

**Attorney General of Quebec** *Appellant*

v.

**Attorney General of Canada,  
Commissioner of Firearms  
and Registrar of Firearms** *Respondents*

and

**Chief Firearms Officer,  
Coalition for Gun Control and  
Canada's National Firearms  
Association** *Interveners*

**INDEXED AS: QUEBEC (ATTORNEY GENERAL) v.  
CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

**2015 SCC 14**

File No.: 35448.

2014: October 8; 2015: March 27.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Constitutional law — Division of powers — Criminal law — Constitutional classification of repealing enactment — Firearms — Federal legislation abolishing long-gun registry also containing provision requiring destruction of long-gun registration data — Quebec challenging constitutionality of destruction provision and seeking transfer of data connected with province from federal government — Whether principle of cooperative federalism prevents Parliament from legislating to destroy data — Whether destruction provision ultra vires criminal law power of Parliament — Whether Quebec has right to receive long-gun registration data from federal government — Constitution Act, 1867, s. 91(27) — Ending the Long-gun Registry Act, S.C. 2012, c. 6, s. 29.*

Adopted in 1995, the *Firearms Act* created a comprehensive scheme requiring the holders of all firearms

**Procureur général du Québec** *Appelant*

c.

**Procureur général du Canada,  
Commissaire aux armes à feu et  
Directeur de l'enregistrement** *Intimés*

et

**Contrôleur des armes à feu,  
Coalition pour le contrôle des armes et  
Association canadienne pour les armes  
à feu** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL) c.  
CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

**2015 CSC 14**

N° du greffe : 35448.

2014 : 8 octobre; 2015 : 27 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit constitutionnel — Partage des compétences — Droit criminel — Classification sur le plan constitutionnel d'une loi d'abrogation — Armes à feu — Loi fédérale qui abolit le registre des armes d'épaule contient également une disposition prévoyant la destruction des données sur l'enregistrement de ces armes — Contestation par le Québec de la constitutionnalité de la disposition relative à la destruction et demande du Québec que le gouvernement fédéral lui transmette les données relatives à la province — Le principe du fédéralisme coopératif empêche-t-il le Parlement de légiférer pour détruire les données? — La disposition relative à la destruction outrepassé-elle la compétence du Parlement en matière de droit criminel? — Le Québec a-t-il le droit de recevoir du gouvernement fédéral les données sur l'enregistrement des armes d'épaule? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) — Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule, L.C. 2012, c. 6, art. 29.*

Adoptée en 1995, la *Loi sur les armes à feu* a créé un régime complet obligeant tous les détenteurs d'armes

— including long guns — to obtain licences and register their guns. It also made it a criminal offence to possess an unregistered firearm. The *Firearms Act* provided for the creation of two types of registries: the Canadian Firearms Registry (“CFR”), maintained by the Registrar of Firearms and containing records of the registration certificates for all prohibited firearms, restricted firearms, and long guns acquired, transferred, or possessed in Canada, and a registry kept by the Chief Firearms Officer (“CFO”) designated for each province and territory, containing records of every firearm’s licence and authorization issued or revoked. The Registrar and the CFOs could access all records through a single electronic database but the statutory authority of CFOs only permitted them to contribute and modify data in their specific licensing registry.

In 2012, Parliament enacted the *Ending the Long-gun Registry Act* (“*ELRA*”), which repealed the registration requirement for long guns and decriminalized the possession of an unregistered long gun. Section 29 of the *ELRA* requires the destruction of all records contained in the registries related to the registration of long guns. In reaction, Quebec expressed its intention to create its own long-gun registry and asked the federal authorities for the data connected to Quebec contained in the CFR. Canada refused and made clear that it intended to permanently destroy all long-gun registration data. In light of this refusal, Quebec sought a declaration that s. 29 of the *ELRA* is *ultra vires* and that Quebec has a right to obtain the data.

The Superior Court of Quebec declared s. 29 of the *ELRA* unconstitutional as it applies to data connected with Quebec and ordered Canada to transfer that data to the province. The Quebec Court of Appeal reversed that decision.

*Held* (LeBel, Abella, Wagner and Gascon JJ. dissenting): The appeal should be dismissed. Section 29 of the *ELRA* is constitutional, and Quebec has no legal right to the data.

*Per* McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver and Karakatsanis JJ.: The decision to dismantle the long-gun registry and destroy the data that it contains is a policy choice that Parliament was constitutionally entitled to make. The principle of cooperative federalism does not constrain federal legislative competence in this

à feu, dont ceux qui possèdent une arme d’épaule, à obtenir un permis et à enregistrer leurs armes. Elle a aussi érigé en infraction criminelle la possession d’une arme à feu non enregistrée. La *Loi sur les armes à feu* prévoyait la création de deux types de registre : le Registre canadien des armes à feu (« RCAF »), qui est tenu par le directeur de l’enregistrement des armes à feu et contient des fichiers relatifs aux certificats d’enregistrement des armes prohibées, armes à autorisation restreinte et armes d’épaule acquises, transférées ou détenues au Canada, ainsi qu’un registre tenu par le contrôleur des armes à feu (« Contrôleur ») nommé pour chaque province et territoire. Ce registre contient des fichiers sur les permis et autorisations d’arme à feu délivrés ou révoqués. Le directeur de l’enregistrement et les contrôleurs pouvaient accéder à tous les fichiers grâce à une seule base de données électronique, mais le pouvoir légal des contrôleurs ne leur permettait que d’ajouter et de modifier les données dans leur registre de permis respectif.

En 2012, le Parlement a adopté la *Loi sur l’abolition du registre des armes d’épaule* (« *LARA* »), qui supprimait l’obligation d’enregistrer les armes d’épaule et décriminalisait la possession d’une arme d’épaule non enregistrée. L’article 29 de la *LARA* exige la destruction de tous les fichiers relatifs à l’enregistrement des armes d’épaule qui se trouvent dans les registres. Le Québec a réagi en faisant part de son intention de créer son propre registre des armes d’épaule et en demandant aux autorités fédérales les données du RCAF qui ont un lien avec le Québec. Le Canada a refusé et affirmé clairement qu’il entendait détruire de façon permanente toutes les données relatives à l’enregistrement des armes d’épaule. Face à ce refus, le Québec a demandé un jugement déclaratoire portant que l’art. 29 de la *LARA* est *ultra vires* et que le Québec a le droit d’obtenir les données.

La Cour supérieure du Québec a déclaré l’art. 29 de la *LARA* inconstitutionnel dans le cas des données liées au Québec et a ordonné au Canada de transférer ces données à la province. La Cour d’appel du Québec a infirmé cette décision.

*Arrêt* (les juges LeBel, Abella, Wagner et Gascon sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté. L’article 29 de la *LARA* est constitutionnel et le Québec n’a pas droit aux données.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis : La décision de démanteler le registre des armes d’épaule et de détruire les données qu’il contient est un choix de politique générale que le Parlement avait le droit de faire en vertu de la Constitution. Le principe du fédéralisme coopératif ne

case, Quebec has no legal right to the data, and s. 29 of the *ELRA* is a lawful exercise of Parliament's criminal law legislative power under the Constitution.

Quebec's position that cooperative federalism prevents Canada and the provinces from acting or legislating in a way that would hinder cooperation between both orders of government has no foundation in our constitutional law and is contrary to the governing authorities from this Court. The principle of cooperative federalism does not prevent Parliament from exercising legislative authority that it otherwise possesses. The primacy of our written Constitution remains one of the fundamental tenets of our constitutional framework, and this is especially the case with regard to the division of powers. Neither this Court's jurisprudence nor the text of the *Constitution Act, 1867* supports using the principle of cooperative federalism to limit the scope of legislative authority or to impose a positive obligation to facilitate cooperation where the constitutional division of powers authorizes unilateral action. To hold otherwise would undermine parliamentary sovereignty and create legal uncertainty whenever one order of government adopted legislation having some impact on the policy objectives of another.

Although Quebec submits that it has a right to receive the long-gun registration data whether or not Parliament is constitutionally entitled to legislate with respect to the fate of that data, it has not established a legal basis for that right. As mentioned, the principle of cooperative federalism does not limit the scope of the legislative powers assigned by the Constitution. Furthermore, accepting Quebec's position, which arises from its expectation of having continuing access to the data, would circumvent or effectively overturn this Court's rejection of the "legitimate expectation" doctrine. The provinces' reliance on the existence of the data cannot limit Parliament's capacity to destroy a registry, which flows exclusively from its criminal law head of power. Lastly, even if the data accessible through the CFR was the result of a cooperative effort, any effort on Quebec's part was statutorily limited to the licensing data held in the CFO's licensing registry.

This Court has already been called upon, in the *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783, to determine the pith and substance of the scheme enacted by the *Firearms Act*. In that case, the

restreint pas la compétence législative fédérale en l'espèce, le Québec n'a pas droit aux données et l'art. 29 de la *LARA* est un exercice licite de la compétence législative en matière de droit criminel conférée au Parlement par la Constitution.

La thèse du Québec selon laquelle le fédéralisme coopératif empêche le Canada et les provinces d'agir ou de légiférer de manière à nuire à la collaboration entre les deux ordres de gouvernement est dépourvue de fondement en droit constitutionnel canadien et contraire à la jurisprudence applicable de notre Cour. Le principe du fédéralisme coopératif n'empêche pas le Parlement d'exercer une compétence législative qu'il possède par ailleurs. La primauté de notre Constitution écrite demeure l'un des préceptes fondamentaux de notre régime constitutionnel, et cela est tout particulièrement vrai dans le cas du partage des compétences. Ni la jurisprudence de notre Cour ni le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne fondent l'emploi du principe du fédéralisme coopératif pour restreindre la portée de la compétence législative ou imposer l'obligation positive de faciliter la coopération lorsque le partage constitutionnel des pouvoirs autorise une intervention unilatérale. En décider autrement minerait la souveraineté parlementaire et créerait un flou juridique chaque fois qu'un ordre de gouvernement adopte une loi qui a une certaine incidence sur les objectifs de politique générale de l'autre.

Bien que le Québec prétende avoir le droit de recevoir les données sur l'enregistrement des armes d'épaule, que le Parlement soit ou non habilité par la Constitution à légiférer relativement au sort des données, il n'a pas établi de fondement juridique à ce droit. Rappelons que le principe du fédéralisme coopératif ne limite pas la portée des pouvoirs législatifs dévolus par la Constitution. De plus, si l'on retenait la thèse du Québec, laquelle prend sa source dans le fait qu'il s'attend à bénéficier d'un accès continu aux données, cela aurait pour effet de contourner ou d'infirmer concrètement le rejet, par notre Cour, de la théorie de l'« expectative légitime ». Le fait que les provinces comptent sur l'existence des données ne saurait limiter la capacité du Parlement de détruire un registre qui découle exclusivement de son chef de compétence concernant le droit criminel. Enfin, même si les données accessibles par l'entremise du RCAF étaient le fruit d'un effort de coopération, tout effort de la part du Québec était limité de par la loi aux données sur les permis conservées dans le registre des permis de la Contrôleure.

Notre Cour a déjà été appelée, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, à déterminer le caractère véritable du régime mis en place par cette loi. Dans cet arrêt, la Cour

Court concluded that the “matter” of the registration and data retention provisions was public safety and should be classified as being in relation to the subject of criminal law. Legislation repealing that scheme, including a provision addressing what will happen to the data collected under the now repealed scheme, must be characterized in the same way. Section 29, in essence, relates to public safety — as did the long-gun registration scheme being repealed by the balance of the *ELRA*. That provision does not limit Quebec’s legislative authority to create a provincial long-gun registry, it merely prevents Quebec from using the data obtained through the federal long-gun registry in establishing a provincial registry. The fact that it has the practical effect of making it more difficult financially for Quebec to create its own gun control regime is not indicative of a “colourable” purpose from a division of powers’ perspective and does not affect the pith and substance of s. 29.

There is no significant legal distinction between repealing a criminal provision and providing for what will happen to the data collected under that provision where the data was collected exclusively through the exercise of the criminal law power. The power to repeal a criminal law provision must logically be wide enough to give Parliament jurisdiction to destroy the data collected for the purpose of that provision. Accordingly, s. 29 of the *ELRA* should be characterized as being in relation to criminal law. It therefore falls within the legislative competence of Parliament.

*Per* LeBel, Abella, Wagner and Gascon JJ. (dissenting): Section 29 of the *ELRA* is unconstitutional and should be declared to be invalid. The *ELRA* is the legislative measure chosen by Parliament to end its participation in long-gun regulation, but s. 29 goes beyond the scope of that purpose, as it requires that the data in question be destroyed without providing for a possibility of their first being transferred to the provincial partners, which prevents the latter from using them in the exercise of their powers. However, there is no legal basis for Quebec’s request for a compulsory transfer of the data. The conditions applicable to such a transfer are a matter for the governments concerned, not the courts.

When the constitutionality of a statutory provision is challenged on the basis of the division of powers, courts turn to the pith and substance doctrine. To apply this doctrine, they must review the extent to which the impugned provision intrudes on the powers of the other level of government. Where, because of its pith and substance, a

conclu que la « matière » des dispositions relatives à l’enregistrement et à la conservation des données était la sécurité publique et que ces dispositions devraient être considérées comme ayant trait au droit criminel. Une loi abrogeant ce régime ainsi qu’une disposition indiquant ce qu’il adviendra des données recueillies en application du régime maintenant abrogé doivent être qualifiées de la même façon. L’article 29 concerne essentiellement la sécurité publique, tout comme le régime d’enregistrement des armes d’épaule abrogé par les autres dispositions de la *LARA*. Cette disposition ne limite pas le pouvoir législatif du Québec de créer un registre provincial des armes d’épaule; elle ne fait qu’empêcher le Québec d’utiliser les données obtenues par le biais du registre fédéral des armes d’épaule pour constituer un registre provincial. Le fait que l’art. 29 a pour effet concret qu’il est plus difficile sur le plan financier pour le Québec de créer son propre régime de contrôle des armes à feu ne dénote pas un objet « déguisé » du point de vue du partage des compétences et n’a pas d’incidence sur le caractère véritable de l’art. 29.

Il n’y a pas de distinction importante en droit entre l’abrogation d’une disposition pénale et le fait d’indiquer ce qu’il adviendra des données recueillies en application de cette disposition si les données ont été recueillies exclusivement par l’exercice de la compétence en droit criminel. Le pouvoir d’abroger une disposition de droit criminel doit logiquement être assez large pour habiliter le Parlement à détruire les données recueillies pour l’application de cette disposition. Par conséquent, l’art. 29 de la *LARA* devrait être considéré comme ayant trait au droit criminel. Il ressortit donc à la compétence législative du Parlement.

*Les juges* LeBel, Abella, Wagner et Gascon (dissidents) : L’article 29 de la *LARA* est inconstitutionnel et doit être déclaré invalide. La *LARA* est le moyen législatif qu’a choisi le Parlement pour mettre fin à son rôle dans le contrôle des armes d’épaule, mais l’art. 29 a une portée plus large que cet objectif, puisqu’il ordonne la destruction des données en cause sans possibilité de transfert préalable aux partenaires provinciaux, ce qui les empêche de s’en servir dans l’exercice de leurs compétences. Par contre, il n’y pas de fondement juridique à la demande du Québec de transfert forcé des données. La détermination des modalités d’un tel transfert relève des gouvernements concernés, non des tribunaux.

