 54.

¹²⁶ Gérard V. LA FOREST, *Water Law in Canada*, 1973, Information Canada, p. 24.

[167] Pour conclure sur ce volet du débat, le Tribunal note que depuis la décision du Conseil privé dans l'affaire *Ritchie*, en 1919, jamais un seul juge ni aucun auteur n'a pensé avoir identifié dans ce jugement le tournant jurisprudentiel évoqué en l'instance par PG Québec. De fait, depuis l'*Acte constitutionnel de 1867* jusqu'à la naissance du présent litige, en 2007, il semble bien que jamais le Québec, ni d'ailleurs aucune autre province au Canada, n'ait pensé à soutenir devant les tribunaux que dans les limites de havres reconnus et délimités par statut avant la Confédération, le titre de propriété de la Couronne fédérale dépendrait de la preuve historique d'un usage effectif comme havre public à l'époque de la Confédération, et cela pour chaque parcelle de lot se trouvant à l'intérieur du périmètre délimité de ce havre.

[168] Il suffit de penser un instant à ce que commanderait une telle règle pour imaginer le chaos infernal dans lequel seraient plongées les administrations portuaires à l'échelle du Canada tout entier. Le présent dossier en témoigne éloquemment : pour disposer du statut d'une parcelle de lot entièrement située sous la ligne des hautes eaux en 1867, au cœur même du havre de Québec, il aura fallu plus de trente jours d'audition, incluant huit jours de plaidoiries, le tout étalé sur près de six mois. Et plus de la moitié de tout ce temps aura été monopolisé par l'administration d'une preuve historique surabondante, manifestement onéreuse, mais aussi hautement contradictoire, tatillonne et finalement beaucoup trop imprécise pour permettre d'en dégager des conclusions quelconques avec un degré raisonnable de certitude.

[169] Incidemment, s'il est vrai que le test de l'utilisation effective, lorsque nécessaire, doit s'effectuer en fonction de la date de la Confédération, le Tribunal ne saurait faire abstraction du fait que l'emplacement d'IMTT s'intègre aujourd'hui au centre même des installations du port de Québec, dont il constitue une composante importante. Or, il est raisonnable de penser que les délimitations fixées à l'époque pré-confédérative, dans les ports canadiens les plus importants, s'inscrivaient dans une perspective d'avenir et visaient justement à en favoriser le développement harmonieux à long terme.

[170] Comme nous l'avons précisé au début de la présente section portant sur le titre de propriété du Canada, le fardeau de la preuve à ce chapitre reposait sur les parties fédérales, mais il leur suffisait d'une prépondérance des probabilités. Pour les motifs énoncés jusqu'ici, le Tribunal retient que l'APQ, IMTT et PG Canada se sont amplement déchargés de ce fardeau, tant sous la *Loi de 1858*, invoquée comme moyen principal, que sous la source subsidiaire tirée de l'article 108 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[171] C'est donc par l'affirmative que le Tribunal répond à la question de savoir si le site actuel des installations d'IMTT appartient au gouvernement du Canada.

II. *IMTT est-elle une entreprise fédérale étroitement intégrée aux domaines de la navigation et du transport extraprovincial?*

[172] Entre autres moyens, les parties fédérales font valoir qu'IMTT est une entreprise fédérale relevant de la compétence exclusive du Parlement en matière de navigation, de bâtiments et navires (*shipping*) et de transport extraprovincial. Pour ce qui est de la navigation, cette compétence exclusive du fédéral lui vient de l'article 91 (10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, alors que pour le transport extraprovincial, il faut se reporter à l'article 92 (10), qui prévoit deux exceptions au principe de la compétence provinciale sur les travaux et entreprises de nature locale.

[173] Comme le fait généralement la Cour suprême lorsqu'il est question de transport maritime, il convient d'examiner le statut juridique d'IMTT dans une perspective globale, en lien aussi bien avec la navigation qu'avec le transport extraprovincial, deux chefs de compétence qui se recoupent souvent dans une large mesure.¹²⁷

[174] En tant qu'entreprise commerciale privée, IMTT ne pourrait invoquer la doctrine de l'exclusivité des compétences, en droit constitutionnel canadien, à moins que ses activités et installations ne soient étroitement associées aux domaines de la navigation et du transport extraprovincial au Canada. Par ailleurs, les parties fédérales invoquent aussi à titre subsidiaire la doctrine de la prépondérance à l'égard de la *Loi maritime du Canada* et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (précitées), dont le champ d'application se limite aux administrations portuaires et aux entreprises qui s'y trouvent. Quant au *Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers*, il s'applique aux systèmes de stockage qui « *appartiennent à une entreprise fédérale ou sont exploités par celle-ci dans le cadre des opérations (i) d'une administration portuaire inscrite à l'annexe de la Loi maritime du Canada* »¹²⁸.

[175] Ainsi, quelque soit l'angle sous lequel on abordera le conflit de compétence qui oppose les parties, il faudra déterminer si IMTT est une entreprise fédérale au sens de la loi et voir dans quelle mesure ses activités et installations à Québec s'intègrent avec les domaines de la navigation et du transport extraprovincial au Canada.

○ **Les activités d'IMTT selon la preuve**

[176] Au préambule du présent jugement, nous avons vu qu'IMTT Québec, une société à charte fédérale, exploite sur le site du port de Québec un ensemble de terminaux de transbordement et d'entreposage de produits liquides en vrac, en majorité des produits pétroliers ou chimiques. Nous avons vu aussi que les installations d'IMTT comprennent plus d'une cinquantaine de réservoirs, tous situés sur un ensemble de terrains occupés en vertu de baux consentis par l'Administration portuaire de Québec (APQ), une société

¹²⁷ Voir notamment *Reference Re : Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529 (*Affaires des débardeurs*), *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86 et *Tessier Ltée c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [2012] 2 R.C.S. 3.

¹²⁸ *Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers*, (2008) 142 G.O. II, 1475, art. 2 (1).

constituée en vertu de la *Loi maritime du Canada* et qui est autorisée par cette loi et par ses lettres patentes à exploiter le port de Québec.

[177] IMTT ne possède elle-même aucun navire, ni quai, ni camion, ni train, ni réseau ferroviaire. Ses installations consistent en une cinquantaine de réservoirs, reliés par un système permanent de canalisations et de pompage. On utilise le système de pompage d'IMTT pour le transbordement des produits liquides vers les navires accostés à quai, alors qu'en direction inverse, on utilise la pompe du navire pour le transbordement de produits vers les réservoirs d'IMTT.

[178] On trouve aussi sur le site deux systèmes de transbordement terrestres, l'un sur rail destiné au chargement de wagons, l'autre étant une rampe de chargement moderne pour camions-citerne construite après l'introduction du présent litige, en 2008. Enfin, sur le terrain d'IMTT se trouve un bâtiment abritant ses bureaux administratifs et son centre d'opération. Le terrain est protégé par une clôture à l'intérieur de laquelle on ne peut accéder que par des entrées dotées de barrières et d'un poste de contrôle de sécurité.

[179] Dans le cadre de ses opérations courantes, IMTT transige d'une part avec l'APQ, de qui elle loue les espaces qu'elle occupe dans le port de Québec, et d'autre part avec les entreprises propriétaires des produits liquides transitant par ses réservoirs, lesquels sont mis à la disposition de ses clientes sur une base locative. Dans ce contexte, jamais IMTT ne contracte directement avec les transporteurs maritimes, routiers et ferroviaires qui gravitent autour de ses installations et dont les services sont retenus par les clientes elles-mêmes.

[180] Cela dit, dans la gestion quotidienne de ses opérations, le personnel d'IMTT est appelé à communiquer avec l'équipage des navires, notamment lorsqu'il est nécessaire d'en retarder l'arrivée au port jusqu'à ce qu'un quai occupé se libère ou que le réservoir de destination d'un produit ait atteint le niveau de volume disponible nécessaire. C'est en effet à IMTT qu'il incombe d'assurer toute la logistique entourant l'arrivée et le départ des navires, avant et après le transbordement, de même que celle entourant l'entrée, le stockage et la sortie des produits liquides en vrac.

[181] Le personnel d'IMTT, cependant, ne participe pas aux opérations d'accostage et d'amarrage des navires. Son rôle sur les quais se limite à la préparation des conduites en prévision du transbordement et à leur raccordement aux canalisations permanentes par lesquelles le produit sera pompé vers un réservoir. À l'autre extrémité, sur le navire, le raccordement des conduites est effectué par l'équipage, mais sous la supervision du personnel d'IMTT, qui y assiste pour s'assurer qu'on pourra procéder aux opérations en toute sécurité.

[182] Par ailleurs, les réservoirs loués par IMTT à ses clients ne sont destinés qu'à un stockage transitoire, donc temporaire, entre l'arrivée du produit au port de Québec et la

poursuite du transport par camion, par train ou par navire vers une destination finale. Le site d'IMTT ne constitue donc pas une destination et les produits qui y parviennent ne sont pas appelés à y demeurer de façon prolongée.

