



Application de la réglementation provinciale à l'égard des activités relevant de la compétence du gouvernement fédéral

Mathieu Quenneville, avocat,
Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L.


Colloque annuel de l'AQVE
20 novembre 2008



LAVERY, DE BILLY
AVOCATS


INTRODUCTION

- Comment fait-on pour déterminer si une loi provinciale peut régir une activité qui relève d'une compétence attribuée au gouvernement fédéral, telle que:
 - l'aéronautique;
 - la navigation;
 - le transport ferroviaire;
 - les banques;
 - les télécommunications et les radiocommunications;
 - les propriétés publiques, etc.




LAVERY, DE BILLY
AVOCATS

Colloque annuel de l'AQVE – 20 novembre 2008




INTRODUCTION (suite)

- La théorie de « l'enclave » selon laquelle aucune loi ou règlement provincial ne peut s'appliquer à un immeuble sur lequel s'exerce une activité qui relève du gouvernement fédéral a été écartée par la Cour suprême.




LAVERY, DE BILLY
AVOCATS

Colloque annuel de l'AQVE – 20 novembre 2008




INTRODUCTION (suite)

- Au contraire, une activité qui relève d'une compétence législative attribuée au gouvernement fédéral par la *Loi constitutionnelle de 1867* n'est pas complètement immunisée à l'encontre des lois et règlements provinciaux.



LAVERY, DE BILLY
AVOCATS

Colloque annuel de l'AQVE – 20 novembre 2008



INTRODUCTION (suite)

- But de la présentation:

Résumer, de façon simple et objective, les démarches qui doivent être réalisées pour déterminer si une loi provinciale peut s'appliquer à une activité ou une entreprise fédérale.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.E.L. - Avocats

INTRODUCTION (suite)

- La même démarche peut être utilisée pour déterminer si :

- un règlement municipal s'applique à l'égard d'une activité ou d'une entreprise qui relève de la compétence législative du gouvernement fédéral;
- une loi fédérale s'applique à l'égard d'une activité ou d'une entreprise qui relève de la compétence législative d'un gouvernement provincial.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.E.L. - Avocats

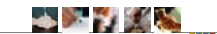
I. COMMENT SOLUTIONNER UNE QUESTION METTANT EN CAUSE LA VALIDITÉ CONSTITUTIONNELLE D'UNE LOI PROVINCIALE

- Les trois doctrines qui doivent être considérées :

1. la doctrine du caractère véritable;
2. la doctrine de l'exclusivité des compétences;
3. la doctrine de la prépondérance fédérale.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.E.L. - Avocats

1. LA DOCTRINE DU CARACTÈRE VÉRITABLE

- La première étape consiste à rechercher la nature véritable des dispositions contestées de façon à identifier la matière sur laquelle elles portent essentiellement.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.E.L. - Avocats

1. LA DOCTRINE DU CARACTÈRE VÉRITABLE (suite)

- L'analyse peut porter sur quelques dispositions ou sur l'ensemble de la loi.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

1. LA DOCTRINE DU CARACTÈRE VÉRITABLE (suite)

- La démonstration que le caractère véritable de la loi contestée ne fait pas partie du champ de compétence législatif du gouvernement qui l'a adoptée fera en sorte qu'elle devrait alors être déclarée *ultra vires*.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

1. LA DOCTRINE DU CARACTÈRE VÉRITABLE (suite)

- Il faut éviter de limiter l'analyse aux seuls termes utilisés par le législateur. De même, une disposition qui revêt une forme constitutionnelle appropriée peut néanmoins être *ultra vires*. Il faut plutôt rechercher l'objectif réel qu'il poursuit :

- Voir notamment *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, au par. 27.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008



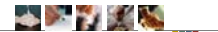
© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

1. LA DOCTRINE DU CARACTÈRE VÉRITABLE (suite)

- Pour circonscrire le caractère véritable d'une loi, nous pouvons tenir compte, par exemple:
 - ◆ de l'examen du préambule;
 - ◆ de l'examen des autres dispositions de la loi;
 - ◆ de la consultation du Hansard et des comptes rendus des débats parlementaires;
 - ◆ de l'étude de l'historique de la loi;
 - ◆ de l'analyse du contexte et des effets de la loi.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

1. LA DOCTRINE DU CARACTÈRE VÉRITABLE (suite)

- Les démarches sont parfois plus difficiles dans le cadre de la contestation d'un règlement municipal. La procédure d'adoption est plus simple et une certaine jurisprudence est à l'effet que la preuve de l'intention des membres du conseil au moment de la rédaction du règlement est inadmissible :

- 139028 *Canada Ltée c. Pincourt (Ville de)*, J.E. 91-1729 (C.S.);
- 169669 *Canada Inc. c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 99-1448 (C.S.);
- North Vancouver (City) vs Pinc Systems Inc.*, [1999] B.C.J. N° 1261;
- S.R.V. Developments Ltd. vs Courtenay (City)*, [1992] B.C.J. N° 2068.