Lorsque la constitutionnalité d’une disposition législative est contestée sur la base du partage des compétences, les tribunaux ont recours à la doctrine dite du caractère véritable. Cette démarche implique nécessairement l’examen de la portée de l’empiètement de la disposition contestée sur les pouvoirs de l’autre ordre de gouvernement.

provision found in an otherwise valid statute encroaches on the jurisdiction of the other level of government, it must be determined whether the encroachment is ancillary. The degree of integration of a provision that is needed for an encroachment to be considered ancillary varies with the seriousness, or extent, of the encroachment. If the encroachment of the impugned provision on the jurisdiction of the other level of government is merely marginal or limited, a functional relationship between the provision and the statutory scheme may suffice. If, on the other hand, the provision is highly intrusive vis-à-vis the powers of the other level of government, a stricter test of necessity will apply.

The unwritten principles that underlie our written Constitution, such as federalism, infuse the analysis and interpretation of the division of powers. The modern view of federalism favours a flexible conception of the division of powers and recognizes a significant overlap between the federal and provincial areas of jurisdiction, allowing governments at both levels to legislate for valid purposes in the areas of overlap. Such a conception facilitates intergovernmental co-operation. Both in law and in the political arena, the concept of co-operative federalism has been developed to adapt the principle of federalism to this modern reality; it reflects the realities of an increasingly complex society that requires the enactment of co-ordinated federal and provincial legislative schemes. From a legal perspective, it is by allowing for overlapping powers through the application of the pith and substance and ancillary powers doctrines that co-operative federalism is able to meet those needs.

In this case, the trial judge was right to find that there was a federal-provincial partnership with respect to firearms control. This partnership is consistent with the spirit of co-operative federalism. It enabled the federal and provincial governments to work together, rather than in isolation, to achieve both federal (criminal law) and provincial (public safety and administration of justice) purposes. In the novel circumstances of the dismantling of this partnership, the analysis must be guided by the Constitution's unwritten principles so as to ensure that the principle of federalism and its modern form — co-operative federalism — are not placed in jeopardy. Parliament or a provincial legislature cannot pass legislation to terminate such a partnership without taking into account the reasonably foreseeable consequences of the decision to do so on its partner's heads of power. The courts must, in considering whether legislation or a statutory provision having as its purpose to dismantle the partnership is constitutional, be aware of the impact of that legislation or

Lorsque, en raison de son caractère véritable, une disposition insérée dans une loi par ailleurs valide déborde sur un champ de compétence d'un autre ordre de gouvernement, l'analyse porte alors sur le caractère accessoire de ce débordement. Le degré d'intégration d'une disposition requis pour qu'un débordement conserve un caractère accessoire varie en fonction de la gravité du débordement ou de son étendue. Si la disposition contestée ne déborde que de façon négligeable ou restreinte sur les compétences de l'autre ordre de gouvernement, un rapport fonctionnel entre cette disposition et le régime législatif peut suffire. Si, au contraire, la disposition déborde de façon considérable sur les compétences de l'autre ordre de gouvernement, un critère de nécessité plus strict s'applique.

Les principes non écrits qui sous-tendent notre Constitution écrite, tel le principe du fédéralisme, imprègnent l'analyse et l'interprétation du partage des compétences. La vision moderne du fédéralisme favorise une conception souple du partage des compétences, et admet un important chevauchement des compétences fédérales et provinciales, permettant aux deux ordres de gouvernement de légiférer relativement à des objectifs légitimes dans les matières où il y a chevauchement. Cette conception facilite la coopération intergouvernementale. Le concept du fédéralisme coopératif se veut l'adaptation du principe du fédéralisme à cette réalité moderne, et ce, tant par le droit que les acteurs politiques, et reflète les réalités d'une société de plus en plus complexe, qui fait appel à des régimes fédéraux et provinciaux coordonnés. D'un point de vue juridique, c'est par les chevauchements de compétences qu'il accepte en vertu de l'application de la doctrine du caractère véritable et de celle des pouvoirs accessoires que le fédéralisme coopératif sait répondre à ces besoins.

En l'espèce, le juge de première instance a conclu avec raison à l'existence d'un partenariat fédéral-provincial en matière de contrôle des armes à feu. Ce partenariat s'inscrit dans cet esprit de fédéralisme coopératif. Il a permis au gouvernement fédéral et aux provinces de mieux accomplir ensemble, plutôt qu'individuellement, tant des objectifs fédéraux (en droit criminel) que des objectifs provinciaux (en sécurité publique et administration de la justice). Face au contexte inusité qu'est le démantèlement de ce partenariat, il faut faire appel aux principes non écrits de la Constitution pour guider l'analyse, afin de s'assurer que le principe du fédéralisme — et son expression moderne le fédéralisme coopératif — ne soit pas mis en péril. Le Parlement ou une législature provinciale ne peut légiférer pour mettre fin à un tel partenariat sans tenir compte des conséquences raisonnablement prévisibles d'une telle décision sur les compétences de son partenaire. En examinant la constitutionnalité d'une loi ou d'une disposition législative qui vise à démanteler

provision on the other partner's exercise of its powers, especially when the partner that terminates the relationship is intentionally bringing about that impact.

The Court of Appeal strayed from the analytical approach the courts must take. It is true that Parliament can repeal or amend legislation it has validly enacted under one of its heads of power. Nevertheless, the courts must consider the impugned provision or legislation to determine whether, in pith and substance, all that it does is in fact to repeal or amend legislation that was validly enacted. It is not enough to say that the legislative measure is merely repealing legislation.

The words of s. 29 of the *ELRA* pose no particular problems of interpretation. From a structural standpoint, s. 29 is distinct from other sections of the *ELRA* because it is a transitional provision. From a practical and legal standpoint, the principal effect of s. 29 is to delete the data in the CFR forever. The federal government's decision to destroy the data without first transferring them to its partners, such as Quebec, has serious consequences that are relevant to the question whether s. 29 is constitutional. The extrinsic evidence shows that the purpose being pursued in enacting s. 29 was indeed to prevent the provinces from using the data. The trial judge was therefore right to find that Parliament's intention in destroying the data was to hinder the provinces. In light of the purpose and the effect of s. 29, therefore, the scope of the section is broader than the mere destruction of the data; it has harmful consequences for the federal government's partners. The purpose of s. 29 does not relate to the repeal of part of the *Firearms Act*; the abolition by the federal government of the requirement to register long guns and the destruction of the data are two distinct objectives.

Given that the data are to be destroyed with no possibility of their first being transferred to the partners, and therefore without the impact of this measure on the partners' exercise of their powers being taken into account, the section's true purpose is to ensure that the information on long guns can no longer be used for any provincial purposes. As a result, the pith and substance of s. 29 relates to the provinces' power over property and civil rights.

To determine whether s. 29 of the *ELRA* is constitutional on the basis of the ancillary powers doctrine, the

ce partenariat, les tribunaux doivent être sensibles à ses répercussions sur l'exercice par le partenaire de ses compétences, et ce, encore plus quand le partenaire mettant fin au partenariat agit dans le but de provoquer ces répercussions.

La méthode d'analyse adoptée par la Cour d'appel en l'espèce s'écarte de celle que doivent suivre les tribunaux. Certes, le Parlement peut abroger ou modifier une loi qu'il a validement édictée en vertu d'un chef de compétence relevant de lui. Les tribunaux doivent toutefois examiner la disposition ou la loi contestée afin de déterminer si, eu égard à son caractère véritable, celle-ci ne fait effectivement qu'abroger ou modifier une loi validement édictée au préalable. Il n'est pas suffisant de dire que la mesure législative est une simple loi abrogative.

Le texte de l'art. 29 de la *LARA* ne présente pas de difficulté d'interprétation particulière. D'un point de vue structurel, l'art. 29 est une composante distincte des autres articles de la *LARA*, car il s'agit d'une disposition transitoire. D'un point de vue pratique et juridique, l'effet premier de l'art. 29 est d'effacer à jamais les données contenues dans le RCAF. La destruction des données par le gouvernement fédéral sans qu'elles aient d'abord été transmises à ses partenaires, dont le Québec, entraîne d'importantes conséquences qui sont pertinentes pour l'analyse de la constitutionnalité de l'art. 29. La preuve extrinsèque révèle que l'art. 29 a été adopté précisément dans le but d'empêcher l'utilisation des données par les provinces. C'est donc avec raison que le juge de première instance a conclu que l'intention du Parlement était de nuire aux provinces en détruisant les données. Vu son objet et ses effets, l'art. 29 a donc une portée plus large que la simple destruction des données : il entraîne des conséquences néfastes pour les partenaires du gouvernement fédéral. L'article 29 ne tend pas à l'abrogation d'une partie de la *Loi sur les armes à feu*; l'abolition par le gouvernement fédéral de l'obligation d'enregistrer les armes d'épaule et la destruction des données sont deux objectifs distincts.

Comme la destruction des données s'effectue sans possibilité de transfert préalable de données aux partenaires, et donc sans tenir compte des conséquences de cette mesure sur l'exercice par ceux-ci de leurs compétences, son objet véritable consiste à mettre fin à toute utilisation des renseignements concernant les armes d'épaule pour toutes fins provinciales. En conséquence, le caractère véritable de l'art. 29 se rattache à la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils.

Pour décider si l'art. 29 de la *LARA* est constitutionnel en vertu de la doctrine des pouvoirs accessoires, il faut

seriousness, or extent, of its encroachment on provincial powers must be considered, bearing in mind that the provincial power to make laws in relation to property and civil rights is a head that should not be intruded upon lightly. The seriousness of the encroachment of s. 29 must be analyzed on the basis of the specific factual and legal context of the case, which includes the existence of the partnership between the federal government and Quebec. In this case, in terms of both its nature and its effect, s. 29 causes a substantial encroachment on provincial jurisdiction. For its encroachment to be found to be ancillary to the *ELRA*, the degree to which s. 29 is integrated into the Act must therefore be high, that is, it must satisfy the necessity or “integral part” criterion. The destruction of the data in question in s. 29 cannot be considered necessary to the abolition of the requirement to register long guns, as these two purposes are distinct. Nor can s. 29 be linked to the *ELRA* on the basis of a test of rationality; it is hard to reconcile the manner in which the destruction of the data was provided for with the desire certain provinces might show to maintain a registry within the limits of their powers. Furthermore, Parliament declared that its intention was to cause harm to the other level of government.

Since, because of its pith and substance, s. 29 of the *ELRA* does not fall within the federal criminal law power and is not ancillary to the *ELRA*, it has not been shown to be constitutionally valid. A legislative measure cannot be found to be valid that (1) does not fall within the federal criminal law power and that (2) thwarts, by the substantial encroachment it causes, the corollary exercise of provincial powers that flowed from the partnership. To destroy the data without first offering to transfer them is unconstitutional. Section 29 of the *ELRA* must therefore be declared to be invalid under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*.

Nevertheless, Quebec has not established a legal basis for its claim to the data. The absence of a legal barrier to the transfer of the data does not necessarily mean that Quebec has proven that it is entitled to obtain them through the courts. It is up to the legislatures to fill legislative gaps that are incompatible with the Constitution, and not up to the courts to supply an exact description of the laws the legislatures must adopt to fulfill their constitutional obligations. In some cases, the source of the appropriate remedy must lie in the political process rather than in the courts. In this case, it was up to the members of the partnership to set out the conditions that were to apply upon termination of their joint venture in their agreements.

évaluer la gravité, ou l'étendue, de son débordement sur les compétences provinciales, en gardant à l'esprit que le pouvoir des provinces de légiférer en matière de propriété et de droits civils constitue un chef de compétence sur lequel on ne peut déborder à la légère. La gravité du débordement de l'art. 29 doit être analysée en fonction du contexte factuel et juridique particulier de l'affaire, ce qui inclut le partenariat existant entre le gouvernement fédéral et le Québec. En l'espèce, de par sa nature et ses effets, l'art. 29 engendre un débordement substantiel sur les compétences provinciales. Pour que son débordement soit jugé accessoire à la *LARA*, l'art. 29 doit donc entretenir un degré élevé d'intégration à celle-ci, soit respecter le critère de la nécessité ou « partie intégrante ». La destruction des données visées par l'art. 29 ne peut être considérée comme nécessaire à l'abolition de l'obligation d'enregistrer les armes d'épaule, car ces deux objectifs sont distincts. L'article 29 ne peut non plus être rattaché à la *LARA* selon un critère de rationalité; il est difficile de concilier la manière dont la destruction des données est prévue avec le souhait que pourraient manifester des provinces de maintenir un registre dans le cadre de leurs compétences. De plus, le législateur fédéral a déclaré son intention de nuire à l'autre ordre de gouvernement.

Comme, en raison de son caractère véritable, l'art. 29 de la *LARA* ne relève pas de la compétence fédérale en matière de droit criminel et il n'est pas accessoire à la *LARA*, sa validité constitutionnelle n'a pas été établie. On ne saurait valider une mesure législative (1) qui ne relève pas de la compétence fédérale en matière de droit criminel et (2) qui contrecarre, par le débordement substantiel qu'elle cause, l'exercice corollaire des compétences provinciales auquel le partenariat a donné lieu. La destruction des données sans offre de transfert préalable est inconstitutionnelle. L'article 29 de la *LARA* doit donc être déclaré invalide, en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le Québec n'a toutefois pas établi de fondement juridique à sa revendication des données. L'absence d'obstacle légal au transfert de celles-ci ne signifie pas nécessairement que le Québec a fait la preuve d'un droit de les obtenir par voie judiciaire. Il appartient aux législateurs de combler les lacunes des règles de droit incompatibles avec la Constitution et non aux tribunaux de décrire précisément le genre de lois que les premiers doivent adopter pour satisfaire à leurs obligations constitutionnelles. Dans certains cas, la réparation convenable doit émaner du processus politique plutôt que des tribunaux. En l'espèce, c'est aux membres du partenariat qu'il appartenait de prévoir les modalités de cessation de leur aventure commune dans leurs ententes.

## Cases Cited

By Cromwell and Karakatsanis JJ.

**Considered:** *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; **referred to:** *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *Fédération des producteurs de volailles du Québec v. Pelland*, 2005 SCC 20, [2005] 1 S.C.R. 292; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199; *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569; *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326; *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698; *Hunt v. T&N plc*, [1993] 4 S.C.R. 289.

By LeBel, Wagner and Gascon JJ. (dissenting)

*Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698; *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, 2010

## Jurisprudence

Citée par les juges Cromwell et Karakatsanis

**Arrêt examiné :** *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; **arrêts mentionnés :** *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, 2005 CSC 20, [2005] 1 R.C.S. 292; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199; *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326; *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698; *Hunt c. T&N plc*, [1993] 4 R.C.S. 289.