[183] Selon la preuve et les admissions communes, 99 % du liquide en vrac transitant par les installations d'IMTT à Québec y est arrivé et/ou en repartira par bateau. Dans 90 % des cas, la portion maritime du transport s'effectuera à partir ou en direction de pays étrangers ou d'autres provinces ou territoires du Canada.¹²⁹

[184] Sur la côte est de l'Amérique du Nord, trois ports seulement peuvent accueillir des navires transportant jusqu'à 150 000 tonnes métriques de cargaison. Québec vient en tête de liste avec une profondeur d'eau de 16 mètres, en plus d'être le seul situé sur cette porte d'entrée continentale que constitue le fleuve Saint-Laurent. Viennent ensuite les ports de New-York et Norfolk, aux États-Unis, avec des profondeurs d'eau de 15,24 mètres chacun. Par comparaison, avec une profondeur d'eau de 11 mètres, le port de Montréal est limité à des cargaisons de 45 000 tonnes métriques.

○ ***Rapport IMTT / Navigation et transport extraprovincial***

[185] Sur les principes à appliquer au moment d'apprécier le niveau d'intégration des activités d'une entreprise avec la navigation et le transport extraprovincial, les parties ont référé le Tribunal à divers extraits de l'arrêt *Lafarge*, où la Cour suprême se penche sur les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale. En ce qui concerne l'exclusivité des compétences, la Cour rappelle que :

Déterminer si une activité en particulier fait partie « intégrante » de l'exercice d'un chef de compétence législative fédérale, ou si elle possède « un lien suffisant » pour valider un règlement fédéral, constitue essentiellement une question d'examen factuel.¹³⁰

(Notre soulignement)

[186] À juste titre, PG Québec s'autorise de l'affaire *Lafarge* pour rappeler qu'il existe des limites à la compétence fédérale exclusive en matière de navigation et que les ports ne sauraient être considérés comme des enclaves à l'intérieur desquelles toute activité, même exercée par une entreprise privée, échapperait aux lois provinciales d'application générale.

¹²⁹ Admissions 63-64; Pièce APQ-065 *Tableau sur types de produits et réservoirs utilisés par clients de 2008 à 2012*; témoignage M. Dulude du 23 septembre 2015, pp. 353-354; témoignage P. Pelletier du 24 septembre 2015, p. 809.

¹³⁰ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 35. (Notre soulignement)

[187] Selon PG Québec, les activités commerciales d'IMTT s'apparenteraient à celles de Consolidated Fastfrate, une entreprise privée d'expédition de marchandise à laquelle la Cour suprême a attribué le statut de «*transitaire*», par opposition à ce que serait une véritable entreprise de transport extraprovincial.¹³¹ Dans cette affaire, il s'agissait pour la Cour de déterminer si les relations de travail des employés de l'entreprise, à son bureau de Calgary, relevaient de la réglementation fédérale ou provinciale.

[188] Fastfrate offrait à sa clientèle des services de regroupement, de dégroupement et de livraison de marchandises à l'échelle nationale, mais elle ne participait elle-même d'aucune façon au transport hors de la province, qu'elle confiait plutôt par contrat à des sociétés de camionnage ou de chemin de fer. Comme ses employés et son matériel ne franchissaient jamais les limites de la province, la Cour a considéré que, malgré sa structure administrative nationale, Fasfrate ne pouvait pas être considérée comme une entreprise de transport extraprovincial.

[189] Notons que dans le cadre du présent litige, le précédent *Fasfrate* commande un certain nombre de nuances, puisqu'il n'y est question ni de propriété publique fédérale, ni de navigation, mais uniquement de transport extraprovincial terrestre, et cela dans le domaine spécifique des relations de travail, qui relève de la compétence exclusive des législatures provinciales.

[190] Dans l'affaire *Lafarge*, qui concerne le port de Vancouver, les juges rappellent que le transport maritime ne se limite pas aux activités qui se déroulent sur les navires :

Dans l'arrêt ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc., [1986] 1 R.C.S. 752, la Cour a statué que les opérations à quai de déchargement et d'entreposage sont partie « intégrante » du transport maritime, comme le serait le chargement des camions en vue d'emporter les marchandises du port. S'il en était autrement, les quais deviendraient tellement congestionnés qu'ils deviendraient inutilisables.

(Notre soulignement)

[191] Au paragraphe 62 du même arrêt, la Cour écrit :

*La compétence fédérale s'étend aussi à l'infrastructure des activités liées à la navigation et aux bâtiments et navires. Elle permet au gouvernement fédéral de construire ou de réglementer les installations nécessaires, comme les ports, et de contrôler l'usage des voies maritimes et des eaux navigables.*¹³²

(Notre soulignement)

¹³¹ *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, (2009) 3 RCS 407.

¹³² *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 62.

[192] De fait, lorsqu'une entreprise œuvrant en territoire portuaire revendique le statut d'entreprise fédérale relevant de la compétence exclusive du Parlement en vertu des articles 91(10) et 92(10) a) de la *Loi constitutionnelle*, la clé de l'analyse, rappelons-le, ne réside pas dans l'importance de cette entreprise sur l'organisation des activités du port, mais plutôt dans son degré plus ou moins étroit d'intégration avec les domaines de la navigation et du transport extraprovincial.

[193] À cet égard, l'affaire *Lafarge* constitue sans nul doute la référence récente la plus pointue, puisque la Cour suprême y rejette d'abord la doctrine de l'exclusivité, tant sur la notion de propriété publique que sur celle de navigation et transport extraprovincial, pour retenir et appliquer plutôt la doctrine de la prépondérance fédérale, invoquée à titre subsidiaire par Lafarge Canada et l'Administration portuaire de Vancouver.

[194] La pertinence de cette affaire, évidente aux yeux de toutes les parties impliquées en l'instance, justifie d'en résumer brièvement le contexte factuel. Lafarge Canada, une entreprise commerciale et privée, souhaitait construire dans le port de Vancouver une installation intégrée de déchargement des navires et une centrale à béton. La ville de Vancouver et l'APV ont donné leur approbation de principe au projet, mais un groupe de contribuables l'a contesté devant les tribunaux de la Colombie-Britannique, plaçant que la Ville aurait dû exiger de Lafarge l'obtention préalable d'un permis municipal, d'où un litige qui fera son chemin jusqu'en Cour suprême du Canada.¹³³

[195] Dans un premier temps, la Cour rejette l'argument fondé sur la compétence du fédéral en matière de propriété publique, mais cela pour le seul motif que le terrain visé par le projet de Lafarge appartenait en propre à l'APV, et non pas au gouvernement du Canada. Nous reviendrons plus loin sur cette portion de l'arrêt *Lafarge*, mais il convient de préciser à ce stade que la Cour se fonde alors sur les lettres patentes de l'APV qui, comme celles de l'APQ pour Québec, comportent des annexes «B» et «C». Les terrains décrits à l'annexe «B» étaient détenus par l'APV, mais en sa qualité de mandataire de la Couronne fédérale, qui les destinait à un usage directement lié à la navigation et au transport maritime. À l'inverse, les terrains de l'annexe «C», dont celui sur lequel devait se réaliser le projet Lafarge, appartenaient en propre à l'APV, qui pouvait les affecter à des activités accessoires jugées nécessaires ou utiles à sa rentabilité, mais qui n'étaient pas nécessairement intégrées pour autant au domaine de la navigation ou du transport extraprovincial.

[196] Or, si la Cour suprême a aussi écarté le moyen fondé sur la compétence fédérale exclusive en ces deux matières, c'est que l'usine de béton projetée par Lafarge, sur un terrain de l'APV, ne constituait pas une composante étroitement intégrée à la navigation

¹³³ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, informations extraites du résumé de l'arrêt.

ou au transport extraprovincial, même si elle pouvait s'avérer nécessaire pour assurer la compétitivité commerciale du Port de Vancouver :

L'APV possède et loue des terrains utilisés pour diverses activités. Autoriser la construction d'une centrale à béton sur ces terrains portuaires ne relève pas des fonctions essentielles ou vitales de l'APV. En l'espèce, l'autorisation s'inscrit plutôt dans une entreprise accessoire de développement portuaire qui, du fait de son intégration au transport maritime, l'assujettit à la compétence fédérale mais ne relève certainement pas du contenu essentiel du par. 91(10). (par. 72)

(Notre soulignement)

[197] En bref, le degré d'intégration des activités d'une entreprise avec la navigation et le transport extraprovincial constituera la clé de son statut d'entreprise fédérale dans le cadre d'une analyse visant à déterminer si le cas peut donner ouverture à la doctrine de l'exclusivité des compétences. Dans ce processus d'analyse, comme le rappelait la Cour suprême dans l'affaire *Lafarge*, les impératifs nationaux en matière de transport et de navigation commandent une approche ouverte et inclusive :

Historiquement, la compétence fédérale en matière de navigation et de bâtiments ou navires a été interprétée de façon libérale (...). Les intérêts locaux ne sauraient entraver les besoins du pays en matière de transport. Rien ne serait plus inutile qu'un navire auquel on refuserait l'espace nécessaire pour accoster ou prendre possession de son fret et qui serait ainsi condamné, comme le Flying Dutchman, à naviguer éternellement. (...) Une réglementation efficace des installations portuaires est aussi essentielle au secteur maritime que les aéroports le sont à l'aéronautique. (par. 64)

[198] Poursuivant cette comparaison avec le domaine de l'aéronautique, la Cour cite notamment le juge Estey dans *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*¹³⁴ :

(...) il est impossible de dissocier l'étape du vol de celles du décollage et de l'atterrissage, et il est donc totalement irréaliste, en particulier lorsqu'on examine la question de la compétence, de les traiter comme si elles étaient indépendantes les unes des autres.