Colloque annuel de l'AJOV - 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

1. LA DOCTRINE DU CARACTÈRE VÉRITABLE (suite)

- Les tribunaux n'auraient alors ni l'obligation, ni même le droit de mener une enquête sur les motifs qui ont pu inciter le conseil municipal à adopter un règlement :

- Thorne's Hardware Limited c. La Reine*, [1983] 1 S.C.R. 106;
- Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia* [1998] 3 R.C.S. 3.



Colloque annuel de l'AJOV - 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

1. LA DOCTRINE DU CARACTÈRE VÉRITABLE (suite)

- Par contre, en matière constitutionnelle, il est possible de tenir compte de la preuve extrinsèque pour identifier la nature véritable des dispositions contestées :

- Re: Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, à la p. 318;
- H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 4^e Édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, aux pp. 451 et 452.



Colloque annuel de l'AJOV - 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

1. LA DOCTRINE DU CARACTÈRE VÉRITABLE (suite)

- Par conséquent, s'il est possible de démontrer qu'une disposition d'une loi ou d'un règlement provincial est *ultra vires*, aucune autre démarche n'aura à être faite. Par contre, si la disposition provinciale est *intra vires*, les doctrines de l'exclusivité des compétences et/ou de la prépondérance fédérales devront être considérées.



Colloque annuel de l'AJOV - 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

2. DOCTRINE DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES

- Application restreinte de cette doctrine, de façon générale, aux seuls cas reconnus par la jurisprudence :
 - *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, au par. 48.
- L'application de cette doctrine signifie que même si un ordre de gouvernement n'a pas légiféré sur une matière donnée, l'autre ordre de ne pourrait pas adopter des lois pouvant entraver, même de façon incidente, le contenu « essentiel et vital » de la compétence concernée.
 - *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, au par. 44.



Colloque annuel de l'AJOV - 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

2. DOCTRINE DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES (suite)

- Cette doctrine ne protège que ce qui est « essentiel et vital » (ou absolument nécessaire) à l'exercice de la compétence fédérale.



Colloque annuel de l'AJOV - 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

2. DOCTRINE DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES (suite)

- « Entraver » suppose des conséquences fâcheuses qui ne vont pas nécessairement jusqu'à paralyser ou stériliser le contenu essentiel de la compétence fédérale :
 - *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, au par. 48.



Colloque annuel de l'AJOV - 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

2. DOCTRINE DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES (suite)

- Ainsi, la doctrine de l'exclusivité des compétences pourrait s'appliquer dans les dossiers où :
 1. la loi provinciale est *intra vires*;
 - et
 2. la loi provinciale entrave, même accessoirement, un élément vital et essentiel de la compétence législative exclusive du gouvernement fédéral.
- Dans les faits elle risque d'être appliquée, de façon générale, dans les cas où la jurisprudence a déjà reconnu son application.



Colloque annuel de l'AJOV - 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

2. DOCTRINE DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES (suite)

- Si la loi provinciale est *intra vires*, mais que la doctrine de l'exclusivité ne peut être appliquée, l'étude doit se poursuivre par l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale.



Colloque annuel de l'AJYV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

3. LA DOCTRINE DE LA PRÉPONDÉRANCE FÉDÉRALE

- Définition de la doctrine de la prépondérance fédérale:

« Lorsque les effets d'une législation provinciale sont incompatibles avec une législation provinciale, la législation fédérale doit prévaloir et la législation provinciale être déclarée inopérante dans la mesure de l'incompatibilité »

- *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 69.



Colloque annuel de l'AJYV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

3. LA DOCTRINE DE LA PRÉPONDÉRANCE FÉDÉRALE (suite)

- Cela signifie qu'une loi provinciale peut néanmoins s'appliquer aux activités relevant de la compétence du gouvernement fédéral si elle relève véritablement de la compétence législative du gouvernement provincial et si elle n'est pas incompatible avec une loi fédérale.



Colloque annuel de l'AJYV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

3. LA DOCTRINE DE LA PRÉPONDÉRANCE FÉDÉRALE (suite)

- Il y aura une incompatibilité lorsque :
 1. la loi provinciale dit « oui » et la loi fédérale dit « non »;
 ou
 2. l'application de la loi provinciale empêcherait la réalisation du but poursuivi par la loi fédérale :
 - *Banque Canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, aux par. 70 et suivants;
 - *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada inc.*, 2007 CSC 23, au par. 77;
 - *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113, aux par. 68 à 71;
 - *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, aux pages 153 et suivantes.