Citée par les juges LeBel, Wagner et Gascon (dissidents)

*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Renvoi relatif au mariage entre personnes*

SCC 61, [2010] 3 S.C.R. 457; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, [2014] 2 S.C.R. 257; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Clark v. Canadian National Railway Co.*, [1988] 2 S.C.R. 680; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3; *R. v. Prosper*, [1994] 3 S.C.R. 236; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting safety in sports*, CQLR, c. S-3.1, s. 46.31.  
*Act to protect persons with regard to activities involving firearms*, CQLR, c. P-38.0001, s. 11.  
*Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25, art. 778.  
*Constitution Act, 1867*, ss. 91(27), 92(13).  
*Constitution Act, 1982*, s. 52.  
*Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 90, 91.  
*Criminal Law Amendment Act, 1968-69*, S.C. 1968-69, c. 38, s. 6.  
*Ending the Long-gun Registry Act*, S.C. 2012, c. 6, ss. 2 to 28, 27, 29.  
*Firearms Act*, S.C. 1995, c. 39, ss. 2 “chief firearms officer”, 4 to 14, 13, 56, 57, 60, 70, 83, 84, 87, 90, 95, 112 [rep. 2012, c. 6, s. 27].  
*Firearms Records Regulations*, SOR/98-213, ss. 4(1), 7(1), (2).  
*Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 42.  
*Library and Archives of Canada Act*, S.C. 2004, c. 11.  
*Order Declaring an Amnesty Period (2006)*, SOR/2006-95 [am. 2007-101, 2008-147, 2009-139, 2010-104, 2011-102, 2013-96, 2014-123].  
*Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21.

*du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Attorney-General for Ontario c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, [2014] 2 R.C.S. 257; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3; *R. c. Prosper*, [1994] 3 R.C.S. 236; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839.

### Lois et règlements cités

*Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 90, 91.  
*Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25, art. 778.  
*Décret fixant une période d'amnistie (2006)*, DORS/2006-95 [mod. 2007-101, 2008-147, 2009-139, 2010-104, 2011-102, 2013-96, 2014-123].  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(27), 92(13).  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 42.  
*Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*, S.C. 1968-69, c. 38, art. 6.  
*Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule*, L.C. 2012, c. 6, art. 2 à 28, 27, 29.  
*Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, c. 11.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P-21.  
*Loi sur la sécurité dans les sports*, RLRQ, c. S-3.1, art. 46.31.  
*Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, c. 39, art. 2 « contrôleur des armes à feu », 4 à 14, 13, 56, 57, 60, 70, 83, 84, 87, 90, 95, 112 [abr. 2012, c. 6, art. 27].  
*Loi visant à favoriser la protection des personnes à l'égard d'une activité impliquant des armes à feu*, RLRQ, c. P-38.0001, art. 11.

*Regulation respecting the exclusion of certain premises and certain means of transportation and respecting the exemption of certain persons*, CQLR, c. P-38.0001, r. 1.

#### Authors Cited

- Abel, Albert S. “The Neglected Logic of 91 and 92” (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.
- Brown, R. Blake. *Arming and Disarming: A History of Gun Control in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2012.
- Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2014.
- Canada. House of Commons. *Evidence of the Standing Committee on Public Safety and National Security*, No. 012, 1st Sess., 41st Parl., November 17, 2011, pp. 1-2.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 133, No. 134, 1st Sess., 35th Parl., November 30, 1994, p. 8476.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 133, No. 154, 1st Sess., 35th Parl., February 16, 1995, p. 9709.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 133, No. 216, 1st Sess., 35th Parl., June 12, 1995, p. 13631.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 146, No. 036, 1st Sess., 41st Parl., October 25, 2011, p. 2437.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 146, No. 041, 1st Sess., 41st Parl., November 1, 2011, pp. 2779, 2780, 2799.
- Canada. Library of Parliament. Parliamentary Information and Research Service. “Bill C-19: An Act to amend the Criminal Code and the Firearms Act”, Legislative Summary No. 41-1-C19-E, by Tanya Dupuis, Cynthia Kirkby and Robin MacKay, Legal and Legislative Affairs Division, November 1, 2011.
- Canada. Office of the Privacy Commissioner. *Review of the Personal Information Handling Practices of the Canadian Firearms Program*, Final Report, August 29, 2001 (online: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/IP34-8-2001E.pdf>).
- Canada/Québec. *Accord financier Canada-Québec relatif à l'administration de la Loi sur les armes à feu*, 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2010, entente n° 2012-004.
- Daly, Paul. “Dismantling Regulatory Structures: Canada’s Long-Gun Registry as Case Study” (2014), 33 *N.J.C.L.* 169.

*Règlement sur l'exclusion de certains lieux et de certains moyens de transport ainsi que sur l'exemption de certaines personnes*, RLRQ, c. P-38.0001, r. 1.

*Règlement sur les registres d'armes à feu*, DORS/98-213, art. 4(1), 7(1), (2).

#### Doctrine et autres documents cités

- Abel, Albert S. « The Neglected Logic of 91 and 92 » (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.
- Brown, R. Blake. *Arming and Disarming : A History of Gun Control in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2012.
- Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.
- Canada. Bibliothèque du Parlement. Service d'information et de recherche parlementaires. « Projet de loi C-19 : Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu », Résumé législatif n° 41-1-C19-F, par Tanya Dupuis, Cynthia Kirkby et Robin MacKay, Division des affaires juridiques et législatives, 1<sup>er</sup> novembre 2011.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 134, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 30 novembre 1994, p. 8476.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 154, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 16 février 1995, p. 9709.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 216, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 12 juin 1995, p. 13631.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 146, n° 036, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 25 octobre 2011, p. 2437.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 146, n° 041, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 1<sup>er</sup> novembre 2011, p. 2779, 2780, 2799.
- Canada. Chambre des communes. *Témoignages devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale*, n° 012, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 17 novembre 2011, p. 1-2.
- Canada. Commissariat à la protection de la vie privée. *Examen des pratiques relatives au traitement des renseignements personnels du Programme canadien des armes à feu*, Rapport final, 29 août 2001 (en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/IP34-8-2001F.pdf>).
- Canada/Québec. *Accord financier Canada-Québec relatif à l'administration de la Loi sur les armes à feu*, 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2010, entente n° 2012-004.

- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp. Toronto: Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).
- Lederman, W. R. “Some Forms and Limitations of Co-Operative Federalism”, in *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*. Toronto: Butterworths, 1981, 314.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 34, n° 49, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 23 mai 1995 (en ligne), à 14:40.
- Quebec. National Assembly. *Votes and Proceedings*, No. 57, 2nd Sess., 39th Leg., November 2, 2011, pp. 693-94.
- Quebec. National Assembly. *Votes and Proceedings*, No. 72, 2nd Sess., 39th Leg., December 6, 2011, p. 848.
- Royal Canadian Mounted Police. National Program Evaluation Services. *RCMP Canadian Firearms Program: Program Evaluation*, Final Approved Report, February 2010 (online: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/fire-feu-eval/index-eng.htm>).
- Royal Canadian Mounted Police. *Report on the Administration of the Firearms Act to the Solicitor General by the Registrar: Canadian Firearms Registry*. Ottawa: RCMP, 1999.
- Daly, Paul. « Dismantling Regulatory Structures : Canada’s Long-Gun Registry as Case Study » (2014), 33 *R.N.D.C.* 169.
- Gendarmerie royale du Canada. *Le rapport sur l’administration de la Loi sur les armes à feu au Solliciteur général par le Directeur : Registre canadien des armes à feu*, Ottawa, GRC, 1999.
- Gendarmerie royale du Canada. Services d’évaluation du programme national. *Programme canadien des armes à feu de la GRC : Évaluation*, Rapport final approuvé, février 2010 (en ligne : <http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/fire-feu-eval/index-fra.htm>).
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto, Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).
- Lederman, W. R. « Some Forms and Limitations of Co-Operative Federalism », in *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, Toronto, Butterworths, 1981, 314.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 34, n° 49, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 23 mai 1995 (en ligne), à 14:40.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 42, n° 57, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2 novembre 2011, p. 3131.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 42, n° 72, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 6 décembre 2011, p. 3643.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Duval Hesler C.J. and Chamberland, Kasirer, St-Pierre and Lévesque J.J.A.), 2013 QCCA 1138, [2013] R.J.Q. 1023, [2013] AZ-50965380, [2013] Q.J. No. 6676 (QL), 2013 CarswellQue 7597 (WL Can.), setting aside a decision of Blanchard J., 2012 QCCS 4202, [2012] R.J.Q. 1895, [2012] AZ-50892414, [2012] Q.J. No. 8319 (QL), 2012 CarswellQue 10074 (WL Can.). Appeal dismissed, LeBel, Abella, Wagner and Gascon J.J. dissenting.

*Éric Dufour, Hugo Jean and Suzanne-L. Gauthier*, for the appellant.

*Claude Joyal, Q.C.*, and *Ian Demers*, for the respondents.

No one appeared for the intervener the Chief Firearms Officer.

*Frédéric Langlois and Alain M. Gaulin*, for the intervener the Coalition for Gun Control.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (la juge en chef Duval Hesler et les juges Chamberland, Kasirer, St-Pierre et Lévesque), 2013 QCCA 1138, [2013] R.J.Q. 1023, [2013] AZ-50965380, [2013] J.Q. n° 6676 (QL), 2013 CarswellQue 6107 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge Blanchard, 2012 QCCS 4202, [2012] R.J.Q. 1895, [2012] AZ-50892414, [2012] J.Q. n° 8319 (QL), 2012 CarswellQue 9059 (WL Can.). Pourvoi rejeté, les juges LeBel, Abella, Wagner et Gascon sont dissidents.

*Éric Dufour, Hugo Jean et Suzanne-L. Gauthier*, pour l’appelant.

*Claude Joyal, c.r.*, et *Ian Demers*, pour les intimés.

Personne n’a comparu pour l’intervenant le contrôleur des armes à feu.

*Frédéric Langlois et Alain M. Gaulin*, pour l’intervenante la Coalition pour le contrôle des armes.

*Guy Lavergne*, for the intervener Canada's National Firearms Association.

The judgment of McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver and Karakatsanis JJ. was delivered by

CROMWELL AND KARAKATSANIS JJ. —

## I. Introduction

[1] Fifteen years ago, this Court determined that Parliament, acting under its power to legislate in relation to criminal law, had the constitutional authority to establish a nationwide gun control scheme. Parliament's decision to do so was a contentious policy choice that was contested on constitutional grounds. Three years ago, Parliament reversed in part that earlier policy choice: it repealed the legislation that had established the long-gun registry within the gun control scheme, and provided for the destruction of the data it contained. This too was a contentious policy choice which is now contested on constitutional grounds.

[2] When the government tabled the bill abolishing the long-gun registry and providing for the destruction of the data it contained, Quebec expressed its intention to create its own provincial gun control scheme and asked Canada to give it the data on long guns connected with the province. The federal government refused. As a result, Quebec challenged the constitutionality of the federal law providing for destruction of the data and sought an order requiring the federal government to turn it over. The Superior Court of Quebec declared that Parliament's legislative jurisdiction with respect to criminal law does not allow it to legislate for the destruction of the long-gun registration records without first making this data available to provinces seeking to establish their own registries, and ordered the federal government to transfer the relevant data to Quebec. A five-member panel of the Quebec Court of Appeal disagreed. Finding the law a valid exercise of the federal criminal law power, it set aside those

*Guy Lavergne*, pour l'intervenante l'Association canadienne pour les armes à feu.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis rendu par

LES JUGES CROMWELL ET KARAKATSANIS —

## I. Introduction

[1] Il y a 15 ans, notre Cour a décidé que le Parlement, agissant dans l'exercice de son pouvoir de légiférer en matière de droit criminel, avait la compétence constitutionnelle voulue pour établir un régime national de contrôle des armes à feu. Cette décision du Parlement participait d'un choix de politique générale controversé qui a été contesté pour des motifs constitutionnels. Il y a trois ans, le Parlement est revenu en partie sur ce choix de politique générale antérieur : il a abrogé la loi qui avait constitué le registre des armes d'épaule faisant partie du régime de contrôle des armes à feu et décrété la destruction des données que le registre contenait. Il s'agissait également d'un choix de politique générale controversé qui est aujourd'hui contesté, encore une fois pour des motifs constitutionnels.

[2] Quand le gouvernement a déposé le projet de loi abolissant le registre des armes d'épaule et prévoyant la destruction des données qu'il contenait, le Québec a manifesté son intention de créer son propre régime provincial de contrôle des armes à feu et demandé au Canada de lui transmettre les données concernant les armes d'épaule liées à la province. Face au refus du gouvernement fédéral, le Québec a contesté la constitutionnalité de la loi fédérale prévoyant la destruction des données et sollicité une ordonnance enjoignant au gouvernement fédéral de les lui transmettre. La Cour supérieure du Québec a déclaré que la compétence législative du Parlement en matière de droit criminel ne lui permet pas de légiférer pour détruire les fichiers relatifs à l'enregistrement des armes d'épaule sans mettre d'abord ces données à la disposition des provinces qui cherchent à établir leur propre registre, et a ordonné au gouvernement fédéral de transférer les données pertinentes au Québec. Une formation de cinq juges

declarations and orders. Quebec now appeals to this Court, raising three issues:

1. Does the principle of cooperative federalism prevent Parliament from legislating to dispose of the data?
2. Does Quebec have the right to obtain the data?
3. Is s. 29 of *An Act to amend the Criminal Code and the Firearms Act*, S.C. 2012, c. 6, *ultra vires* Parliament's criminal law power?

[3] We agree with the conclusions of the Quebec Court of Appeal and would dismiss the appeal. The principle of cooperative federalism does not constrain federal legislative competence in this case, Quebec has no legal right to the data, and s. 29 of the *Act to amend the Criminal Code and the Firearms Act* (short title *Ending the Long-gun Registry Act* (“*ELRA*”)) is a lawful exercise of Parliament's criminal law legislative power under the Constitution. We add this; to some, Parliament's choice to destroy this data will undermine public safety and waste enormous amounts of public money. To others, it will seem to be the dismantling of an ill-advised regime and the overdue restoration of the privacy rights of law-abiding gun owners. But these competing views about the merits of Parliament's policy choice are not at issue here. As has been said many times, the courts are not to question the wisdom of legislation but only to rule on its legality. In our view, the decision to dismantle the long-gun registry and destroy the data that it contains is a policy choice that Parliament was constitutionally entitled to make.

[4] We note that our conclusion in this case partly rests on the fact that the Canadian Firearms Registry

de la Cour d'appel du Québec n'était pas de cet avis. Jugeant que la loi constituait un exercice valide de la compétence fédérale en matière de droit criminel, elle a annulé ces jugements déclaratoires et ordonnances. Le Québec se pourvoit maintenant devant notre Cour et soulève trois questions :

1. Le principe du fédéralisme coopératif empêche-t-il le Parlement de légiférer pour disposer des données?
2. Le Québec a-t-il le droit d'obtenir les données?
3. L'article 29 de la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*, L.C. 2012, c. 6, outrepassé-t-il la compétence du Parlement en matière de droit criminel?

[3] Nous faisons nôtres les conclusions de la Cour d'appel du Québec et sommes d'avis de rejeter le pourvoi. Le principe du fédéralisme coopératif ne restreint pas la compétence législative fédérale en l'espèce, le Québec n'a pas droit aux données et l'art. 29 de la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu* (titre abrégé *Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule* (« *LARA* »)) est un exercice licite de la compétence législative en matière de droit criminel conférée au Parlement par la Constitution. Nous ajouterions ceci. Pour certains, la décision du Parlement de détruire ces données affaiblira la sécurité publique et entraînera le gaspillage de sommes considérables de fonds publics. D'autres y verront le démantèlement d'un régime malavisé et le rétablissement trop tardif du droit à la vie privée des propriétaires d'armes à feu qui respectent les lois. Or, ces opinions divergentes sur le bien-fondé du choix de politique générale du Parlement ne sont pas en litige dans la présente affaire. Comme on l'a dit à maintes reprises, les tribunaux ne doivent pas s'interroger sur la sagesse d'une loi : ils doivent uniquement se prononcer sur sa légalité. À notre avis, la décision de démanteler le registre des armes d'épaule et de détruire les données qu'il contient est un choix de politique générale que le Parlement avait le droit de faire en vertu de la Constitution.