[199] La Cour retient aussi cette observation du juge MacKinnon dans *Re: Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon*¹³⁵ :

(...) les aéroports constituent une partie intégrante et essentielle de l'aéronautique et de la navigation aérienne, et ils ne peuvent être dissociés de ce domaine de manière à relever d'une autre compétence législative.

[200] En 1955, dans ce qu'il est convenu d'appeler l'affaire *des Débardeurs*¹³⁶, la Cour suprême retenait que les entreprises engagées dans le chargement et le déchargement

¹³⁴ *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, p. 319.

¹³⁵ *Re: Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon*, (1976) 11 O.R. (2d) 546 (C.A.), p. 549.

de navires peuvent relever de la compétence fédérale exclusive sur la navigation, mais à la condition d'œuvrer principalement en lien avec du transport extraprovincial, sans quoi on aurait plutôt affaire à une entreprise de nature locale selon l'article 92 (10) de la *Loi constitutionnelle*.

[201] En 2012, donc récemment, la Cour suprême rappelait le principe dans l'affaire *Tessier*. En effet, si la Cour y a rejeté l'argument fondé sur la compétence fédérale en matière de navigation et transport extraprovincial, c'est pour le seul et unique motif que les activités de débardage de l'entreprise ne représentaient qu'un faible pourcentage de ses opérations :

***Je le répète, à l'époque en cause en l'espèce, la plus grande partie de l'activité de Tessier ne concernait pas le transport maritime; Tessier s'occupait entre autres de location de grues pour des travaux de construction et d'entretien industriel, de location d'autres types de machinerie lourde et de transport intraprovincial. Le débardage ne comptait que pour 14 p. 100 de son chiffre d'affaires total et ne représentait que 20 p. 100 des salaires versés aux employés qui étaient par ailleurs totalement intégrés et travaillaient dans les différents secteurs de l'entreprise.*¹³⁷**

(Notre soulignement)

[202] En l'instance, force est de constater que si le transport de produits pétroliers peut s'effectuer par train ou par camion à l'échelle locale ou régionale, la navigation reste de nos jours le seul et unique moyen d'effectuer ce transport à l'échelle internationale. Ce n'est certes pas par avion, en effet, que l'on pourrait transporter d'un continent à l'autre les énormes quantités de pétrole requises partout aujourd'hui sur la planète.

[203] Or, le transport international de produits pétroliers serait tout à fait impossible si les installations portuaires de départ, de destination et de transit n'étaient pas dotées de réservoirs de transbordement comme ceux utilisés par IMTT au port de Québec. De fait, tout comme les aménagements desservant les aéroports, les réservoirs utilisés dans le transport de produits pétroliers par mer doivent nécessairement se trouver en territoire portuaire, près de quais pouvant accueillir des navires transatlantiques à fort tonnage.

[204] Cette caractéristique, particulière au transport de produits pétroliers, justifierait à elle seule de conclure qu'une entreprise comme IMTT, de par la nature de ses activités et l'emplacement de ses installations, constitue un maillon essentiel de la navigation et du transport à l'échelle nationale et internationale. Contrairement à la centrale de béton de l'affaire *Lafarge*, par exemple, ou à l'usine de montage automobile évoquée dans le cas du *Hamilton Harbour Commissioners*¹³⁸, IMTT Québec doit être considérée comme

¹³⁶ *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529.

¹³⁷ *Tessier Ltée c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [2012] 2 R.C.S. 3, par. 56.

¹³⁸ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 65.

une entreprise fédérale, puisque ses activités et installations sont étroitement intégrées aux domaines de la navigation et du transport extraprovincial des produits pétroliers.

[205] Mais il y a davantage. Dans la perspective élargie du transport en général, que ce soit de passagers ou de marchandises, la portion maritime ne couvre jamais en totalité le trajet global à parcourir entre le point d'origine et la destination finale. De fait, avant de parvenir jusqu'au point de départ du navire, les passagers ou la marchandise ont dû nécessairement emprunter un transport terrestre, par route ou par chemin de fer, et ce sera également le cas après l'arrivée sur un quai au terme du voyage en mer.

[206] Tout au long du trajet global, on se trouve en transit entre le point de départ et le point de destination, donc en cours de transport. Cela étant, se pose la question de déterminer à quel moment et à quel endroit le transport routier ou ferroviaire prend fin pour céder le pas au transport maritime. Poser la question, c'est y répondre comme on le ferait dans le cas d'un transport qui inclurait une portion aérienne. Au même titre que l'aéroport dans le cas d'un voyage par avion, le port s'inscrit incontestablement dans la portion maritime du transport, et non dans sa portion routière ou ferroviaire.

[207] C'est assurément de cette logique toute élémentaire que vient le parallèle établi en jurisprudence entre les ports et les aéroports. Et comme nous le verrons plus loin, c'est d'elle que découle sans doute la description des activités « *portuaires* », à l'article 28 (2) a) de la *Loi maritime*, où on inclut non seulement la navigation proprement dite, mais aussi « *la manutention et l'entreposage des marchandises* », et cela par opposition aux autres activités prévues au sous-paragraphe b) du même texte.

[208] Cette interdépendance étroite se manifeste entre autres dans cette définition que donne l'article 2 de la *Loi maritime* (précitée):

« Installation portuaire » : Quai, jetée, brise-lames, terminal, entrepôt ou autre construction situés dans les eaux navigables ou à la surface ou à proximité de celles-ci — y compris les terrains liés à leur utilisation ou adjacents aux eaux navigables — et affectés à la navigation ou au transport par eau. (port facility)

[209] Par ailleurs, en vertu du mandat que lui confère la *Loi maritime*, l'APQ aurait pu décider de se charger elle-même du transbordement des liquides en vrac transitant par le port de Québec. Dans une telle éventualité, il aurait été difficile de prétendre que ces opérations de transbordement et de stockage temporaire ne font pas partie intégrante de la navigation au sens de l'article 28 (2) a). Or, le fait pour l'APQ de déléguer cette tâche à une entreprise comme IMTT, dans une formule de sous-traitance, ne change en rien la nature intrinsèque de cette activité.

[210] Cela dit, si l'on retient qu'IMTT constitue une entreprise fédérale dont les activités et installations s'intègrent aux domaines de la navigation et du transport extraprovincial, il ne s'ensuit pas pour autant que l'application de la *LQE* et des règlements du Québec

à cette entreprise entraverait nécessairement l'exercice de la compétence fédérale exclusive en ces matières, ni même qu'il y aurait ouverture à faire application de la doctrine de l'exclusivité des compétences dans les circonstances particulières du présent cas. C'est la question sur laquelle le Tribunal se penchera maintenant.

III. La doctrine de l'exclusivité des compétences rend-elle inapplicables en l'instance les dispositions contestées de la LQE et de ses règlements?

[211] Nous avons vu déjà que dans toute affaire mettant en cause la validité d'une loi au plan constitutionnel, l'étude doit commencer par une analyse du caractère véritable de la législation visée. Cette étape, qui a pour objet de vérifier la validité intrinsèque de la législation en cause, n'est pas requise dans le présent cas puisque, comme nous l'avons précisé en préambule de ce jugement, aucune des parties au litige ne remet en question la constitutionnalité de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il est admis que cette loi a bien été validement adoptée en vertu des compétences provinciales sur la propriété, les droits civils et les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Ce que les parties fédérales contestent, c'est l'applicabilité de cette législation et son opérabilité aux activités et installations d'IMTT, cela en vertu des doctrines constitutionnelles de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale.

Le test de la jurisprudence antérieure

[212] Dans *Banque canadienne de l'Ouest*, les juges LeBel et Binnie écrivent que « *la doctrine de l'exclusivité des compétences reste d'une application restreinte, et qu'elle devrait, en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence* ». Ce raisonnement, comme on le verra ici, est le fruit d'une réflexion de la Cour à propos de l'ordre logique dans lequel les tribunaux devraient aborder les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale :

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

[213] De là, les juges majoritaires expliquent pourquoi il ne serait pas toujours indiqué de traiter d'abord de la doctrine de l'exclusivité :

77 *Malgré le point de vue différent de notre collègue le juge Bastarache sur ce point, nous ne croyons pas qu'il convienne de toujours commencer l'analyse en examinant d'abord la doctrine de l'exclusivité des compétences. La Cour risquerait ainsi de s'enfermer dans une analyse plutôt abstraite du « contenu essentiel » et des éléments « vitaux et essentiels » qui aurait peu d'utilité en pratique.*

[214] De façon plus concrète, pour les juges LeBel et Binnie, la doctrine de l'exclusivité des compétences ne serait principalement destinée «*qu'aux chefs de compétence qui concernent les choses, personnes ou entreprises fédérales, ou encore qu'aux cas où son application a déjà été jugée absolument nécessaire pour permettre au Parlement ou à une législature provinciale de réaliser l'objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée (...) ou qu'à ce qui est absolument nécessaire pour permettre à une entreprise d'accomplir son mandat dans ce qui constitue justement sa spécificité fédérale (ou provinciale)*» (Par. 77-78).