Colloque annuel de l'AJYV – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L. - Avocats

3. LA DOCTRINE DE LA PRÉPONDÉRANCE FÉDÉRALE (suite)

- Toutefois, ne constitue pas une incompatibilité justifiant l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale :
 1. un dédoublement de normes semblables au provincial et au fédéral;
 2. lorsque la loi provinciale impose des exigences complémentaires à celles prescrites par la loi fédérale.
 - *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 72;
 - 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008

© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.E.L. – avocat

3. LA DOCTRINE DE LA PRÉPONDÉRANCE FÉDÉRALE (suite)

- S'il n'y a aucune incompatibilité entre les deux textes législatifs, les deux lois s'appliqueront.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008

© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.E.L. – avocat

II. COMMENT GÉRER LES AUTORISATIONS ET PERMIS PROVINCIAUX

- L'Administration publique régit et contrôle les activités qui relèvent de son contrôle notamment par la délivrance de permis et autorisations. Au Québec, les principales autorisations en matière environnementale sont :
 - les certificats d'autorisation délivrés en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*;
 - les permis municipaux délivrés notamment en vertu des règlements municipaux;



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008

© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.E.L. – avocat

II. COMMENT GÉRER LES AUTORISATIONS ET PERMIS PROVINCIAUX (suite)

- Il arrive également que les permis et autorisations soient soumis à un processus de consultation publique qui peut retarder considérablement la réalisation d'un projet, voire même l'empêcher.



Colloque annuel de l'AJQV – 20 novembre 2008

© Tous droits réservés, Lavery, De Billy, S.E.N.C.E.L. – avocat

II. COMMENT GÉRER LES AUTORISATIONS ET PERMIS PROVINCIAUX (suite)

- Quelles sont alors les démarches qui devraient être faites par les entreprises fédérales? Cela dépend de plusieurs facteurs, notamment :
 - de la nature de l'entreprise exploitée;
 - de la nature du permis ou de l'autorisation demandée;
 - des éléments essentiels et vitaux pouvant être entravés;
 - de l'existence d'une loi fédérale ayant le même objet;
 - etc.



Colloque annuel de l'ADYVE – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. – Avocats

II. COMMENT GÉRER LES AUTORISATIONS ET PERMIS PROVINCIAUX (suite)

- Une tendance apparaît néanmoins selon laquelle les tribunaux reconnaissent qu'une entreprise fédérale n'a pas à obtenir au préalable un permis ou une autorisation provinciale lorsque l'activité ou la construction contrôlée par le permis ou l'autorisation constitue un élément essentiel et vital pour l'entreprise :

- *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada inc.*, [2007] 2 R.C.S.;
- *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3;
- *Greater Toronto Airports Authority vs Mississauga (City)*, [2000] O.J. N°4086 (C.A.) (demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée);
- *Telus Communications Company c. City of Toronto*, (2007), 84 O.R. (3d) 656;
- *Laferrière c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2007 QCCA 200 (C.A.) (demande de pourvoi à la Cour suprême autorisée le 16 octobre 2008);
- *Québec (Procureur général) c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, 2005 CanLII 13081 (C.Q.);
- *New Brunswick (Minister of the Environment) vs Canadian Pacific Ltd*, 105 D.L.R. (4TH) 533.



Colloque annuel de l'ADYVE – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. – Avocats

II. COMMENT GÉRER LES AUTORISATIONS ET PERMIS PROVINCIAUX (suite)

- Peu importe les doctrines constitutionnelles applicables et la jurisprudence, il pourrait parfois être approprié pour une entreprise de néanmoins faire les démarches pour obtenir les permis et autorisations provinciales et municipales, notamment afin de :
 - maintenir des bonnes relations avec l'Administration publique;
 - sauver du temps;
 - économiser de l'argent.



Colloque annuel de l'ADYVE – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. – Avocats

II. COMMENT GÉRER LES AUTORISATIONS ET PERMIS PROVINCIAUX (suite)

- D'ailleurs, une simple demande de permis ne signifie pas nécessairement que l'entreprise a renoncé à la protection dont elle pourrait bénéficier en raison de l'application de l'une ou l'autre des doctrines constitutionnelles, particulièrement si l'entreprise n'a pas renoncé, de façon expresse, à cette protection.



Colloque annuel de l'ADYVE – 20 novembre 2008



© Tous droits réservés, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. – Avocats

III. CONCLUSION

■ Il est important :

- de bien connaître l'entreprise que l'on représente, notamment à l'égard des éléments essentiels et vitaux de leurs activités;
- de prendre le temps d'identifier le caractère véritable des dispositions contestées;
- de savoir ce que nos clientes désirent...



Colloque annuel de l'ADVE - 20 novembre 2008



© Tous droits réservés. L'ADVE - 5, RUE DE LA SALLE - 10000 BRUXELLES