[4] Soulignons que notre conclusion en l'espèce repose en partie sur le fait que le Registre canadien

(“CFR”) flows directly from federal legislation and is not dependent on any provincial statutes. Different considerations might arise in a case involving a truly interlocking federal-provincial legislative framework. However, the CFR is not, in our respectful view, such a scheme. Therefore we need not consider what might follow if it were.

## II. Facts and Judicial History

### A. *Overview of the Facts*

[5] In 1995, Parliament enacted the *Firearms Act*, S.C. 1995, c. 39, which created a comprehensive scheme requiring the holders of all firearms — including long guns — to obtain licences and register their guns. It also made it a criminal offence to possess an unregistered firearm. The initial creation of the registry was challenged by several provinces, including Alberta who proceeded with a reference in the Alberta Court of Appeal which led ultimately to an appeal to this Court. In the *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783, this Court concluded that the *Firearms Act* came within the criminal law authority of the federal Parliament, and that “the provinces ha[d] not established that the effects of the law on provincial matters [were] more than incidental”: para. 50.

[6] The *Firearms Act* provided for the creation of two types of registries. The Registrar of Firearms (“Registrar”) was to maintain a single registry, the CFR, containing records of the registration certificates for all prohibited firearms, restricted firearms, and unrestricted firearms (long guns) acquired, transferred, or possessed in Canada: s. 83. In addition, the *Firearms Act* requires that a Chief Firearms Officer (“CFO”) be appointed in each province and territory — either by a provincial minister or by a federal minister: s. 2. This officer must license individuals to possess firearms and must keep a registry containing records of every licence and authorization that she issues or revokes: s. 87. By law, the Registrar and the CFOs can access both types of registries: s. 90. In practice, that access was ensured by the Canadian Firearms Information System (“CFIS”), an electronic

des armes à feu (« RCAF ») découle directement d’une loi fédérale et ne dépend d’aucun texte législatif provincial. Différentes considérations peuvent être présentes dans le cas d’un régime législatif fédéral-provincial réellement intégré. Le RCAF ne constitue cependant pas, à notre avis, un régime de ce genre. Nous n’avons donc pas à nous demander ce qui pourrait arriver si c’était le cas.

## II. Faits et historique judiciaire

### A. *Aperçu des faits*

[5] En 1995, le Parlement a adopté la *Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, c. 39, qui a créé un régime complet obligeant tous les détenteurs d’armes à feu, dont ceux qui possèdent une arme d’épaule, à obtenir un permis et à enregistrer leurs armes. Elle a aussi érigé en infraction criminelle la possession d’une arme à feu non enregistrée. La création du registre a été contestée par plusieurs provinces, y compris l’Alberta qui a adressé à la Cour d’appel de cette province un renvoi qui s’est soldé en dernier lieu par un pourvoi devant notre Cour. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, notre Cour a conclu que cette loi relevait de la compétence du Parlement fédéral en droit criminel et que « les provinces n’[avaie]nt pas démontré que les effets de la loi sur les matières provinciales étaient plus que secondaires » : par. 50.

[6] La *Loi sur les armes à feu* prévoyait la création de deux types de registre. Le directeur de l’enregistrement des armes à feu (« Directeur ») devait tenir un registre unique, le RCAF, contenant des fichiers relatifs aux certificats d’enregistrement des armes prohibées, armes à autorisation restreinte et armes sans restriction (armes d’épaule) acquises, transférées ou détenues au Canada : art. 83. En outre, la *Loi sur les armes à feu* exige qu’un contrôleur des armes à feu (« Contrôleur ») soit nommé dans chaque province et territoire, soit par un ministre provincial, soit par un ministre fédéral : art. 2. Ce fonctionnaire doit autoriser les particuliers à posséder des armes à feu et tenir un registre contenant des fichiers sur les permis et autorisations qu’il délivre ou révoque : art. 87. En droit, le Directeur et le Contrôleur peuvent consulter les deux types de

database managed by the Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”). Although the provincial government could access all registration and licensing information in all of the registries through the CFIS database, the statutory authority of CFOs only permitted them to contribute and modify data in their specific licensing registry: ss. 87 and 90.

[7] In April 2012, Parliament enacted the *ELRA*, which repeals the registration requirement for long guns and decriminalizes the possession of an unregistered long gun. The registration requirements for prohibited and restricted firearms remain in force, and the registries continue to collect and maintain that data.<sup>1</sup> Section 29 of the *ELRA* requires the destruction of all records contained in the registries related to the registration of firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms:

**29.** (1) The Commissioner of Firearms shall ensure the destruction as soon as feasible of all records in the Canadian Firearms Registry related to the registration of firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms and all copies of those records under the Commissioner’s control.

(2) Each chief firearms officer shall ensure the destruction as soon as feasible of all records under their control related to the registration of firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms and all copies of those records under their control.

(3) Sections 12 and 13 of the *Library and Archives of Canada Act* and subsections 6(1) and (3) of the *Privacy Act* do not apply with respect to the destruction of the records and copies referred to in subsections (1) and (2).

<sup>1</sup> The *ELRA* relates only to the registration of long guns. It does not affect the licensing or authorization of individuals by the CFOs.

registre : art. 90. Dans les faits, l’accès à ces registres était assuré par le Système canadien d’information relativement aux armes à feu (« SCIRAF »), une base de données électronique administrée par la Gendarmerie royale du Canada (« GRC »). Le gouvernement provincial pouvait accéder à tous les renseignements sur l’enregistrement et la délivrance de permis dans l’ensemble des registres grâce à la base de données du SCIRAF, mais le pouvoir légal des contrôleurs provinciaux ne leur permettait que d’ajouter et de modifier des données dans leur registre de permis respectif : art. 87 et 90.

[7] En avril 2012, le Parlement a adopté la *LARA*, qui supprime l’obligation d’enregistrer les armes d’épaule et décriminalise la possession d’une arme d’épaule non enregistrée. L’obligation d’enregistrer les armes prohibées et les armes à autorisation restreinte demeure en vigueur, et les registres continuent de recueillir et de conserver les données en question<sup>1</sup>. L’article 29 de la *LARA* exige la destruction de tous les fichiers relatifs à l’enregistrement des armes à feu autres que les armes prohibées ou les armes à autorisation restreinte qui se trouvent dans les registres :

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

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

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

<sup>1</sup> La *LARA* ne se rapporte qu’à l’enregistrement des armes d’épaule. Elle n’a aucun effet sur les permis et autorisations délivrés par le Contrôleur.

[8] When it became clear that Canada was going forward with the repeal of the registration requirement for long guns, Quebec expressed its intention to create its own long-gun registry and asked the federal authorities for the data connected to Quebec contained in the CFR. Canada refused and made clear that it intended to permanently destroy all data related to the registration of long guns. In light of this refusal, Quebec sought a declaration that s. 29 of the *ELRA* is *ultra vires* (that is, beyond the powers of Parliament), and that Quebec has a right to obtain the data. To date, the Quebec National Assembly has not enacted legislation creating a provincial long-gun registry.

B. *Superior Court of Quebec, 2012 QCCS 4202*

[9] In the Superior Court, Blanchard J. held that the CFR is the result of concerted efforts between the different levels of government (federal, provincial and municipal) and is therefore a result of cooperative federalism. Finding that the pith and substance of s. 29 is to prevent provincial governments from exercising their legislative competence by precluding them from using the product of this partnership, he held that s. 29 amounts to a violation of the principle of cooperative federalism and is *ultra vires* the powers of Parliament to legislate in relation to criminal law.

[10] In addition to declaring s. 29 of the *ELRA* unconstitutional as it applies to data connected to Quebec, Blanchard J. ordered Canada to transfer that data to the province.

C. *Quebec Court of Appeal, 2013 QCCA 1138*

[11] A five-judge panel of the Court of Appeal unanimously reversed the decision of Blanchard J.

[12] Writing for the Court of Appeal, Duval Hesler C.J.Q. held that Blanchard J. confounded some aspects of the Canadian Firearms Registration

[8] Quand il est devenu évident que le Canada allait de l'avant avec la suppression de l'obligation d'enregistrer les armes d'épaule, le Québec a fait part de son intention de créer son propre registre des armes d'épaule et demandé aux autorités fédérales les données du RCAF qui ont un lien avec le Québec. Le Canada a refusé et affirmé clairement qu'il entendait détruire de façon permanente toutes les données relatives à l'enregistrement des armes d'épaule. Face à ce refus, le Québec a demandé un jugement déclaratoire portant que l'art. 29 de la *LARA* est *ultra vires* (c'est-à-dire qu'il outrepassé les pouvoirs du Parlement) et que le Québec a le droit d'obtenir les données. À ce jour, l'Assemblée nationale du Québec n'a pas adopté de loi créant un registre provincial des armes d'épaule.

B. *Cour supérieure du Québec, 2012 QCCS 4202, [2012] R.J.Q. 1895*

[9] En Cour supérieure, le juge Blanchard a déclaré que le RCAF découle des efforts concertés des paliers des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral et constitue ainsi un exemple des fruits du fédéralisme coopératif. Estimant que l'art. 29 vise, de par son caractère véritable, à empêcher les gouvernements provinciaux d'exercer leur compétence législative en utilisant les fruits de ce partenariat, il a conclu que l'art. 29 équivaut à une violation du principe du fédéralisme coopératif et excède le pouvoir du Parlement de légiférer en droit criminel.

[10] En plus de déclarer l'art. 29 de la *LARA* inconstitutionnel dans le cas des données liées au Québec, le juge Blanchard a ordonné au Canada de transférer ces données à la province.

C. *Cour d'appel du Québec, 2013 QCCA 1138, [2013] R.J.Q. 1023*

[11] Une formation de cinq juges de la Cour d'appel a infirmé à l'unanimité la décision du juge Blanchard.

[12] S'exprimant au nom de la Cour d'appel, le juge en chef Duval Hesler a décidé que le juge Blanchard avait confondu certains aspects du

System. This confusion resulted in an erroneous finding of fact that the CFR is the result of a partnership between both orders of government. That being said, Duval Hesler C.J.Q. concluded that this error was of little significance since, in her view, Parliament clearly has the power to destroy the data independent of the existence of any federal-provincial partnership.

[13] The Court of Appeal reasoned that, since this Court held in the *Reference re Firearms Act* that the creation of the CFR was *intra vires* (that is, within the authority of) the federal Parliament, Parliament can also legislate to destroy it. It also held that the principle of cooperative federalism cannot be used to supersede the formal division of powers provided in the *Constitution Act, 1867*.

[14] Finally, the Court of Appeal determined that Quebec has no right to obtain the data. The facts that Quebec had chosen to appoint a CFO and that both governments had entered into a financial agreement did not have the effect of granting Quebec any property right in the data.

### III. Analysis

#### A. *Does the Principle of Cooperative Federalism Prevent Parliament From Legislating to Dispose of the Data?*

[15] Quebec invokes the principle of cooperative federalism in support of both its argument that s. 29 of the *ELRA* is *ultra vires* and its claim that Quebec has the right to receive the data contained in the CFR related to long guns connected to Quebec. In essence, Quebec is asking us to recognize that the principle of cooperative federalism prevents Canada and the provinces from acting or legislating in a way that would hinder cooperation between both orders of government, especially in spheres of concurrent jurisdiction.

[16] In our respectful view, Quebec's position has no foundation in our constitutional law and is contrary to the governing authorities from this Court.

Système canadien d'enregistrement des armes à feu. Cette confusion l'a amené à tirer une conclusion de fait erronée voulant que le RCAF soit le fruit d'un partenariat entre les deux ordres de gouvernement. Cela dit, la juge en chef Duval Hesler a conclu que cette erreur importait peu car, à son avis, le Parlement a clairement le pouvoir de détruire les données, indépendamment de l'existence d'un partenariat fédéral-provincial.

[13] La Cour d'appel a estimé que, comme notre Cour a conclu dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu* que la création du RCAF relevait du Parlement fédéral, ce dernier peut également légiférer pour le détruire. Elle a aussi jugé que le principe du fédéralisme coopératif ne peut pas remplacer le partage officiel des compétences prévu par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[14] Enfin, la Cour d'appel a décidé que le Québec n'a pas le droit d'obtenir les données. Les faits que le Québec avait choisi de nommer un Contrôleur et que les deux gouvernements avaient conclu une entente financière ne conféraient pas au Québec un droit de propriété sur les données.

### III. Analyse

#### A. *Le principe du fédéralisme coopératif empêche-t-il le Parlement de légiférer pour disposer des données?*

[15] Le Québec invoque le principe du fédéralisme coopératif pour soutenir à la fois que l'art. 29 de la *LARA* est *ultra vires* et qu'il a le droit de recevoir les données contenues dans le RCAF qui portent sur les armes d'épaule liées à cette province. Le Québec nous demande essentiellement de reconnaître que ce principe empêche le Canada et les provinces d'agir ou de légiférer de manière à nuire à la collaboration entre les deux ordres de gouvernement, surtout dans les domaines de compétence concurrente.

[16] À notre avis, la thèse du Québec est dépourvue de fondement en droit constitutionnel canadien et contraire à la jurisprudence applicable de notre Cour.

[17] Cooperative federalism is a concept used to describe the “network of relationships between the executives of the central and regional governments [through which] mechanisms are developed, especially fiscal mechanisms, which allow a continuous redistribution of powers and resources without recourse to the courts or the amending process”: P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at p. 5-46; see also W. R. Lederman, “Some Forms and Limitations of Co-Operative Federalism”, in *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), 314. From this descriptive concept of cooperative federalism, courts have developed a legal principle that has been invoked to provide flexibility in separation of powers doctrines, such as federal paramountcy and interjurisdictional immunity. It is used to facilitate interlocking federal and provincial legislative schemes and to avoid unnecessary constraints on provincial legislative action: see, e.g., *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at paras. 24 and 43; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *Fédération des producteurs de volailles du Québec v. Pelland*, 2005 SCC 20, [2005] 1 S.C.R. 292, at para. 15; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536, at paras. 44-45; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134, at para. 63. With respect to interjurisdictional immunity, for example, the principle of cooperative federalism has been relied on to explain and justify relaxing a rigid, watertight compartments approach to the division of legislative power that unnecessarily constrains legislative action by the other order of government: “In the absence of conflicting enactments of the other level of government, the Court should avoid blocking the application of measures which are taken to be enacted in furtherance of the public interest” (*Canadian Western Bank*, at para. 37).