[215] Dès lors, si la doctrine de l'exclusivité des compétences n'a pas déjà été « jugée absolument nécessaire » pour permettre au Parlement ou à une législature provinciale de réaliser l'objectif pour lequel une compétence législative donnée lui a été attribuée, le Tribunal pourra passer à l'étape suivante, qui consiste à se demander si le cas sous étude justifie d'appliquer la doctrine de la prépondérance fédérale :

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

[216] À la lecture de ces extraits de l'opinion majoritaire dans *Banque canadienne de l'Ouest*, on peut être amené à se demander quel niveau de précision ou de pertinence doit atteindre un précédent jurisprudentiel donné pour justifier d'appliquer la doctrine de l'exclusivité des compétences. Est-il suffisant que cette doctrine ait déjà été appliquée à l'égard du poste de compétence concerné, comme par exemple la navigation? Faut-il plutôt identifier des précédents rattachés de façon plus précise aux faits de l'affaire, comme par exemple la protection de l'environnement en zone portuaire?

[217] Selon PG Québec, la mise en preuve de la doctrine de l'exclusivité présuppose l'existence de précédents pointus. On en donne comme exemple l'affaire *Banque de Montréal c. Marcotte*, où la Cour suprême se penchait sur le domaine de compétence des activités bancaires, mais en rapport avec les systèmes de cartes de crédit.¹³⁹ On invoque aussi *Marine Services*, où la Cour suprême s'est intéressée à la compétence fédérale en matière de navigation, mais dans le contexte précis des recours fondés sur la négligence.¹⁴⁰

[218] Pour l'APQ et IMTT, il importe avant tout que le précédent invoqué ait porté sur une matière se trouvant au cœur même d'un poste exclusif de compétence. C'était le cas dans l'affaire *Canadian Owners and Pilots Association (C.O.P.A.)*, en 2010, où la Cour suprême a décidé que la *Loi sur la protection du territoire agricole* du Québec était

¹³⁹ *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 R.C.S. 725, par. 63.

¹⁴⁰ *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53.

inapplicable dans la mesure où elle empêcherait le libre choix de l'emplacement d'un aéroport sur le territoire du Québec, puisque ce choix relève du cœur même de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.¹⁴¹

[219] De son côté, PG Canada suggère que les conditions d'application proposées par les juges Binnie et LeBel seraient alternatives, et non cumulatives. Ainsi, pour justifier le Tribunal d'appliquer la doctrine de l'exclusivité, il suffirait que les tribunaux l'aient déjà appliquée soit à l'égard d'un poste de compétence exclusive spécifique, soit à l'égard d'une situation de fait apparentée au cas sous étude.

[220] En 2010, la professeure Eugénie Brouillet remarquait que très peu de décisions avaient été rendues en matière d'applicabilité constitutionnelle depuis l'affaire *Banque canadienne de l'Ouest* et qu'aucune d'entre elles ne reposait véritablement sur le critère de l'entrave.¹⁴² De fait, c'est plus tard au cours de cette même année qu'était déposé l'arrêt *C.O.P.A.*¹⁴³, où la Cour suprême retenait, après un survol de la jurisprudence, «*que la détermination de l'emplacement des aéroports faisait partie du cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique*» (par.37).

[221] En appui à ce constat, la Cour mentionnait entre autres l'arrêt *Johannesson*¹⁴⁴, qui traitait d'un règlement municipal qui empêchait la construction d'un aéroport en banlieue de Winnipeg. C'est dire que dans une affaire où il était question d'une loi provinciale, on a retenu comme précédent jurisprudentiel une affaire dans laquelle on disposait d'un règlement municipal de zonage ou de construction. Voilà qui serait de nature à accréditer, du moins à première vue, la thèse selon laquelle il serait suffisant, pour donner ouverture à la doctrine de l'exclusivité, qu'une jurisprudence antérieure l'ait appliquée à l'égard d'un champ général de compétence, à la condition toutefois que ce soit sur un élément se trouvant au cœur de cette compétence.

[222] Par ailleurs, avant que l'affaire *Marcotte c. Banque de Montréal* ne soit soumise à la Cour suprême¹⁴⁵, en 2014, elle avait donné lieu en première instance à une réflexion sur l'affaire *Banque canadienne de l'Ouest* par le juge Clément Gascon, alors à la Cour supérieure et nommé depuis à la Cour suprême. Voici ce qu'il avait à dire en rapport avec l'exigence d'une jurisprudence antérieure pour justifier l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences :

Dans Banque canadienne de l'Ouest, la Cour suprême ne précise pas ce qu'elle englobe dans les situations déjà traitées dans la jurisprudence. Par contre, dans

¹⁴¹ *Québec (Procureur Général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536.

¹⁴² Eugénie BROUILLET, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs » (2010) 3 *Revue québécoise de droit constitutionnel*, à la p.16.

¹⁴³ *Québec (PG) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536.

¹⁴⁴ *Johannesson: Re: The Queen in Right of British Columbia and Van Gool* (1987), 36 D.L.R. (4th) 481.

¹⁴⁵ *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 R.C.S. 725, par 63; voir au même effet *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 49-50.

cet arrêt qui traitait justement d'une affaire impliquant la compétence fédérale en matière d'opérations bancaires, la Cour commence son analyse par l'examen de la doctrine de l'exclusivité des compétences avant de passer à la doctrine de la prépondérance fédérale.

[223] À l'inverse de ce que propose en l'instance PG Québec, le juge Gascon semble voir plutôt dans *Banque canadienne de l'Ouest* une invitation à envisager la doctrine de l'exclusivité sous l'angle du champ général de compétence, en l'occurrence les activités bancaires, et non le sujet plus précis des systèmes de cartes de crédit :

Cela semble indiquer que les situations déjà traitées dans la jurisprudence s'analysent en fonction de la compétence visée plutôt que de l'objet du litige en tant que tel, comme le suggère le PGQ. Dans ces circonstances, puisqu'il existe des décisions judiciaires portant sur la compétence fédérale en matière d'opérations bancaires où la doctrine de l'exclusivité des compétences s'est soulevée, il est prudent d'analyser d'abord le fondement de l'argument des banques à cet effet avant de passer à la seconde doctrine invoquée.¹⁴⁶

[224] Mais dans cette même affaire, en 2014, la Cour suprême imposera clairement la règle de la retenue à l'égard de la doctrine de l'exclusivité des compétences, invitant les tribunaux à n'y faire appel que dans les cas où la jurisprudence l'aurait déjà appliquée à la question précise faisant l'objet du litige :

(63) Quoique l'exclusivité des compétences demeure une doctrine constitutionnelle valide, la Cour a dénoncé le recours exagéré à celle-ci. Une application élargie de cette doctrine est à contre-courant de la conception moderne du fédéralisme coopératif qui préconise l'application, dans la mesure du possible, des lois adoptées par les deux ordres de gouvernement. Ainsi, dans l'arrêt Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta (...) la Cour conclut que cette doctrine devrait être appliquée « avec retenue » et « être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence » (par. 67 et 77). Mentionnons d'ailleurs qu'il n'existe aucune jurisprudence sur l'application de cette doctrine aux activités bancaires liées aux cartes de crédit.

(Notre soulignement)

[225] En l'instance, nous avons déjà conclu que le site occupé par IMTT constitue une propriété publique fédérale au sens de la loi et qu'IMTT est une entreprise fédérale dont les activités et installations sont étroitement intégrées à la navigation et au transport extraprovincial. Cela étant dit, pour donner ouverture à l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, il ne suffirait pas qu'un précédent l'ait appliquée à l'égard des chefs de compétence sur la propriété publique fédérale ou sur la navigation et le transport extraprovincial. Il faudrait en outre que ce soit dans le contexte d'un conflit avec une législation ou réglementation provinciale en matière d'environnement, puisqu'il s'agit d'un domaine présentant un double aspect et sur lequel les deux paliers de gouvernement ont en principe le pouvoir de légiférer.

¹⁴⁶ *Marcotte c. Banque de Montréal*, [2009] J.Q. no 5771 (QL/LN).

[226] Par ailleurs, vu les termes utilisés par les juges LeBel et Binnie dans *Banque canadienne de l'Ouest*, il ne suffit pas que la doctrine ait été examinée ou discutée dans la jurisprudence antérieure. Il faut au contraire qu'elle ait été retenue et appliquée, parce que jugée absolument nécessaire à la réalisation de l'objectif pour lequel un chef de compétence législative exclusive a été attribué.