[18] However, we must also recognize the limits of the principle of cooperative federalism. The primacy of our written Constitution remains one of the

[17] La notion de fédéralisme coopératif sert à décrire le [TRADUCTION] « faisceau de rapports entre l’exécutif du gouvernement central et celui des gouvernements régionaux [au moyen duquel] des mécanismes, tout particulièrement des mécanismes financiers, sont établis pour permettre une répartition continue des pouvoirs et des ressources sans recourir aux tribunaux ou à la procédure d’amendement » : P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. suppl.), p. 5-46; voir aussi W. R. Lederman, « Some Forms and Limitations of Co-Operative Federalism », dans *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), 314. Les tribunaux se sont servis de cette notion descriptive de fédéralisme coopératif pour élaborer un principe juridique qui a été invoqué pour assouplir les doctrines touchant le partage des pouvoirs telles la prépondérance fédérale et l’exclusivité des compétences. Elle est utilisée pour faciliter l’intégration des régimes législatifs fédéraux et provinciaux et éviter l’imposition de contraintes inutiles aux interventions législatives provinciales : voir, p. ex., *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 24 et 43; *Renvoi relatif à la Loi sur l’organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, 2005 CSC 20, [2005] 1 R.C.S. 292, par. 15; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 44-45; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, par. 63. Quant à l’exclusivité des compétences, par exemple, on a employé le principe du fédéralisme coopératif pour expliquer et justifier l’assouplissement d’une interprétation, stricte et fondée sur des compartiments étanches, du partage des compétences législatives qui restreint inutilement l’intervention législative de l’autre ordre de gouvernement : « En l’absence de textes législatifs conflictuels de la part de l’autre ordre de gouvernement, la Cour devrait éviter d’empêcher l’application de mesures considérées comme ayant été adoptées en vue de favoriser l’intérêt public » (*Banque canadienne de l’Ouest*, par. 37).

[18] Toutefois, nous devons également reconnaître les limites du principe du fédéralisme coopératif. La primauté de notre Constitution écrite

fundamental tenets of our constitutional framework: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at para. 53. This is especially the case with regard to the division of powers:

. . . the text of the federal constitution as authoritatively interpreted in the courts remains very important. It tells us who can act in any event. In other words, constitutionally it must always be possible in a federal country to ask and answer the question — What happens if the federal and provincial governments do not agree about a particular measure of co-operative action? Then which government and legislative body has power to do what? [Emphasis added; footnote omitted.]

(Lederman, at p. 315)

[19] The principle of cooperative federalism, therefore, cannot be seen as imposing limits on the otherwise valid exercise of legislative competence: *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at p. 421. This was recently reiterated by this Court in its unanimous opinion in *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 61-62:

While flexibility and cooperation are important to federalism, they cannot override or modify the separation of powers. The *Secession Reference* affirmed federalism as an underlying constitutional principle that demands respect for the constitutional division of powers and the maintenance of a constitutional balance between federal and provincial powers.

In summary, notwithstanding the Court’s promotion of cooperative and flexible federalism, the constitutional boundaries that underlie the division of powers must be respected. The “dominant tide” of flexible federalism, however strong its pull may be, cannot sweep designated powers out to sea, nor erode the constitutional balance inherent in the Canadian federal state. [Emphasis added.]

[20] In our respectful view, the principle of cooperative federalism does not assist Quebec in this case. Neither this Court’s jurisprudence nor the text

demeure l’un des préceptes fondamentaux de notre régime constitutionnel : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 53. Cela est tout particulièrement vrai dans le cas du partage des compétences :

[TRADUCTION] . . . le texte de la constitution fédérale qui a été interprété péremptoirement par les tribunaux reste très important. Il nous dit qui peut agir, quelle que soit la situation. Autrement dit, sur le plan constitutionnel, il doit toujours être possible dans un pays fédéral de se poser la question « Que se passe-t-il si les gouvernements fédéral et provinciaux ne s’entendent pas sur une mesure de coopération en particulier? » et d’y répondre. Alors quels gouvernement et organe législatif ont le pouvoir de faire quoi? [Nous soulignons; note de bas de page omise.]

(Lederman, p. 315)

[19] On ne peut donc considérer que le principe du fédéralisme coopératif impose des limites à l’exercice par ailleurs valide d’une compétence législative : *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 421. Notre Cour l’a répété récemment dans son arrêt unanime *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 61-62 :

Bien que les principes de flexibilité et de coopération soient importants pour le bon fonctionnement d’un État fédéral, ils ne peuvent l’emporter sur le partage des compétences ou le modifier. Le *Renvoi relatif à la sécession* a confirmé que le fédéralisme est un principe constitutionnel sous-jacent qui exige le respect du partage constitutionnel des compétences et le maintien d’un équilibre constitutionnel entre les pouvoirs du fédéral et ceux des provinces.

En somme, même si la Cour préconise un fédéralisme coopératif et souple, les frontières constitutionnelles qui sous-tendent le partage des compétences doivent être respectées. Le « courant dominant » du fédéralisme souple, aussi fort soit-il, ne peut autoriser à jeter des pouvoirs spécifiques par-dessus bord, ni à éroder l’équilibre constitutionnel inhérent à l’État fédéral canadien. [Nous soulignons.]

[20] À notre avis, le principe du fédéralisme coopératif n’est d’aucune utilité au Québec en l’espèce. Ni la jurisprudence de notre Cour ni le texte

of the *Constitution Act, 1867* supports using that principle to limit the scope of legislative authority or to impose a positive obligation to facilitate cooperation where the constitutional division of powers authorizes unilateral action. To hold otherwise would undermine parliamentary sovereignty and create legal uncertainty whenever one order of government adopted legislation having some impact on the policy objectives of another. Paradoxically, such an approach could discourage the practice of cooperative federalism for fear that cooperative measures could risk diminishing a government's legislative authority to act alone.

[21] We conclude that the principle of cooperative federalism does not prevent Parliament from exercising legislative authority that it otherwise possesses to dispose of the data.

*B. Does Quebec Have the Right to Obtain the Data?*

[22] Quebec submits that it has a right to receive the long-gun registration data from the federal government whether or not Parliament is constitutionally entitled to legislate with respect to the fate of the data. In addition to the principle of cooperative federalism considered above, Quebec relies on the findings of the trial judge that Quebec's contributions to the data contained in the CFR render the data the result of a federal-provincial partnership. We note here that there is a factual disagreement with regard to whether or not the data contained in the CFR is in fact the result of a cooperative effort. The Court of Appeal was of the opinion that the conclusions of Blanchard J. on this matter were based on a palpable error of fact. In our view, this disagreement has no impact on the outcome of this case.

[23] We agree with the conclusion of our colleagues LeBel, Wagner and Gascon JJ. that Quebec "has not established a legal basis for its claim to the data": para. 198. We do so for three reasons.

de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne fondent l'emploi de ce principe pour restreindre la portée de la compétence législative ou imposer l'obligation positive de faciliter la coopération lorsque le partage constitutionnel des pouvoirs autorise une intervention unilatérale. En décider autrement minerait la souveraineté parlementaire et créerait un flou juridique chaque fois qu'un ordre de gouvernement adopte une loi qui a une certaine incidence sur les objectifs de politique générale de l'autre. Paradoxalement, une telle approche pourrait décourager la pratique du fédéralisme coopératif par crainte que les mesures de coopération affaiblissent le pouvoir législatif d'un gouvernement d'agir seul.

[21] Nous concluons que le principe du fédéralisme coopératif n'empêche pas le Parlement d'exercer une compétence législative qu'il possède par ailleurs pour disposer des données.

*B. Le Québec a-t-il le droit d'obtenir les données?*

[22] Le Québec prétend avoir le droit de recevoir du gouvernement fédéral les données sur l'enregistrement des armes d'épaule, que le Parlement soit ou non habilité par la Constitution à légiférer relativement au sort des données. Outre le principe du fédéralisme coopératif examiné précédemment, le Québec se fonde sur les conclusions du juge de première instance selon lesquelles les contributions du Québec aux données contenues dans le RCAF font de celles-ci le fruit d'un partenariat fédéral-provincial. Nous soulignons ici qu'il y a un désaccord d'ordre factuel quant à savoir si les données contenues dans le RCAF sont bel et bien le fruit d'un effort de coopération. La Cour d'appel a estimé que les conclusions du juge Blanchard sur ce point tenaient à une erreur de fait manifeste. À notre avis, ce désaccord n'a aucune incidence sur l'issue de la présente affaire.

[23] Nous souscrivons à la conclusion de nos collègues les juges LeBel, Wagner et Gascon que le Québec « n'a pas établi de fondement juridique à sa revendication des données » (par. 198), et ce pour trois raisons.

[24] First, as mentioned above, the principle of cooperative federalism does not limit the scope of the legislative powers assigned by the Constitution.

[25] Second, Quebec's alleged right to obtain the data arises from its expectation of having continuing access to that data regardless of changes to federal legislation. We cannot agree that the provinces' reliance on the existence of the data can limit Parliament's capacity to destroy a registry, which — as explained below — flows exclusively from its criminal law head of power. Accepting this position would circumvent or effectively overturn this Court's rejection of the "legitimate expectation" doctrine. This Court has made it clear that a province's legitimate expectation of action that the federal government would or would not undertake, even an expectation relating to financial considerations, cannot bind Parliament's legislative action: *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at pp. 557-59; see also *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199, at para. 59, and *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40, at para. 39. Quebec's position would also mean by extrapolation that the adoption of the *Firearms Act* had a binding effect — the continued existence of the CFR data — which Parliament cannot undo alone. That conclusion must also be rejected; it is contrary to the established constitutional principle that Parliament cannot, through ordinary legislation, fetter itself by inhibiting future legislative action: *Reference re Securities Act*, at para. 119; Hogg, at pp. 12-8 and 12-9.

[26] Third, even if the data accessible through the CFR was the result of a cooperative effort, as asserted by Quebec, any effort on Quebec's part was statutorily limited to the licensing data held in the CFO's licensing registry. The *Firearms Act* did not empower this officer to modify or contribute to the registration certificate data compiled and maintained by the Registrar, nor did the CFO act in her capacity as a provincial official in maintaining the

[24] Premièrement, nous le répétons, le principe du fédéralisme coopératif ne limite pas la portée des pouvoirs législatifs dévolus par la Constitution.

[25] Deuxièmement, le droit allégué du Québec d'obtenir les données prend sa source dans le fait qu'il s'attend à bénéficier d'un accès continu à celles-ci, peu importe les modifications apportées à la loi fédérale. Nous ne pouvons souscrire à l'opinion selon laquelle le fait que les provinces comptent sur l'existence des données peut limiter la capacité du Parlement de détruire un registre qui, comme nous l'expliquerons plus loin, découle exclusivement de son chef de compétence concernant le droit criminel. Si nous retenions cette thèse, cela aurait pour effet de contourner ou d'infirmer concrètement le rejet, par notre Cour, de la théorie de l'« expectative légitime ». Notre Cour a clairement affirmé que l'attente légitime d'une province concernant la mesure que le gouvernement fédéral prendrait ou non, même une attente relative à des considérations financières, ne saurait lier l'intervention législative du Parlement : *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557-559; voir aussi *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, par. 59, et *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40, par. 39. La thèse du Québec signifierait aussi, par extrapolation, que l'adoption de la *Loi sur les armes à feu* a eu un effet contraignant — le maintien des données du RCAF — que le Parlement n'est pas à même de défaire seul. Il faut également rejeter cette conclusion; elle est contraire au principe constitutionnel établi voulant que le Parlement ne puisse entraver, au moyen d'une loi ordinaire, l'exercice futur de son pouvoir de légiférer : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 119; Hogg, p. 12-8 et 12-9.

[26] Troisièmement, même si les données accessibles par l'entremise du RCAF étaient le fruit d'un effort de coopération, comme le fait valoir le Québec, tout effort de sa part était limité de par la loi aux données sur les permis conservées dans le registre des permis de la Contrôleur. La *Loi sur les armes à feu* n'a pas habilité cette fonctionnaire à modifier les données recueillies et conservées par le Directeur relativement aux certificats d'enregistrement ou à

licensing registry. As s. 29 of the *ELRA* contemplates the registration data, not the licensing data, we agree with the Quebec Court of Appeal that [TRANSLATION] “this claim fails to demonstrate that there is a right to the data in the CFR or that Quebec participated in the creation of the CFR”: para. 57 (CanLII). In addition, we note that Quebec’s argument relies on agreements between the federal and provincial governments, and on other pieces of evidence which include RCMP documents, federal-provincial funding agreements, and statements from politicians and other officials involved. These legal instruments and pieces of evidence are unquestionably subordinate to parliamentary sovereignty and can therefore be displaced by valid federal legislation. Moreover, even if, as Quebec submits, there is no legal obstacle to the federal government transferring the data to Quebec, the absence of a legal obstacle to undertaking a given action does not, alone, create a legal obligation to do so.

C. *Is Section 29 Ultra Vires Parliament’s Criminal Law Power?*

(1) Applicable Legal Principles

[27] The Constitution confers on Parliament the exclusive authority to legislate with respect to, among others, “all [m]atters” coming within “[t]he Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters”: *Constitution Act, 1867*, s. 91(27). In that regard, the Chief Justice stated the following constitutional question in this case:

Is s. 29 of the *Ending the Long-gun Registry Act*, S.C. 2012, c. 6, *ultra vires* Parliament having regard to its criminal law power under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

[28] To answer this question, we first characterize the law — that is, determine its subject matter or

en ajouter, et la Contrôleure n’a pas agi non plus comme fonctionnaire provinciale en tenant le registre des permis. Puisque l’art. 29 de la *LARA* vise les données sur l’enregistrement et non celles sur les permis, nous convenons avec la Cour d’appel du Québec que « cette prétention ne permet pas ni de démontrer un droit aux données du RCAF, ni de démontrer que le Québec a participé à la confection du RCAF » : par. 57. De plus, nous faisons remarquer que l’argument du Québec repose sur des ententes intervenues entre le gouvernement fédéral et les provinces de même que sur d’autres éléments de preuve, notamment des documents de la GRC, des ententes de financement fédérales-provinciales et des déclarations de politiciens et bureaucrates concernés. Ces documents juridiques et éléments de preuve sont indéniablement subordonnés à la souveraineté parlementaire et ils peuvent donc être écartés par une loi fédérale valide. Qui plus est, même si, comme le soutient le Québec, aucun obstacle juridique n’empêche le gouvernement fédéral de transférer les données au Québec, l’absence d’un tel obstacle à la prise d’une mesure donnée ne crée pas à elle seule l’obligation juridique de prendre cette mesure.

C. *L’article 29 outrepassé-t-il la compétence du Parlement en matière de droit criminel?*

(1) Principes juridiques applicables

[27] La Constitution confère au Parlement le pouvoir exclusif de légiférer notamment à l’égard de « toutes les matières » qui relèvent de « [l]a loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle » : *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(27). À cet égard, la Juge en chef a formulé la question constitutionnelle suivante en l’espèce :

L’article 29 de la *Loi sur l’abolition du registre des armes d’épaule*, L.C. 2012, c. 6, outrepassé-t-il les pouvoirs du Parlement en matière de droit criminel que lui confère le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

[28] Pour répondre à cette question, nous commençons par qualifier la loi, c’est-à-dire établir son

“pith and substance” — and then classify it as to whether it is in relation to the subject of criminal law and procedure.

[29] The “pith and substance” analysis involves determining the law’s “dominant purpose or true character”: *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at para. 29. As Binnie and LeBel JJ. put it in *Canadian Western Bank*, at para. 26: “This initial analysis consists of an inquiry into the true nature of the law in question for the purpose of identifying the ‘matter’ to which it essentially relates” (emphasis added). The object of the exercise is to determine whether that “matter” comes within a particular class of subjects for the purpose of determining which order of government can legislate. Both the law’s purpose and its legal and practical effects are considered as part of this analysis: *Reference re Securities Act*, at paras. 63-64; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453, at para. 20; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, at paras. 53-54. Care must be taken, however, not to confuse the law’s purpose with “the means chosen to achieve it”: *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569, at para. 25.

[30] Where the challenge concerns a particular provision which forms part of a larger scheme, the pith and substance analysis begins with the challenged provision: *Kitkatla Band*, at para. 56. However, the “matter” of the provision must be considered in the context of the larger scheme, as its relationship to that scheme may be an important consideration in determining its pith and substance: *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302, at paras. 20-21.

[31] Courts must be careful not to endorse a “colourable” statute, that is, one that in form appears to relate to a matter within the legislative competence of the enacting order of government, but in substance addresses a matter falling outside its competence: see Hogg, at p. 15-19; *Reference re Upper*

objet ou « caractère véritable », puis déterminons si elle se rapporte au droit et à la procédure criminels.

[29] L’analyse du « caractère véritable » consiste à établir « [l’]objet principal ou [. . .] [l’]idée maîtresse » de la loi : *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 29. Comme l’ont dit les juges Binnie et LeBel dans *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 26 : « Cette première analyse consiste dans une recherche sur la nature véritable de la loi en question afin d’identifier la “matière” sur laquelle elle porte essentiellement » (nous soulignons). L’objet de l’exercice est de déterminer si la « matière » en cause fait partie d’une catégorie particulière de sujets afin de décider quel ordre de gouvernement peut légiférer. Tant l’objet de la loi que ses effets juridiques et effets concrets sont considérés comme faisant partie de cette analyse : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 63-64; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 53-54. Il faut toutefois éviter soigneusement de confondre l’objet de la loi et « les moyens choisis pour réaliser cet objet » : *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569, par. 25.

[30] Lorsque la contestation vise la disposition précise d’un régime général, l’analyse du caractère véritable a comme point de départ la disposition attaquée : *Bande Kitkatla*, par. 56. La « matière » de la disposition doit cependant être examinée dans le contexte du régime général, vu que son lien avec ce régime peut être une considération importante lorsqu’il s’agit d’établir son caractère véritable : *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302, par. 20-21.

[31] Les tribunaux doivent toutefois prendre garde de donner leur aval à une loi « déguisée », c’est-à-dire une loi qui, de par sa forme, semble porter sur une matière ressortissant à la compétence législative de l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée, mais qui traite au fond d’une matière

*Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297. The colourability doctrine simply means that “form is not controlling in the determination of essential character”: A. S. Abel, “The Neglected Logic of 91 and 92” (1969), 19 *U.T.L.J.* 487, at p. 494; Hogg, at p. 15-20. Courts are, for good reasons, reluctant to find legislation to be colourable: H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6th ed. 2014), at p. 464. There is a danger that any broader application of the colourability doctrine may lead the courts to exceed their role of determining the constitutionality of legislation and, instead, express disapproval of either the policy of the statute or the means by which the legislation seeks to carry it out: Hogg, at p. 15-20; see also *Ward*, at para. 26.

[32] Once the subject matter has been identified, the next step of the pith and substance analysis consists of classifying the legislation or provision in relation to the division of legislative power in the Constitution. Here, we must determine whether the “matter” of s. 29 of the *ELRA* comes within the “subject” of criminal law, a head of power attributed to Parliament at s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*. This classification exercise may — and often does — involve defining the scope of the relevant head or heads of power: *Reference re Securities Act*, at para. 65. If the “matter” of the legislation comes within the “subject” of the head of power of the enacting order of government, the legislation is *intra vires* even if it has incidental effects on the other jurisdiction’s legislative competence (subject to federal paramountcy in the case of provincial legislation): *Reference re Firearms Act*, at para. 49.

[33] This point takes on special importance when considering the classification of a law, like this one, that undoes a previously enacted scheme. In classifying legislation that undoes an existing legislative scheme, due regard must be paid to the proper classification of that scheme. Consider the example of the repeal of a criminal offence. The scope of the criminal law power extends to laws that create a

dépassant sa compétence : voir Hogg, p. 15-19; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297. La théorie du détournement de pouvoir veut simplement dire que [TRADUCTION] « la forme n’est pas déterminante lorsqu’il s’agit d’établir le caractère essentiel » : A. S. Abel, « The Neglected Logic of 91 and 92 » (1969), 19 *U.T.L.J.* 487, p. 494; Hogg, p. 15-20. Les tribunaux sont, à juste titre, réticents à conclure qu’une loi est déguisée : H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6<sup>e</sup> éd. 2014), p. 464. Une application plus étendue de la théorie du détournement de pouvoir risque d’amener les tribunaux à dépasser leur fonction de statuer sur la constitutionnalité d’une loi et à manifester plutôt leur désapprobation soit du principe directeur du texte législatif, soit du moyen par lequel la loi cherche à l’appliquer : Hogg, p. 15-20; voir également *Ward*, par. 26.

[32] Une fois l’objet cerné, la prochaine étape de l’analyse du caractère véritable consiste à classer la loi ou la disposition par rapport au partage des compétences législatives prévu par la Constitution. En l’espèce, nous devons décider si la « matière » de l’art. 29 de la *LARA* relève du « sujet » du droit criminel, un domaine de compétence attribué au Parlement par le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette classification peut impliquer — et implique souvent — que l’on définisse la nature et l’étendue du ou des chefs de compétence applicables : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 65. Lorsque la « matière » de la loi relève du « sujet » du domaine de compétence dévolu à l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée, la loi est *intra vires* même si elle a des effets accessoires sur la compétence législative de l’autre ressort (sous réserve de la prépondérance fédérale dans le cas d’une loi provinciale) : *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 49.

[33] Cet élément revêt une importance particulière lorsque vient le temps d’examiner la classification d’une loi, comme celle en l’espèce, qui défait un régime antérieur. Pour classer une loi qui défait un régime législatif en vigueur, il faut tenir dûment compte du bon classement de ce régime. Prenez l’exemple de l’abrogation d’une infraction criminelle. La compétence en matière de

prohibition backed by a penalty for a criminal law purpose: *Reference re Firearms Act*, at para. 27. A law creating a true criminal offence clearly has these features, but a law repealing that same offence does not; the latter does not create a prohibition backed by a penalty for a criminal law purpose. The repealing enactment, however, is clearly criminal law because the “matter” of that law comes within the same criminal law subject as did the provision it seeks to repeal. This is why Quebec is clearly right in this case not to question Parliament’s authority to repeal the long-gun registry scheme, and to restrict its challenge to s. 29 of the *ELRA*, which provides for the destruction of the data. The fatal flaw in Quebec’s analysis, however, is that in characterizing the pith and substance of s. 29, it ignores the place of the data gathering and retention provisions in the overall scheme.

(2) Application

(a) *The “Matter” of Section 29*

[34] In essence, Quebec submits that the pith and substance of s. 29 of the *ELRA* is to prevent the long-gun registry from being continued through provincial legislation. Although Quebec does not suggest that this “matter” comes within any of the enumerated heads of provincial legislative power, it submits nonetheless that the federal legislation is not a valid exercise of the criminal law power because it [TRANSLATION] “encroaches massively on the ability of a provincial legislature to exercise as it sees fit its powers with respect to the administration of justice, public safety, the prevention of crime and the social costs associated with crime”: A.F., at para. 122; see also para. 115. Quebec relies on several statements made by the Prime Minister and other federal cabinet ministers to the effect that Canada’s objective is to put a definite end to the long-gun registry by destroying the data contained in the CFR connected to long guns, and that they will do nothing to support any province or territory who would like to create a local

droit criminel s’étend aux lois qui prévoient une nouvelle interdiction assortie d’une sanction pour réaliser un objet de droit criminel : *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 27. Une loi créant une authentique infraction criminelle possède clairement ces caractéristiques, mais pas une loi abrogeant cette infraction : la deuxième ne prévoit pas une interdiction assortie d’une sanction pour réaliser un objet de droit criminel. Par contre, la loi abrogative ressortit clairement au droit criminel parce que la « matière » de cette loi fait partie du même sujet de droit criminel que la disposition qu’elle vise à abroger. Voilà pourquoi le Québec a clairement raison dans le cas présent de ne pas mettre en doute le pouvoir du Parlement d’abroger le régime d’enregistrement des armes d’épaule, et de limiter sa contestation à l’art. 29 de la *LARA* qui prévoit la destruction des données. Il y a cependant une lacune fatale dans l’analyse du Québec : en qualifiant le caractère véritable de l’art. 29, il néglige la place qu’occupent les dispositions relatives à la cueillette et à la conservation des données dans le régime général.

(2) Application

a) *La « matière » de l’art. 29*

[34] Le Québec prétend essentiellement que l’art. 29 de la *LARA* vise, de par son caractère véritable, à empêcher le maintien du registre des armes d’épaule par une loi provinciale. Bien que le Québec n’affirme pas que cette « matière » relève d’un ou l’autre des chefs de compétence provinciaux énumérés, il soutient néanmoins que la loi fédérale ne constitue pas un exercice valide de la compétence en droit criminel car elle « empiète de façon massive sur la capacité de la législature provinciale d’exercer comme elle l’entend ses compétences en matière d’administration de la justice, de sécurité publique, de prévention de la criminalité et des coûts sociaux qui lui sont associés » : m.a., par. 122; voir aussi le par. 115. Le Québec se fonde sur plusieurs déclarations du premier ministre et d’autres ministres fédéraux suivant lesquelles l’objectif du Canada est de mettre définitivement un terme au registre des armes d’épaule en détruisant les données contenues dans le RCAF qui sont liées à ces armes, et ils ne feront rien pour aider la province

long-gun registry. Quebec also submits that the effect of the destruction of the data will be to make it prohibitively expensive and complicated for the province to create its own long-gun registry. Section 29 of the *ELRA* therefore constitutes an encroachment on the province's powers.

[35] Canada submits that the subject matter of s. 29 is the same as the rest of the *ELRA*: to abolish the long-gun registry and put an end to what it considers an unwarranted intrusion into the private lives of Canadian gun owners. Canada also asserts that the practical effects of the destruction of the data on provinces who want to create their own gun control scheme do not change the pith and substance of the impugned provision.

[36] In our respectful view, the proper characterization of the “matter” of s. 29 of the *ELRA* derives from that of the scheme that it is undoing. In the *Reference re Firearms Act*, this Court held that both the criminal prohibition on possessing an unregistered firearm and the registration scheme provided for in the *Firearms Act* were valid public safety measures. It determined that the purpose of the scheme was to address “the problem of the misuse of firearms and the threat it poses to public safety”: para. 21. It also held that the effects of the scheme supported the conclusion that the *Firearms Act* is a public safety measure: para. 24. The Court rejected arguments from Ontario and Saskatchewan to the effect that the “matter” of the registration and data retention provisions, which s. 29 seeks to dismantle, was the regulation of property within the province. The Court concluded that the “matter” of these provisions was the same as the rest of the scheme — public safety — and that they should accordingly be classified as being in relation to the subject of criminal law:

We are not persuaded that the registration provisions can be severed from the rest of the Act, nor that they fail to serve Parliament's purpose in promoting public safety. The licensing provisions require everyone who possesses a gun to be licensed. The registration provisions require

ou le territoire qui souhaite créer un registre régional des armes d'épaule. Toujours selon le Québec, la destruction des données fera en sorte qu'il sera excessivement coûteux et difficile pour lui de créer son propre registre des armes d'épaule. L'article 29 de la *LARA* constitue donc un empiètement sur les pouvoirs de la province.

[35] Selon le Canada, l'art. 29 et les autres dispositions de la *LARA* partagent le même objet : abolir le registre des armes d'épaule et mettre un terme à ce qu'il considère être une intrusion injustifiée dans la vie privée des propriétaires canadiens d'armes à feu. Le Canada ajoute que les répercussions concrètes de la destruction des données sur les provinces désireuses de créer leur propre régime de contrôle des armes à feu ne modifient pas le caractère véritable de la disposition attaquée.

[36] À notre avis, la qualification correcte de la « matière » de l'art. 29 de la *LARA* est fonction de celle du régime que l'art. 29 défait. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, notre Cour a conclu que l'interdiction pénale de la possession d'une arme à feu non enregistrée et le régime d'enregistrement prévus par cette loi étaient des mesures valides de sécurité publique. Elle a décidé que le régime avait pour objet de régler « le problème de l'usage abusif des armes à feu et de la menace qu'il constitue pour la sécurité publique » : par. 21. Toujours selon notre Cour, les effets du régime appuyaient la conclusion que la *Loi sur les armes à feu* était une mesure de sécurité publique : par. 24. La Cour a rejeté les arguments de l'Ontario et de la Saskatchewan selon lesquels la réglementation des biens dans la province constituait la « matière » des dispositions relatives à l'enregistrement et à la conservation des données, dispositions que l'art. 29 vise à démanteler. Elle a conclu que leur « matière » était la même que celle des autres dispositions du régime — la sécurité publique — et qu'elles devraient donc être considérées comme ayant trait au droit criminel :

Nous ne sommes pas convaincus que les dispositions relatives à l'enregistrement peuvent être retranchées de la Loi, ni qu'elles ne servent pas l'objet de sécurité publique poursuivi par le Parlement. Les dispositions relatives aux permis obligent quiconque possède une arme à

all guns to be registered. The combination of the two parts of the scheme is intended to ensure that when a firearm is transferred from one person to another, the recipient is licensed. Absent a registration system, this would be impossible to ascertain. If a gun is found in the possession of an unlicensed person, the registration system permits the government to determine where the gun originated. With a registration scheme in place, licensed owners can be held responsible for the transfer of their weapons. . . . These interconnections demonstrate that the registration and licensing portions of the *Firearms Act* are both tightly linked to Parliament's goal in promoting safety by reducing the misuse of any and all firearms. Both portions are integral and necessary to the operation of the scheme. [Emphasis added.]

(*Reference re Firearms Act*, at para. 47)

[37] Viewed in this light, the “matter” of s. 29 is simply to determine what will happen with the data collected under a now repealed legislative scheme. Given that the “matter” of the registration scheme, including data collection, was found to be public safety in the *Reference re Firearms Act*, dealing with the collected data following the repeal of the scheme must share that same characterization. It is logical that the *ELRA* provides for what is to happen with the remains of the scheme that it repeals, and destroying the data is the means Parliament adopted to accomplish that purpose. This is not to say that every measure that is part of or consequent to the repeal of legislation invariably shares the pith and substance of the repealed scheme. However, in this case, the repealing enactment's purpose and effects are to determine what will happen to the data collected under the now repealed scheme, a scheme that the Court previously characterized as being in relation to public safety.