[227] Ainsi, la décision de la Cour suprême dans *Lafarge* (précitée) ne constitue pas un précédent pertinent en l'instance, puisque la doctrine de l'exclusivité n'y a pas été retenue. Certes, l'application de cette doctrine paraît avoir été écartée au seul motif que dans les faits, on ne se trouvait en présence ni d'une entreprise fédérale, ni d'activités liées aux domaines de la navigation ou du transport extraprovincial. Toutefois, rien dans le texte du jugement *Lafarge* ne permet d'affirmer que la Cour suprême aurait retenu et appliqué la doctrine de l'exclusivité si l'une ou l'autre de ces conditions avait existé.

[228] Au contraire, après avoir conclu que l'Administration portuaire de Vancouver, tout comme l'APQ en l'instance, était une entreprise fédérale relevant de la compétence exclusive du Parlement sur deux domaines spécifiques, soit (1) la propriété publique fédérale et (2) la navigation et les bâtiments ou navires, la Cour rappelle néanmoins que depuis l'affaire *Bell Canada* (précitée), la doctrine de l'exclusivité des compétences devrait être limitée aux sujets qui relèvent de la compétence du Parlement « *dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale* ». (par. 42) Or, au moment de clore la discussion sur l'opportunité d'appliquer la doctrine de l'exclusivité à l'égard de ces deux mêmes postes de compétence, la Cour écrit :

Nous avons conclu dans *Banque canadienne de l'Ouest* que l'exclusivité des compétences n'est pas essentielle pour garantir la réalisation efficace des objectifs pour lesquels ces compétences fédérales ont été attribuées; par conséquent, le présent pourvoi devrait être tranché suivant la doctrine de la prépondérance fédérale et non de l'exclusivité des compétences.

[229] De fait, dans *Banque canadienne de l'Ouest*, on peut lire au par. 67 :

À notre avis, cette étude de la jurisprudence invoquée par les appelantes, l'intimée et les intervenants démontre que non seulement la doctrine de l'exclusivité des compétences devrait être appliquée avec retenue, mais qu'à de rares exceptions près, c'est ainsi qu'elle a été appliquée. (...) Dans la plupart des cas, une analyse du caractère véritable et l'application de la doctrine de la prépondérance ont permis de résoudre de manière satisfaisante les difficultés rencontrées.

(Notre soulignement)

[230] En bref, la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Lafarge* ne constitue pas un précédent jurisprudentiel pertinent puisque la doctrine de l'exclusivité n'y a pas été retenue et ne l'aurait vraisemblablement pas été dans l'hypothèse même où les faits auraient établi un droit de propriété du fédéral sur le site et un projet intimement associé

à la navigation. En outre, le conflit dans *Lafarge* mettait en cause une réglementation de zonage municipal, et non une législation sur la protection de l'environnement.

[231] Les parties fédérales invoquent en outre «*L'affaire des Débardeurs*»¹⁴⁷, en 1955, mais il ne s'agit pas davantage d'un précédent pertinent, puisqu'il y est question d'une législation provinciale en matière de relations de travail, et non d'environnement.

[232] On s'autorise aussi du cas *Fednav Ltée*¹⁴⁸, une décision de la Cour municipale de Montréal remontant à 1992. La cour conclut à la compétence exclusive du fédéral sur sa propriété publique et sur le domaine de la navigation, et cela en présence d'un règlement traitant précisément d'environnement. Tout comme IMTT dans la présente affaire, *Fednav* était une entreprise privée occupant un espace comme locataire dans les limites d'un port, celui de Montréal, où elle effectuait l'entreposage temporaire de matières en vrac pour le compte de ses clientes. Notons qu'en matière constitutionnelle, le tiers locataire d'une propriété publique fédérale se trouve dans la même position que le gouvernement lui-même, de sorte qu'il peut invoquer à son bénéfice la doctrine de l'exclusivité des compétences.¹⁴⁹

[233] Cela dit, la décision *Fednav* remonte à 1992, soit bien avant l'affaire *Bell Canada* (précitée) et tous les autres précédents, de la Cour suprême en particulier, qui ont limité dans une large mesure l'application de la doctrine de l'exclusivité pour favoriser un fédéralisme coopératif au sein duquel les deux paliers de gouvernement pourraient légiférer de façon concurrente, chacun sous un aspect relevant de sa compétence. De fait, s'il est question de compétence fédérale dans le texte du jugement *Fednav*, on n'y trouve aucune mention ni discussion de ce que nous connaissons comme étant la «*doctrine de l'exclusivité des compétences*», en vertu de laquelle une législation valide pourrait être déclarée «*inapplicable*». On peut constater d'ailleurs que le juge, au terme de la discussion, conclut non pas à l'inapplicabilité d'un règlement par ailleurs valide, mais plutôt à l'inconstitutionnalité de ce règlement, jugé *ultra vires* de la compétence déléguée de la Ville de Montréal. C'est donc plutôt sur la base du «*caractère véritable*» du règlement que le Tribunal conclut à son illégalité.

[234] Enfin, le jugement de la Cour municipale de Montréal dans l'affaire *Fednav* n'a jamais eu à subir le test des tribunaux d'appel, et on peut raisonnablement supposer que la Cour suprême, dans *Banque canadienne de l'Ouest*, n'avait pas à l'esprit ce type de précédent jurisprudentiel isolé, en provenance d'une cour municipale, lorsqu'elle a suggéré que la doctrine de l'exclusivité devrait être limitée «*aux situations déjà traitées*»

¹⁴⁷ *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529.

¹⁴⁸ *Communauté urbaine de Montréal c. Fednav Ltée et Procureur général du Québec*, Cour municipale de Montréal, 18 décembre 1992, AZ-93031085.

¹⁴⁹ *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629; *Mississauga (City) v. Greater Toronto Airports Authority*, [2000] O.J. no 4086 (OCA) (permission d'en appeler à la CSC rejetée).

dans la jurisprudence». En 2010, par exemple, dans l'arrêt *C.O.P.A.*¹⁵⁰, la juge en chef McLachlin abordait ainsi l'examen de la jurisprudence antérieure sur l'emplacement des aéroports : « *En l'espèce, il existe des précédents qui règlent la question. Notre Cour a constamment répété que la détermination de l'emplacement des aérodromes faisait partie du cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique* ».

[235] Cette observation vaut également pour *R. v. Airconsol Aviation Services Ltd.*¹⁵¹, une décision rendue en première instance par la Cour provinciale de Terre-Neuve, qui présente certaines analogies avec les faits de la présente affaire, mais qui remonte à 1999 et se rapporte au domaine de l'aéronautique, plutôt qu'à celui de la navigation.

[236] Dans son argumentation écrite, PG Canada fait valoir qu'en plus de l'*Affaire des débardeurs* et des cas de *Lafarge*, *Airconsol* et *Fednav*, dont nous venons de disposer, « *la jurisprudence abonde de cas où la doctrine de l'exclusivité des compétences a été examinée en relation avec les compétences en matière de propriété publique fédérale, de navigation et de transport extra provincial* ». ¹⁵² Tel est le cas, effectivement, dans les décisions auxquelles nous réfère la note de bas de page liée à cette affirmation, mais l'examen de ces précédents fait voir qu'aucun d'eux ne met en cause une législation ou réglementation provinciale touchant l'environnement ou un domaine connexe. Selon le cas, il s'agira soit de règlements municipaux de zonage ou de construction¹⁵³, soit de lois concernant le transport et la circulation¹⁵⁴, les conditions de travail¹⁵⁵, l'énergie¹⁵⁶ ou le droit de la famille¹⁵⁷. Par ailleurs, dans certains de ces cas, la doctrine de l'exclusivité a été discutée, mais non retenue en définitive.¹⁵⁸

[237] Pour conclure ce chapitre sur la doctrine de l'exclusivité des compétences, le Tribunal retient que depuis les arrêts de la Cour suprême dans *Banque canadienne de l'Ouest* et *Lafarge*, en 2007, une loi provinciale ne devrait pas être déclarée inapplicable

¹⁵⁰ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, par. 37.

¹⁵¹ *R. v. Airconsol Aviation Services Ltd.*, (1999) N.J. No. 107, 177 Nfld. & P.E.I.R. 30, 31 C.E.L.R. (N.S.) 178.

¹⁵² Plaidoirie écrite du Procureur général du Canada, pp. 7-8, par 16.

¹⁵³ *Mississauga (City) v. Greater Toronto Airports Authority*, [2000] O.J. no 4086 (OCA) (permission d'en appeler à la CSC rejetée); *Canadian Occidental Petroleum Ltd. c. North Vancouver*, [1986] B.C.J. no 588 (BCCA); *Dorval (Cité) c. Médiacom*, [1989] J.Q. no 2135; *Simon c. Oka*, [1998] J.Q. no 3678; *Le Nautique St-Jean Inc. c. St-Jean (Ville)*, [1989] J.Q. no 3498; *Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 R.C.S. 23.

¹⁵⁴ *Québec (CTCUQ) c. Commission des champs de batailles nationaux*, [1990] 2 R.C.S. 838; *Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541.