[38] Quebec's submissions, in our respectful view, confuse the subject matter of s. 29 of the *ELRA* with Canada's motives and the means employed by Parliament. In determining the true character of s. 29, we are not concerned with whether destroying the

feu à obtenir un permis. Les dispositions relatives à l'enregistrement exigent l'enregistrement de toutes les armes à feu. La combinaison des deux parties du régime vise à assurer que, lorsqu'une arme à feu change de propriétaire, le nouveau propriétaire ait un permis. Sans système d'enregistrement, cela serait impossible à vérifier. Si une arme à feu est trouvée en la possession d'une personne sans permis, le système d'enregistrement permet au gouvernement d'en déterminer la provenance. Avec un régime d'enregistrement en place, les propriétaires détenant un permis peuvent être tenus responsables de la cession de leurs armes. [. . .] Ces liens multiples démontrent que les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives à l'enregistrement et aux permis sont toutes deux étroitement liées au but visé par le Parlement, soit la promotion de la sécurité par la réduction de l'usage abusif de toutes les armes à feu. Ces deux catégories de dispositions sont partie intégrante et nécessaire du régime. [Nous soulignons.]

(*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 47)

[37] Vue sous cet angle, la « matière » de l'art. 29 consiste uniquement à déterminer ce qu'il adviendra des données recueillies en application d'un régime législatif désormais abrogé. Puisque la Cour a jugé, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, que la sécurité publique constituait la « matière » du régime d'enregistrement et de la collecte de données, le traitement des données après l'abrogation du régime doit partager la même qualification. Il est logique que la *LARA* indique le sort réservé aux vestiges du régime qu'elle abroge, et la destruction des données est le moyen choisi par le Parlement pour réaliser cet objectif. Cela ne veut pas dire que toute mesure faisant partie de l'abrogation de la loi ou en découlant a invariablement le même caractère véritable que le régime abrogé. Toutefois, en l'espèce, l'objet et les effets de la loi abrogative sont de déterminer ce qu'il adviendra des données recueillies en application du régime maintenant abrogé, que la Cour a déjà qualifié comme se rapportant à la sécurité publique.

[38] Nous sommes d'avis que le Québec confond dans son argumentation l'objet de l'art. 29 de la *LARA* ainsi que les motifs du Canada et le moyen employé par le Parlement. Pour déterminer la nature véritable de l'art. 29, nous ne nous intéressons

data is good policy, whether Canada's motives were sound, or whether the destruction of that data conflicts with the policy objectives of Quebec. We recognize that the federal government's ultimate goal may well have been to prevent Quebec from creating its own long-gun registry. We also accept that the destruction of the data is the means chosen by Canada because of its irremediable nature. That being said, these considerations are not indicative of a "colourable" purpose from a division of powers' perspective. An intention on the part of one level of government to prevent another from realizing a policy objective it disagrees with does not, on its own, lead to the conclusion that there is an encroachment on the other level of government's sphere of exclusive jurisdiction. The fact that s. 29 of the *ELRA* has the practical effect of making it more difficult financially for Quebec to create its own gun control regime does not, in light of the rejection of the legitimate expectations doctrine, affect the pith and substance of the provision. As Sopinka J. said in *Reference re Canada Assistance Plan*, "[i]mpact' [upon a constitutional interest outside Parliament's jurisdiction] with nothing more is clearly not enough to find that a statute encroaches upon the jurisdiction of the other level of government": p. 567. In our view, the practical effects of s. 29 do not exceed that threshold.

[39] Quebec also submits that an analogy can be drawn between the facts of this case and those in *Upper Churchill*, in which this Court held that Newfoundland legislation repealing a statutory lease granted to Hydro-Quebec was colourable because it was in fact expropriating rights situated outside the province: p. 335. This argument implies that s. 29 exceeds Parliament's criminal law jurisdiction and is a colourable attempt to legislate in relation to property and civil rights in the province: see P. Daly, "Dismantling Regulatory Structures: Canada's Long-Gun Registry as Case Study" (2014), 33 *N.J.C.L.* 169, at pp. 178-80.

pas aux questions de savoir s'il est judicieux de détruire les données, si les motifs du Canada étaient valables ou si la destruction de ces données est en conflit avec les objectifs de politique générale du Québec. Nous reconnaissons que le gouvernement fédéral avait fort possiblement comme but ultime d'empêcher le Québec de créer son propre registre des armes d'épaule. Nous convenons aussi que la destruction des données est le moyen choisi par le Canada en raison de son caractère irrémédiable. Cela dit, ces considérations ne dénotent pas un objet « déguisé » du point de vue du partage des compétences. L'intention d'un ordre de gouvernement d'empêcher un autre de réaliser un objectif de politique générale auquel il ne souscrit pas ne mène pas, à elle seule, à la conclusion qu'il y a empiètement sur le champ de compétence exclusive de l'autre ordre de gouvernement. Vu le rejet de la théorie de l'expectative légitime, le fait que l'art. 29 de la *LARA* a pour effet concret qu'il est plus difficile sur le plan financier pour le Québec de créer son propre régime de contrôle des armes à feu n'a pas d'incidence sur le caractère véritable de la disposition. Comme l'a dit le juge Sopinka dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada*, « [d]e simples "répercussions" [sur un droit constitutionnel qui échappe à la compétence du Parlement], prises isolément, ne sont manifestement pas suffisantes pour conclure qu'une loi empiète sur la compétence de l'autre palier de gouvernement » : p. 567. Les effets concrets de l'art. 29 ne nous semblent pas dépasser ce seuil.

[39] Le Québec ajoute qu'il est possible de dresser un parallèle entre les faits de l'espèce et ceux de l'affaire *Upper Churchill*, où notre Cour a conclu qu'une loi terre-neuvienne abrogeant un bail législatif consenti à Hydro-Québec était déguisée parce qu'elle expropriait en fait des droits situés à l'extérieur de la province : p. 335. Cet argument laisse entendre que l'art. 29 excède la compétence du Parlement en matière de droit criminel et constitue une tentative déguisée de légiférer relativement à la propriété et aux droits civils dans la province : voir P. Daly, « Dismantling Regulatory Structures : Canada's Long-Gun Registry as Case Study » (2014), 33 *R.N.D.C.* 169, p. 178-180.

[40] We reject this argument. Like the Quebec Court of Appeal, we do not think that the principles in *Upper Churchill* are applicable to this case. As we have discussed earlier, s. 29 of the *ELRA* does not seek either in substance or in form to limit Quebec's legislative authority to create a provincial long-gun registry, whereas the impugned legislation in *Upper Churchill* did seek to interfere with Quebec's legislative authority. Rather, s. 29 simply prevents Quebec from using the data obtained through the federal long-gun registry in establishing a provincial registry. Quebec does not (and in our view could not) take the position that it could validly enact legislation that deals with what will happen with the data of the repealed scheme. That being the case, Parliament's enactment of s. 29 cannot be a colourable attempt to legislate in relation to a provincial head of power. In any event, there is no difference between the form and substance of the provisions at issue; both deal with what will happen to the data collected under the now repealed scheme. In our view, the doctrine of colourability is not engaged here.

[41] In summary, this Court has already been called upon in the *Reference re Firearms Act* to determine the pith and substance of the scheme enacted by the *Firearms Act*. In our view, legislation repealing the part of that scheme relating to long guns, including a provision addressing what will happen to the data collected thereunder, must be characterized in the same way. We conclude that s. 29, in essence, relates to public safety — as did the long-gun registration scheme being repealed by the balance of the *ELRA*.

(b) *Classification: Does Section 29 Come Within the Criminal Law Power?*

[42] Quebec submits that s. 29 cannot be a valid exercise of Parliament's criminal law power because it is not aimed at preventing crime or at decriminalizing any conduct. We disagree and would

[40] Nous rejetons cet argument. À l'instar de la Cour d'appel du Québec, nous ne croyons pas que les principes énoncés dans *Upper Churchill* s'appliquent en l'espèce. Comme nous l'avons déjà dit, l'art. 29 de la *LARA* ne vise, ni sur le plan du fond ni sur celui de la forme, à limiter le pouvoir législatif du Québec de créer un registre provincial des armes d'épaule, tandis que la loi contestée dans *Upper Churchill* cherchait à entraver ce pouvoir. L'article 29 ne fait plutôt qu'empêcher le Québec d'utiliser les données obtenues par le biais du registre fédéral des armes d'épaule pour constituer un registre provincial. Le Québec ne soutient pas (et ne peut pas soutenir selon nous) qu'il lui serait possible d'adopter valablement une loi qui porte sur le sort réservé aux données du régime abrogé. Par conséquent, l'adoption par le Parlement de l'art. 29 ne saurait constituer une tentative déguisée de légiférer à l'égard d'un chef de compétence provinciale. Quoiqu'il en soit, rien ne distingue la forme et le fond des dispositions en cause : leur forme et leur fond traitent tous deux de ce qu'il adviendra des données recueillies en application du régime maintenant abrogé. À notre avis, la théorie du détournement de pouvoir n'est pas en cause dans la présente affaire.

[41] En résumé, notre Cour a déjà été appelée, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, à déterminer le caractère véritable du régime mis en place par cette loi. Nous sommes d'avis qu'une loi abrogeant la partie de ce régime portant sur les armes d'épaule ainsi qu'une disposition indiquant ce qu'il adviendra des données recueillies en application du régime maintenant abrogé doivent être qualifiées de la même façon. Nous concluons que l'art. 29 concerne essentiellement la sécurité publique, tout comme le régime d'enregistrement des armes d'épaule abrogé par les autres dispositions de la *LARA*.

b) *Classification : L'article 29 relève-t-il de la compétence en droit criminel?*

[42] Le Québec soutient que l'art. 29 ne peut constituer un exercice valide de la compétence du Parlement en droit criminel car il ne vise pas à prévenir le crime ou à décriminaliser une conduite.

hold that s. 29 of the *ELRA* falls under the criminal law head of power.

[43] It is not contested that the repeal of criminal provisions constitutes a valid exercise of the criminal law power: Hogg, at p. 18-21. We accept that there is a factual difference between repealing a criminal provision and providing for what will happen to the data collected under that provision. That being said, we are of the view that there is no significant legal distinction between these two actions in the current case because the data at issue here was collected exclusively through the exercise of the criminal law power. The power to repeal a criminal law provision must logically be wide enough to give Parliament jurisdiction to destroy the data collected for the purpose of a criminal law provision. If a law establishing a scheme requiring collection of data is legislation “in relation to” criminal law, then legislation providing for the destruction of that data on the repeal of the scheme must also be legislation “in relation to” criminal law. This is the case here.

[44] In addition, the prospect that Parliament would not have the power to destroy records under its control and created under a scheme validly enacted by it is concerning. Since we do not see how provinces could have the power to destroy the data contained in the federally enacted long-gun registry, Quebec’s position — if it were accepted — would suggest that neither Parliament nor provincial legislatures could legislate to destroy the data of the repealed scheme. We reject this proposition as it would run afoul of the principle that the *Constitution Act, 1867* provides for a complete division of powers between both orders of governments: *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571 (P.C.), at p. 581; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326 (P.C.). There is no topic that cannot be legislated upon: *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698, at para. 34. Quebec’s proposition would also be inconsistent with the notion that Parliament possesses the

Nous ne sommes pas de cet avis et nous concluons que l’art. 29 de la *LARA* ressortit au chef de compétence concernant le droit criminel.

[43] Personne ne conteste que l’abrogation de dispositions pénales constitue un exercice valide de la compétence en matière de droit criminel : Hogg, p. 18-21. Nous convenons qu’il existe, dans les faits, une différence entre l’abrogation d’une disposition pénale et le fait d’indiquer ce qu’il adviendra des données recueillies en application de cette disposition. Cela dit, nous estimons qu’il n’y a pas de distinction importante en droit entre ces deux mesures dans la présente affaire parce que les données en cause en l’espèce ont été recueillies exclusivement par l’exercice de la compétence en droit criminel. Le pouvoir d’abroger une disposition de droit criminel doit logiquement être assez large pour habilitier le Parlement à détruire les données recueillies pour l’application d’une telle disposition. Si une loi établissant un régime qui exige la collecte de données est une loi « relativ[e] » au droit criminel, alors une loi prévoyant la destruction de ces données lors de l’abrogation du régime doit aussi être une loi « relativ[e] » au droit criminel. C’est le cas en l’espèce.

[44] De plus, l’éventualité que le Parlement n’ait pas le pouvoir de détruire les fichiers relevant de lui et créés en application d’un régime qu’il a validement adopté est troublante. Puisque nous ne voyons pas en quoi les provinces pourraient jouir du pouvoir de détruire les données contenues dans le registre des armes d’épaule mis en place par le fédéral, la thèse du Québec — si elle était retenue — donnerait à penser que ni le Parlement, ni les législatures provinciales ne peuvent légiférer pour détruire les données du régime abrogé. Nous rejetons cette proposition, celle-ci allant à l’encontre du principe que la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit un partage complet des compétences entre les deux ordres de gouvernement : *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571 (C.P.), p. 581; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326 (C.P.). Il n’existe aucun sujet à l’égard duquel une loi ne puisse être édictée : *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC

residual power to legislate on subject matters that do not come within a provincial head of power: see, e.g., *Hunt v. T&N plc*, [1993] 4 S.C.R. 289, at p. 326, and Hogg, at pp. 17-1 and 17-2.

[45] Therefore, we agree with the Quebec Court of Appeal that s. 29 of the *ELRA* should be characterized as being in relation to criminal law. It therefore falls within the legislative competence of Parliament.

#### IV. Disposition of the Appeal

[46] We would dismiss the appeal with costs throughout and answer the constitutional question as follows:

Is s. 29 of the *Ending the Long-gun Registry Act*, S.C. 2012, c. 6, *ultra vires* Parliament having regard to its criminal law power under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

Answer: No.

English version of the reasons of LeBel, Abella, Wagner and Gascon JJ. delivered by

LEBEL, WAGNER AND GASCON JJ. (dissenting) —

#### I. Introduction

[47] In 2012, Parliament enacted the *Act to amend the Criminal Code and the Firearms Act*, S.C. 2012, c. 6 (short title *Ending the Long-gun Registry Act* (“*ELRA*”). This Act repeals the provisions of the *Firearms Act*, S.C. 1995, c. 39 (“*FA*”), relating to the mandatory registration of long guns. Section 29 of the *ELRA* provides for the destruction, as soon as feasible, of all data compiled since 1998 with respect to the registration of such guns in Canada.

[48] The Quebec government, which considered the data to be the product of a federal-provincial partnership and wanted to continue registering long

79, [2004] 3 R.C.S. 698, par. 34. La proposition du Québec est aussi incompatible avec l’idée que le Parlement dispose du pouvoir résiduel de légiférer sur des sujets qui ne relèvent pas d’un chef de compétence provincial : voir, p. ex., *Hunt c. T&N plc*, [1993] 4 R.C.S. 289, p. 326, et Hogg, p. 17-1 et 17-2.

[45] Nous partageons donc l’avis de la Cour d’appel du Québec que l’art. 29 de la *LARA* devrait être considéré comme ayant trait au droit criminel et qu’il ressortit donc à la compétence législative du Parlement.

#### IV. Dispositif du pourvoi

[46] Nous sommes d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens devant toutes les cours et de répondre comme suit à la question constitutionnelle :

L’article 29 de la *Loi sur l’abolition du registre des armes d’épaule*, L.C. 2012, c. 6, outrepassé-t-il les pouvoirs du Parlement en matière de droit criminel que lui confère le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Réponse : Non.