¹⁵⁵ *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Compagnies des chemins de fers nationaux c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Alltrans Express Ltd c. Colombie-Britannique (WCB)*, [1988] 1 R.C.S. 897.

¹⁵⁶ *Spooner Oils Ltd v. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] S.C.R. 629.

¹⁵⁷ *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437.

¹⁵⁸ *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Spooner Oils Ltd v. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] S.C.R. 629; *Simon c. Oka*, [1998] J.Q. no 3678.

selon cette doctrine, sauf dans les cas où son application « a déjà été jugée absolument nécessaire », soit pour permettre au Parlement de réaliser l'objectif pour lequel une compétence exclusive a été attribuée, soit pour permettre à une entreprise d'accomplir son mandat dans ce qui constitue sa spécificité fédérale.¹⁵⁹ C'était le cas, par exemple, dans *C.O.P.A.*, où la décision de la Cour suprême avait été précédée de deux autres, soit *Johannesson*¹⁶⁰ et *Construction Montcalm*¹⁶¹, où la même instance avait retenu le principe selon lequel la détermination de l'emplacement des aérodromes faisait partie du cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Au plan pratique, cela signifie que pour donner ouverture à l'application de la doctrine de l'exclusivité, la partie qui l'invoque doit pouvoir établir qu'une jurisprudence constitutionnelle faisant autorité au Canada l'a déjà consacrée et appliquée aux champs de compétence invoqués, et cela dans le domaine ou champ d'activité sur lequel porte la loi provinciale attaquée.

[238] Dans le contexte particulier de la présente instance, il faudrait qu'en vertu d'une jurisprudence constitutionnelle décisive, la doctrine de l'exclusivité des compétences ait été appliquée pour déclarer une loi provinciale sur l'environnement inapplicable à une propriété publique fédérale ou à une entreprise fédérale œuvrant dans le domaine de la navigation ou du transport extraprovincial. À défaut de précédent spécifique en ce sens, l'affaire doit être tranchée non pas suivant la doctrine de l'exclusivité des compétences, mais plutôt selon celle de la prépondérance fédérale, qui paraît mieux adaptée à la vision contemporaine d'un fédéralisme dit coopératif, où les deux paliers décisionnels pourront agir chaque fois que la chose est possible, notamment dans les domaines qui, comme l'environnement, présentent un double aspect.

IV. La doctrine de la prépondérance fédérale rend-elle inopérantes en l'instance les dispositions contestées de la LQE et de ses règlements?

[239] Nous avons déjà vu que selon la doctrine de la prépondérance fédérale, une loi fédérale aura préséance sur une loi provinciale, même valide, s'il existe entre l'une et l'autre un conflit rendant leur coexistence impossible. La loi provinciale conservera alors sa validité au plan constitutionnel, mais elle sera jugée inopérante dans la mesure de son incompatibilité avec la mesure législative fédérale. Nous avons vu aussi que deux types de conflit de lois peuvent donner ouverture à l'application de cette doctrine, soit le conflit d'application (ou opérationnel) et le conflit d'intention.

[240] On sera en présence d'un conflit d'application, par exemple, lorsque le fait pour une personne de se conformer à l'une des lois aurait pour conséquence de la placer en contravention avec l'autre. Voici comment la Cour suprême illustre ce type de conflit dans l'affaire *Multiple Access* :

¹⁵⁹ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 77-78.

¹⁶⁰ *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292.

¹⁶¹ *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754.

En principe, il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d'exclusion sauf lorsqu'il y a un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit "oui" et que l'autre dit "non"; "on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles"; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre.¹⁶²

[241] À l'inverse, comme le soulignait la Cour suprême dans le même arrêt, il n'y a pas de conflit véritable entre des lois dont les dispositions ne font que se répéter, puisque le but recherché par le Parlement sera de toute manière atteint. De même, dans *Banque canadienne de l'Ouest*, en 2007, la Cour suprême précisait bien qu'il n'y a pas toujours conflit d'application lorsqu'une loi provinciale se montre plus stricte ou sévère que la loi fédérale, par exemple en y ajoutant des exigences supplémentaires.¹⁶³

[242] Enfin, il n'y aura pas de réel conflit d'application là où une loi provinciale viendrait faire entrave à des dispositions purement permissives d'une loi fédérale, puisque le fait pour une personne de se conformer à la première ne la placerait pas en contravention avec la seconde. Pour qu'il y ait conflit d'application, il faut en effet que la loi provinciale aille à l'encontre non pas d'une permission ou autorisation, mais plutôt d'une exigence de la loi ou de la réglementation fédérale. La Cour suprême, dans *C.O.P.A.*, illustre la règle de façon pour le moins percutante :

[65 Il n'est pas question en l'espèce d'un conflit d'application; selon la loi fédérale, « oui, vous pouvez construire un aérodrome » mais selon la loi provinciale, « non, vous ne le pouvez pas ». Toutefois, la loi fédérale n'exige pas la construction d'un aérodrome. Par conséquent, pour reprendre les termes employés par le juge Dickson dans McCutcheon, l'observance de l'une n'entraîne pas l'inobservance de l'autre. En l'espèce, il est possible de se conformer tant à la loi provinciale qu'à la loi fédérale en démolissant l'aéroport.¹⁶⁴

(Notre soulignement)

[243] Comme on le voit, il faut une incompatibilité totalement incontournable pour que la norme provinciale puisse être considérée comme entrant en conflit d'application avec la norme fédérale et qu'elle soit déclarée inopérante pour ce motif.

[244] Dans l'affaire *Lafarge*, tout comme dans la présente instance, on décidait du sort d'une construction déjà réalisée conformément à une autorisation fédérale, dans ce cas l'Administration portuaire de Vancouver (APV). Toutefois, contrairement aux réservoirs aménagés par IMTT dans le port de Québec, l'immeuble érigé par Lafarge contrevenait à la limite de hauteur prévue au règlement de la ville de Vancouver dont se réclamaient les citoyens demandeurs. Selon l'extrait cité plus haut de l'affaire *C.O.P.A.*, cet état de fait ne suffirait pas à créer un conflit réel d'application, mais c'est néanmoins pour cette

¹⁶² *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191.

¹⁶³ PG Québec, note 141, *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 71-72.

¹⁶⁴ *Québec (PG) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 65.

raison que la Cour suprême a conclu dans *Lafarge* à un conflit d'application en vertu de la doctrine de la prépondérance¹⁶⁵.

[245] Selon PG Québec, le même raisonnement ne tient pas à l'égard d'IMTT, puisque l'obtention par elle des autorisations prévues à la LQE pourrait encore lui permettre de respecter à la fois les normes fédérales et provinciales. Cet argument occulte en partie la rationnelle retenue par la Cour suprême dans l'affaire *Lafarge*. En effet, en évoquant la possibilité d'une renonciation par la Ville à certaines exigences de son règlement de construction, et donc la possibilité pour l'entreprise de se conformer à la réglementation municipale, la Cour souligne que cela imposerait comme condition préalable l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire consistant à approuver un projet déjà accepté par l'APV en vertu de la législation fédérale. C'est ce qui fait dire aux juges Binnie et LeBel :

Cela créerait un conflit d'application qui ferait fi de l'objectif fédéral en privant l'APV de son pouvoir de décision définitive sur le développement du port relativement à des matières qui relèvent de la compétence législative du Parlement.¹⁶⁶ (Notre soulignement)

[246] De fait, dans la présente affaire, tout comme dans *Lafarge*, la clé du litige réside précisément dans cette dichotomie que l'on peut constater entre, d'une part, un pouvoir décisionnel définitif octroyé par le Parlement dans un champ de compétence exclusif et, d'autre part, la possibilité d'une intervention provinciale discrétionnaire qui viendrait y faire échec.

[247] Comme nous l'avons vu plus haut, le deuxième type de conflit donnant ouverture à la doctrine de la prépondérance fédérale est le conflit d'intention. C'est le cas lorsque «*l'imposition de l'obligation de se conformer à une législation provinciale équivaldrait à empêcher la réalisation de l'objectif de la loi fédérale, sans toutefois entraîner une violation directe de ses dispositions*». ¹⁶⁷

[248] Dans *Banque canadienne de l'Ouest*, la Cour suprême précise que le «*fait que le législateur fédéral ait légiféré sur une matière n'entraîne pas la présomption qu'il a voulu, par là, exclure toute possibilité d'intervention provinciale sur le sujet*». Comme le rappelle le juge en chef McLachlin dans *C.O.P.A.*¹⁶⁸, la personne qui invoque un conflit d'intention doit, pour se décharger de son fardeau de démonstration, établir l'objet de la loi fédérale pertinente et prouver ensuite que la loi provinciale est incompatible avec cet objet. La norme d'invalidation d'une loi provinciale au motif qu'elle entrave la réalisation de l'objet fédéral est élevée.

¹⁶⁵ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 81 et suivants.

¹⁶⁶ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 75.

¹⁶⁷ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 73

¹⁶⁸ *Québec (PG) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536.

[249] Dans un premier temps, donc, il importe de bien cerner le rôle que le législateur fédéral a dévolu à ses administrations portuaires, incluant l'Administration portuaire de Québec. La loi constitutive de ces organismes est connue sous son titre abrégé comme étant la *Loi maritime du Canada*. Devant la réflexion constitutionnelle à laquelle nous convie le présent litige, il est intéressant de considérer le titre complet et officiel de cette loi, qui chapeaute l'ensemble de l'activité maritime et portuaire au Canada :

Loi favorisant la compétitivité du réseau portuaire canadien par une rationalisation de sa gestion, prévoyant la création des administrations portuaires et l'aliénation de certains ports, régissant la commercialisation de la Voie maritime du Saint-Laurent et des traversiers et des questions connexes liées au commerce et au transport maritimes, modifiant la Loi sur le pilotage et abrogeant et modifiant certaines lois en conséquence

[250] Comme on le voit, la *Loi maritime du Canada* repose dans une large mesure sur des préoccupations d'ordre économique. L'article 4, par exemple, énonce qu'elle vise la réalisation des objectifs socioéconomiques et commerciaux du Canada, la promotion de sa compétitivité, de sa croissance et de sa prospérité économique, tout en offrant «*un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement*», mais aussi «*un niveau élevé d'autonomie aux administrations locales ou régionales*».

[251] On retrouve au même article 4 les objectifs suivants :

b) fonder l'infrastructure maritime et les services sur des pratiques internationales et des approches compatibles avec celles de ses principaux partenaires commerciaux dans le but de promouvoir l'harmonisation des normes qu'appliquent les différentes autorités;

c) veiller à ce que les services de transport maritime soient organisés de façon à satisfaire les besoins des utilisateurs et leur soient offerts à un coût raisonnable;

(...)

[252] L'article 8 de la *Loi*, qui énumère les conditions de délivrance de lettres patentes aux administrations portuaires, ne laisse subsister aucun doute quant à l'importance des objectifs économiques visés par l'autorité fédérale dans la gestion de son réseau portuaire au pays. On prévoit en effet qu'avant de confier à une administration portuaire le droit d'exploiter un port spécifique, le Ministre doit être convaincu que :

a) le port est financièrement autonome et le demeurera vraisemblablement;

b) il présente une importance stratégique pour le commerce du Canada;

(...)

[253] Dans *Lafarge*, la Cour rappelle que la refonte de la *Loi maritime du Canada*, en 1998, faisait suite à la publication d'un rapport du Comité permanent des Transports de la Chambre des Communes faisant état de «*sérieuses préoccupations*» exprimées par les sociétés portuaires locales face à leurs pouvoirs limités en matière de contrats et à

la lourdeur du processus d'autorisation de leurs projets. La Cour réfère notamment au journal des *Débats de la Chambre* du 10 octobre 1997, qui révèle l'engagement suivant du ministre des Transports de l'époque :

La loi révisée consolidera et simplifiera la réglementation maritime, réduira la paperasserie et permettra la prise de décisions commerciales plus rapide. Elle permettra aux ports de répondre plus efficacement aux besoins de leurs clients et de réduire la bureaucratie. Dans l'ensemble, elle améliorera la compétitivité de notre secteur maritime.¹⁶⁹

[254] Comme le soulignent les juges Binnie et LeBel dans *Lafarge*, les larges pouvoirs octroyés aux administrations portuaires canadiennes s'inscrivaient précisément dans la perspective d'améliorer leur vitalité, et ce «*dans le but de contribuer à la compétitivité, la croissance et la prospérité économique du Canada*»¹⁷⁰.

[255] Dans la recherche de ces objectifs, sous l'empire de la *LMC*, l'autorité fédérale a adopté entre autres le *Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers et de produits apparentés*¹⁷¹, applicable aux propriétés fédérales et dont l'objectif est de réduire le risque de contamination des nappes phréatiques et des sols causée par des déversements et des fuites de produits pétroliers et de produits apparentés en provenance des systèmes de stockage tels que ceux utilisés en l'instance par IMTT. Ce règlement exhaustif établit des normes techniques sur la conception et l'installation des systèmes de stockage et prévoit des exigences relatives à l'exploitation, à l'entretien et au retrait de ces systèmes. De façon spécifique, ces normes s'appliquent aux systèmes de stockage qui appartiennent ou sont exploités par une entreprise fédérale dans le cadre des opérations d'une administration portuaire inscrite à la *LMC*.

[256] Par ailleurs, l'article 48 de la *LMC* oblige les administrations portuaires à établir des plans détaillés d'utilisation des sols en vertu desquels elles peuvent (a) interdire l'utilisation de la totalité ou d'une partie des immeubles et des biens réels à certaines fins ou la limiter à certaines fins déterminées, (b) interdire la construction de bâtiments ou d'ouvrages ou d'un certain type de bâtiments ou d'ouvrages ou (c) réglementer les caractéristiques des bâtiments ou ouvrages qui peuvent être construits.

[257] À l'époque où ont été instituées les procédures en injonction de PG Québec, les administrations portuaires étaient assujetties notamment au *Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les Administrations portuaires canadiennes*¹⁷² de 1999, qui leur attribuait la responsabilité de procéder aux évaluations environnementales à

¹⁶⁹ *Débats de la Chambre des communes*, vol. 135, 1^{re} session, 36^e lég., 10 octobre 1997, p. 766

¹⁷⁰ *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, c. 10, art. 4 a.1).

¹⁷¹ *Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers et de produits apparentés*, (2008) 142 G.O. II, 1475.

¹⁷² *Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les Administrations portuaires canadiennes*, (1999) 133 Gaz. Can. II, 2017.

l'égard de tout projet envisagé dans les ports canadiens. Depuis 2012, elles partagent cette responsabilité avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à l'égard de certains types de projets dans les ports.

[258] Dans la Gazette officielle du Canada du 28 juillet 1999, on trouve un résumé qui ne fait pas partie du *Règlement*, mais qui fait néanmoins ressortir l'intention de l'autorité fédérale de mettre en place un processus autogéré et souple aux étapes de l'examen préalable et de l'étude approfondie des projets par les APC. Il y est prévu que les APC, de juridiction fédérale, « *ne seront pas soumises, contrairement au secteur privé, aux lois provinciales en matière d'évaluation environnementale* ».

[259] En vertu de la *LCEE* de 1992, les administrations portuaires devaient procéder à l'évaluation environnementale de tout projet à être réalisé sur un terrain appartenant à la Couronne fédérale¹⁷³. Cette démarche leur imposait d'examiner en détail les effets environnementaux inhérents au projet, et cela en lien avec les définitions données à l'art. 2 de la *LCEE* des termes « *environnement* » et « *effets environnementaux* »¹⁷⁴.

[260] Comme on le voit, dans la foulée d'une refonte en profondeur de son réseau portuaire national, l'autorité fédérale a adopté un *corpus* élaboré de normes législatives et réglementaires destinées à assurer la compétitivité du pays à l'échelle internationale, cela à l'intérieur d'un champ de compétence qui lui a été expressément attribué dans l'*Acte constitutionnel de 1867*. Par l'adoption de ces normes, qui constituent un « *code complet* » au sens où l'entendait le juge La Forest dans *Banque de Montréal c. Hall*¹⁷⁵, le Parlement a exprimé clairement son intention de se réserver le dernier mot, en cas de conflit ou de désaccord, à l'égard de tout ce qui peut se rapporter à ses installations portuaires au pays.

[261] Telle est la portée qu'il faut attribuer aux propos suivants des juges majoritaires dans l'affaire *Lafarge* :

Appliquer ainsi les normes municipales pertinentes entraverait la réalisation de l'objet de la loi fédérale. Bien que l'APV doive rechercher la collaboration avec les municipalités de la grande région de Vancouver, en cas de conflit, elle conserve le dernier mot relativement à toutes les questions relevant d'une législation fédérale valide.¹⁷⁶

[262] Comme le fera en 2010 la juge en chef McLachlin dans *C.O.P.A.*, la Cour dans *Lafarge* établit un lien avec l'arrêt *Mangat*, dans lequel on a conclu à l'inapplicabilité d'une loi provinciale empêchant qu'un représentant non-avocat puisse agir devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié :

¹⁷³ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37, art. 5c.

¹⁷⁴ Voir *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37, art. 16 et art. 2.

¹⁷⁵ *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121.

¹⁷⁶ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par 83.

Dans Mangat, on a soutenu qu'il était possible de respecter les deux lois si le non-avocat devenait membre en règle du Barreau de la Colombie-Britannique ou s'il s'abstenait d'exiger des honoraires. Le juge Gonthier a toutefois conclu, au par. 72, qu'« [e]xiger que les “autre[s] conseiller[s]” ou “autre[s] conseil[s]” soient des membres en règle du barreau de la province ou refuser qu'ils soient rétribués irait à l'encontre de l'intention que le Parlement avait en adoptant l'art. 30 et le par. 69(1) de la Loi sur l'immigration [. . .] En l'espèce, la LMC a autorisé l'APV à prendre une décision au sujet du projet et a permis à Lafarge d'aller de l'avant en se fondant sur cette autorisation.

[263] En définitive, si l'affaire Lafarge n'a pu valoir comme un précédent jurisprudentiel pouvant donner ouverture à la doctrine de l'exclusivité des compétences, elle établit néanmoins clairement l'existence d'un conflit entre les normes fédérales applicables en zone portuaire au Canada et toute loi ou réglementation provinciale pouvant empêcher l'autorité fédérale d'y avoir le dernier mot en cas de conflit touchant l'aménagement, la gestion et les opérations en général.

[264] Dans le cas particulier de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec et des règlements adoptés sous son empire, le conflit d'intention le plus manifeste réside dans les nombreuses dispositions qui confèrent au Ministre un pouvoir discrétionnaire quasi absolu sur la recevabilité et l'acceptabilité de tout projet susceptible d'avoir un impact environnemental quelconque.¹⁷⁷ Les articles 31.1 et 31.5, par exemple, donnent au Ministre le pouvoir de refuser tout bonnement le certificat d'autorisation nécessaire à la réalisation de tout projet si l'étude d'impact réalisée en application de la loi ne lui paraît pas satisfaisante.

[265] Certes, comme en témoigne la collaboration mutuelle dont ont su faire montre les deux paliers d'autorité par le passé dans le cas du port de Québec, on peut penser que jamais un projet d'importance ne serait ainsi rejeté pour des motifs purement capricieux ou déraisonnables, mais il reste que l'incertitude, les délais et la perspective d'un refus éventuel demeurent totalement incompatibles avec l'intention clairement exprimée du Parlement de se réserver le dernier mot advenant conflit sur toute question touchant le réseau portuaire en ce pays.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

DANS LE DOSSIER 200-17-010101-087 :

[266] **REJETTE** la requête introductive d'instance en injonction de la demanderesse Procureure générale du Québec;

[267] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**

¹⁷⁷ Voir notamment les articles 22, 31.1, 31.5, 31.6, 114, 115.10.

DANS LE DOSSIER 200-17-017062-126 :

[268] **ACCUEILLE** en partie la requête pour jugement déclaratoire des demandeurs Administration portuaire de Québec et IMTT-Québec;

[269] **DÉCLARE** que les immeubles loués par l'Administration Portuaire de Québec à IMTT-Québec sont des immeubles fédéraux au sens de la *Loi maritime du Canada* et de l'article 2 de la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*;

[270] **DÉCLARE** que ces immeubles sont situés à l'intérieur des limites du havre de Québec et qu'en conséquence, toutes les installations d'IMTT-Québec visées par le litige sont réputées situées à tous égards sur une propriété publique fédérale;

[271] **DÉCLARE** que les activités et opérations d'IMTT-Québec s'intègrent de façon étroite aux domaines de la navigation et des bâtiments ou navires au Canada, de sorte qu'elles relèvent de la *Loi maritime du Canada*, de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et des règlements adoptés sous leur empire :

[272] **DÉCLARE** que toutes les dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec et de ses règlements prescrivant la nécessité d'autorisations provinciales, incluant les règles d'opération ou d'inspection, ainsi que les sanctions, ordonnances, pénalités ou autres mesures pouvant être imposées, notamment en vertu des articles 20 à 27, 31.1 à 31.31, 31.42 à 31.69, 32, 70.1, 113 à 115.4 et 115.13 à 115.32 de la *LQE* et de ses règlements, sont constitutionnellement inopérantes par rapport aux activités et aux installations de l'Administration Portuaire de Québec se rapportant à IMTT-Québec, de même qu'à celles d'IMTT-Québec inc. sur le site de l'Administration portuaire de Québec, et cela dans la mesure où elles font entrave à la réalisation des objectifs visés par le Parlement dans la *Loi maritime du Canada*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et les règlements adoptés sous leur empire ;

[273] AVEC FRAIS DE JUSTICE.

GILLES BLANCHET, j.c.s.

Me France Bonsaint
Me André Fauteux
Me Hugo Jean
CHAMBERLAND GAGNON (JUSTICE QUÉBEC)
Procureurs du Procureur général du Québec

Me Jean Lortie
Me Sean Griffin
Me Guillaume Leahy
MCCARTHY TÉTRAULT
Procureurs de APQ et IMTT-QUÉBEC

Me Vincent Veilleux
Me Bernard Letarte
JUSTICE CANADA
Procureurs du Procureur général du Canada

Preuve : Du 22 septembre 2015 au 13 janvier 2016 (21 jours)
Plaidoiries : Du 2 au 12 février 2016 (8 jours)
Mise en délibéré : 14 mars 2016 (Dernières notes écrites)

ANNEXE

Loi de 1858 : Article 2

2. Seront dévolus et confiés à la corporation ci-dessous mentionnée, pour les fins du présent acte, tous les terrains au-dessous de la ligne des hautes eaux et tous les terrains au-dessous de la ligne des hautes eaux sur les rivières Cap-rouge et Montmorency, et sur les rivières St-Charles et Beauport où le flux et le reflux se font sentir, sur le côté nord du fleuve St. Laurent, situés dans les dites limites, et appartenant à Sa Majesté, qu'ils soient ou non couverts d'eau, (si les deniers qui en proviennent ne sont pas par la loi affectés exclusivement à quelqu'autre objet) de même que toutes les rentes et sommes d'argent maintenant dues ou qui seront par la suite dues à Sa Majesté sur tous terrains situés au-dessous de la ligne des hautes eaux dans les dites limites, et ci-devant cédés par Sa Majesté, et qu'ils soient ou non couverts d'eau, si ces rentes et sommes d'argent ne sont pas déjà par la loi affectées exclusivement à quelque autre objet, soit quant à l'intérêt, soit quant au principal, ou de quelque autre manière; pourvu toujours que chaque propriétaire riverain et autre d'une jetée en eaux profondes, ou de toute autre propriété dans les dites limites, continuera de faire usage et de jouir de sa propriété et des mouillages qui se trouvent en front, comme il en fait actuellement usage, jusqu'à ce que la corporation ait acquis les droit, titre et intérêt que tel propriétaire peut légalement avoir à l'égard de telle propriété de grève ou lot couvert d'eau dans les dites limites; et les droits d'aucune personne ne seront anéantis ou diminués par le présent acte, en quelque manière que ce soit; et pourvu aussi, que rien de contenu dans le présent acte n'affectera en rien que ce soit les terrains ou aucune partie des terrains formant partie des biens du ci-devant ordre des jésuites, affectés aux fins de l'éducation par l'acte dix-neuf et vingt Victoria, chapitre cinquante-quatre.

2. All land below the line of high water on the north side of the River St. Lawrence and all land below the line of high water mark on the rivers Cap-Rouge and Montmorency, and on the rivers St. Charles and within the said limits, now belonging to Her Majesty, whether the same be or be not covered with water, the moneys arising from which are not by law appropriated or directed to be applied exclusively to any other purpose, together with all rents and sums of money now due or hereafter to become due to Her Majesty, and not already by law appropriated or directed to be applied exclusively to any other purpose, either for interest or principal, or in any other way, in respect of any land below the line of high water within said limits heretofore granted by Her Majesty, whether the same be or be not covered with water, shall be vested in the Corporation hereinafter mentioned, in trust for the purposes of this Act: Provided always that every Riparian and other proprietor of a deep water pier, or any other property within the said boundaries, shall continue to use and enjoy his property and mooring berths in front thereof, as he now uses the same, until the said Corporation shall have acquired the right, title and interest which any such proprietor may lawfully have in and to any beach property or water lot within the said boundaries; nor shall the rights of any person be abrogated or diminished by this Act in any manner whatever: And provided also, that nothing herein contained shall in any way affect the lands or any parts of the lands constituting the estate of the late Order of Jesuits, appropriated to Educational purposes by the Act nineteenth and twentieth Victoria, chapter fifty-four.

TABLE DES MATIÈRES

Contexte	3
Procédures et conclusions recherchées	7
Questions en litige	9
Principes généraux en matière de partage des compétences	10
▪ Doctrines de l'exclusivité des compétences	11
▪ Doctrines de la prépondérance fédérale	14
Discussion et décision	14
I. Le terrain en litige est-il la propriété du gouvernement du Canada?	15
1.1. La Loi de 1858	15
• L'expression « ci-devant cédés »	17
• Analyse grammaticale : « dévolus et confiés »	18
• Le mot « vested » en jurisprudence	22
• Les CHQ : mandataires de la Couronne ?	23
• Principe de la cohérence des lois	27
• Notion de trust public	29
1.2. Suivi du titre des CHQ jusqu'en 1954	32
1.3. La Loi constitutionnelle de 1867 : « havre public »	34
II. IMTT est-elle une entreprise fédérale étroitement intégrée aux domaines de la navigation et du transport extraprovincial?	41
○ Les activités d'IMTT selon la preuve	42
○ Rapport IMTT / Navigation et transport extraprovincial	44
III. La doctrine de l'exclusivité des compétences rend-elle inapplicables en l'instance les dispositions de la LQE et de ses règlements?	49
Le test de la jurisprudence antérieure	50
IV. La doctrine de la prépondérance fédérale rend-elle inopérantes en l'instance les dispositions de la LQE et de ses règlements?	57
Dispositif	63