Les motifs des juges LeBel, Abella, Wagner et Gascon ont été rendus par

LES JUGES LEBEL, WAGNER ET GASCON (dissidents) —

#### I. Introduction

[47] En 2012, le Parlement adopte la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*, L.C. 2012, c. 6 (titre abrégé *Loi sur l’abolition du registre des armes d’épaule* (« *LARA* »)). Cette loi abroge les dispositions de la *Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, c. 39 (« *LAF* »), relatives à l’enregistrement obligatoire des armes d’épaule. Son article 29 prévoit la destruction, dès que possible, de toutes les données accumulées depuis 1998 sur l’enregistrement des armes d’épaule au Canada.

[48] D’avis que les données visées découlent d’un partenariat fédéral-provincial, et soucieux de continuer l’enregistrement des armes d’épaule sur son

guns within its territory, then asked the federal government to transfer to it all data from Quebec concerning registration certificates for long guns. The federal government refused to do so, and the Attorney General of Quebec (“AGQ”) then instituted legal proceedings. According to the AGQ, the unilateral destruction of these data under s. 29 of the *ELRA* would be unconstitutional unless they were first transferred to Quebec.

[49] The Quebec Superior Court declared that s. 29 of the *ELRA* is unconstitutional and that Quebec is entitled to a transfer of these data. The Quebec Court of Appeal unanimously reversed that judgment. The AGQ now appeals to this Court. Our colleagues would dismiss the appeal.

[50] We are of the opinion that the appeal should be allowed, but only in part. This conclusion is dictated by the exceptional circumstances in which long-gun regulation was implemented in Canada. In our opinion, and this is where we diverge from our colleagues’ view, both the collection of the data with respect to long guns and the broader initiatives aimed at regulating the use of such guns were the result of a partnership with the provinces, including Quebec. Where an integrated scheme such as this requires the exercise of both federal and provincial legislative powers, the analytical framework for questions related to the division of powers must be adapted and applied accordingly. Whether the means the federal government adopted to terminate this partnership were constitutional can be measured, in particular, in terms of the effect they will have on its partners’ powers.

[51] The *ELRA* is the measure chosen by Parliament to end its participation in long-gun regulation. But s. 29 goes beyond the scope of that purpose, as it requires that the data in question be destroyed without providing for a possibility of their first being transferred to the provincial partners, which prevents the latter from using them in the exercise of their powers. This section has significant effects on Quebec’s legislative powers and is not necessary to the achievement of the *ELRA*’s purpose. Section 29 is therefore unconstitutional and should be declared to be invalid.

territoire, le gouvernement du Québec demande alors à son homologue fédéral de lui transférer les données québécoises relatives aux certificats d’enregistrement des armes d’épaule. Face au refus de ce dernier, le procureur général du Québec (« PGQ ») entame des procédures judiciaires. Selon lui, la destruction unilatérale de ces données prévue à l’art. 29 de la *LARA* est inconstitutionnelle sans le transfert préalable de celles-ci au Québec.

[49] La Cour supérieure du Québec déclare que l’art. 29 de la *LARA* est inconstitutionnel et que le Québec a le droit d’obtenir le transfert des données. La Cour d’appel du Québec à l’unanimité infirme ce jugement. Le PGQ se pourvoit devant notre Cour. Nos collègues sont d’avis de rejeter l’appel.

[50] Nous sommes d’avis que l’appel doit être accueilli, mais en partie seulement. Cette conclusion s’impose en raison du contexte inusité dans lequel le contrôle des armes d’épaule a été instauré au Canada. Selon nous, et c’est là où nous sommes en désaccord avec nos collègues, tant la collecte des données concernant les armes d’épaule que les initiatives plus larges visant à réglementer l’usage de ces armes se sont effectuées en partenariat avec les provinces, dont le Québec. En présence d’un tel régime intégré, qui fait appel à l’exercice de compétences législatives fédérale et provinciales, une application particulière du cadre d’analyse en matière de partage des compétences est requise. La constitutionnalité du moyen pris par le gouvernement fédéral pour mettre fin à ce partenariat se mesure notamment à l’aune des effets qu’il aura sur les compétences de ses partenaires.

[51] La *LARA* est le moyen qu’a choisi le Parlement pour mettre un terme à son rôle dans le contrôle des armes d’épaule. Mais l’article 29 a une portée plus large que cet objectif, puisqu’il ordonne la destruction des données en cause sans possibilité de transfert préalable aux partenaires provinciaux, ce qui les empêche de s’en servir dans l’exercice de leurs compétences. Cette disposition a des effets considérables sur les compétences législatives du Québec et n’est pas nécessaire à la réalisation de l’objectif poursuivi par la *LARA*. L’article 29 est donc inconstitutionnel et doit être déclaré invalide.

[52] Although we find that s. 29 is unconstitutional, the AGQ has nonetheless failed to establish a legal basis for his request for a compulsory transfer of the data. The conditions applicable to such a transfer are a matter for the governments concerned, not the courts.

## II. Background

[53] Firearms have been subject to regulation in Canada since early in the country's history: "Canada has had laws restricting the possession and use of firearms since 1877, and a nationwide permit system for the carrying of small arms has been in effect since 1892" (Library of Parliament, "Bill C-19: *An Act to amend the Criminal Code and the Firearms Act*", Legislative Summary No. 41-1-C19-E, November 1, 2011 ("*Legislative Summary*"), at p. 1). Since 1969, firearms have been divided into three classes for purposes of regulation: prohibited firearms, restricted firearms and non-restricted firearms (also called "long guns") (*Criminal Law Amendment Act, 1968-69*, S.C. 1968-69, c. 38, s. 6). The regulation of firearms was originally focused on prohibited and restricted firearms. During the 1970s and 1980s, there was growing discontent over the disparity in treatment between long guns and the other two classes of firearms. Various groups promoting stricter regulation of long guns started a serious debate about public safety: see R. B. Brown, *Arming and Disarming: A History of Gun Control in Canada* (2012), at pp. 167-203. Nothing came of their efforts.

[54] The tragedy at the École Polytechnique in Montréal on December 6, 1989 shook the Canadian public. In its wake, the intervener Coalition for Gun Control was formed in the early 1990s and began lobbying the Canadian government and other organizations for stricter gun control: Brown, at pp. 204-7. After a long debate and despite several failures, the Coalition's efforts finally came to fruition a few years later.

[52] Si l'article 29 est, selon nous, inconstitutionnel, le PGQ n'a cependant pas été en mesure d'établir un fondement juridique à sa demande de transfert forcé des données. La détermination des modalités d'un tel transfert relève des gouvernements concernés, non des tribunaux.

## II. Mise en contexte

[53] L'histoire de la réglementation des armes à feu au Canada remonte aux débuts de l'histoire du pays : « Le Canada a des lois en matière de possession et d'utilisation d'armes à feu depuis 1877, et un système de permis pour le port des petites armes est en vigueur depuis 1892 dans tout le pays » (Bibliothèque du Parlement, « Projet de loi C-19 : *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu* », Résumé législatif n° 41-1-C19-F, 1<sup>er</sup> novembre 2011 (« *Résumé législatif* »), p. 1). Depuis 1969, les armes sont divisées en trois catégories pour les besoins de la réglementation : les armes prohibées, les armes à autorisation restreinte et les armes sans restriction (aussi appelées « armes d'épaule ») (*Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*, S.C. 1968-69, c. 38, art. 6). Initialement, la réglementation des armes à feu met l'accent sur les armes prohibées et les armes à autorisation restreinte. Durant les années 1970 et 1980, le mécontentement concernant la disparité de traitement entre les armes d'épaule et les deux autres catégories d'armes à feu augmente. Divers groupes désireux d'intensifier la réglementation des armes d'épaule lancent des débats importants sur la sécurité publique : voir R. B. Brown, *Arming and Disarming : A History of Gun Control in Canada* (2012), p. 167-203. Leurs efforts demeurent vains.

[54] La tragédie survenue à l'École Polytechnique à Montréal le 6 décembre 1989 ébranle la population canadienne. À la suite de ce drame, l'intervenante la Coalition pour le contrôle des armes s'organise au début des années 1990 et entreprend des démarches auprès du gouvernement canadien et de diverses organisations pour accroître le contrôle des armes à feu : Brown, p. 204-207. Après de longs débats et malgré quelques échecs, ses efforts aboutissent quelques années plus tard.

[55] In 1994, the federal Minister of Justice announced his intention to introduce stronger firearms control measures. In tabling Bill C-68 (which would become the *FA*) in the House of Commons, the Minister focused on one key element: the need for and usefulness of a long-gun registration system. He stressed the important role that the provinces would have in designing this system, making the following comments, among others:

During the course of the last several months, I have been in continuous touch with senior officials and indeed with provincial counterparts, attorneys general and ministers of justice, exchanging views about the proposals that will be decided upon and announced this afternoon.

(*House of Commons Debates*, vol. 133, No. 134, 1st Sess., 35th Parl., November 30, 1994, at p. 8476)

We can take the opportunity of designing and implementing such a system in collaboration with provincial authorities, with the input of the firearms' groups to eliminate irritants, to overcome paperwork burden, to simplify and streamline the system so that all of our objectives can be achieved at the same time.

(*House of Commons Debates*, vol. 133, No. 154, 1st Sess., 35th Parl., February 16, 1995, at p. 9709)

[56] At the time of the enactment of the *FA*, there was no dispute that it would be impossible to set up a registration system without provincial collaboration. Member of Parliament Stephen Harper (who would subsequently become Prime Minister) said the following in the House:

We know that the Department of Justice retains overall responsibility for gun control but the program is predominantly administered by provincial and territorial governments, through chief firearms officers and local police agencies.

(*House of Commons Debates*, vol. 133, No. 216, 1st Sess., 35th Parl., June 12, 1995, at p. 13631)

[57] In Quebec, there was a consensus that the program would be useful, although some questioned whether the compensation for the costs of implementing and administering the program that the federal

[55] En 1994, le ministre fédéral de la Justice annonce son intention de resserrer le contrôle des armes à feu. En présentant le projet de loi C-68 (qui deviendra la *LAF*) à la Chambre des communes, le ministre met l'accent sur un élément clé, soit la nécessité et l'utilité d'un système d'enregistrement des armes d'épaule. Il insiste sur le rôle important qu'auront les provinces dans la conception même de ce système. Il déclare notamment ce qui suit :

Ces derniers mois, j'étais continuellement en contact avec des hauts fonctionnaires et même mes homologues provinciaux, les procureurs généraux et les ministres de la Justice, pour échanger des idées sur les projets que nous avons élaborés et que nous annoncerons cet après-midi.

(*Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 134, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 30 novembre 1994, p. 8476)

Nous pouvons profiter du fait qu'il nous faudra concevoir et mettre en œuvre un tel système, en collaboration avec les autorités provinciales et les groupes de propriétaires d'armes à feu, pour éliminer les irritants, réduire la paperasserie, simplifier le système et le rationaliser, afin d'atteindre simultanément tous nos objectifs.

(*Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 154, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 16 février 1995, p. 9709)

[56] Au moment de l'adoption de la *LAF*, nul ne conteste que la collaboration des provinces soit un élément crucial de la mise en place d'un système d'enregistrement. Par exemple, le député Stephen Harper (plus tard premier ministre) s'adresse en ces termes à la Chambre :

Certes, c'est le ministère de la Justice qui assume la responsabilité globale du contrôle des armes à feu, mais l'administration du programme est surtout l'affaire des gouvernements provinciaux et territoriaux, des contrôleurs des armes à feu et des forces de police locales.

(*Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 216, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 12 juin 1995, p. 13631)

[57] Au Québec, l'utilité du programme fait consensus. Cependant, un débat naît quant au caractère suffisant des remboursements pour les coûts de la mise en vigueur et de l'application du programme

government proposed to pay the provinces that chose to take part would be sufficient: see, e.g., Quebec, National Assembly, *Journal des débats*, vol. 34, No. 49, 1st Sess., 35th Leg., May 23, 1995 (online), at 14:40, Mr. Brassard (Minister of the Environment and Wildlife). Other provinces shared this concern:

I have been told the funds that the provinces received are not adequate to cover their costs. . . .

The federal government's latest offer amounts to only about two-thirds of the actual cost incurred for these programs.

(*House of Commons Debates*, June 12, 1995, at p. 13631)

[58] Upon receiving Royal Assent the day before the sixth anniversary of the École Polytechnique tragedy, the *FA* created controversy. Alberta challenged its constitutionality in 1996, arguing that it was *ultra vires* Parliament. In a unanimous opinion, the Court rejected this argument and held that the *FA* falls within the federal criminal law power: *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783 (“*FA Reference*”). We will return to this question below.

[59] The coming into force of the *FA* on December 1, 1998, marked the beginning of the registration of all firearms — including long guns — in Canada. After that date, any individual, unless an exception applied, who acquired or possessed a firearm of any type in Canada was required to hold a licence to possess firearms as well as a specific registration certificate for the firearm in question: ss. 4 to 14 and 112 (rep. s. 27 *ELRA*) *FA*; ss. 90 and 91 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46. Moreover, it should be specified that holding a licence was a precondition for obtaining a registration certificate: s. 13 *FA*.

[60] In this regard, the *FA* provides for the establishment of two types of registries: the Canadian Firearms Registry (“*CFR*”), which is to be maintained by the Registrar of Firearms (“*Registrar*”),

proposés par le gouvernement fédéral aux provinces qui souhaitent y participer : voir, p. ex., Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, vol. 34, n° 49, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 23 mai 1995 (en ligne), à 14:40, M. Brassard (ministre de l’Environnement et de la Faune). D’autres provinces partagent cette inquiétude :

On m’a dit que les fonds que les provinces reçoivent ne sont pas suffisants pour couvrir leurs coûts. . . .

La dernière offre du gouvernement fédéral ne représente qu’environ les deux tiers du coût réel de ces programmes.

(*Débats de la Chambre des communes*, 12 juin 1995, p. 13631)

[58] Dès qu’elle reçoit sa sanction royale la veille du sixième anniversaire de la tragédie de l’École Polytechnique, la *LAF* suscite la controverse. En 1996, l’Alberta conteste sa validité constitutionnelle, prétendant qu’elle outrepassse les compétences législatives du Parlement. Dans un arrêt unanime, notre Cour rejette cette prétention et juge que la *LAF* relève de la compétence fédérale en droit criminel : *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783 (« *Renvoi sur la LAF* »). Nous reviendrons sur cette question plus loin.

[59] L’entrée en vigueur de la *LAF* le 1<sup>er</sup> décembre 1998 marque la mise en place de l’enregistrement de toutes les armes à feu au Canada, y compris les armes d’épaule. Désormais, sauf exception, un particulier qui acquiert ou possède tout type d’arme au Canada doit détenir un permis de possession d’arme à feu ainsi que le certificat d’enregistrement spécifique de cette arme : art. 4 à 14 et 112 (abr. art. 27 *LARA*) *LAF*; art. 90 et 91 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46. Précisons qu’il est nécessaire d’être titulaire d’un permis pour obtenir le certificat : art. 13 *LAF*.

[60] À cet égard, la *LAF* crée deux types de registres : le Registre canadien des armes à feu (« *RCAF* »), tenu par le directeur de l’enregistrement (« *Directeur* »), et les registres des contrôleurs

and records of chief firearms officers (“CFOs”) (ss. 83 and 87 *FA*). Whereas there is only one Registrar for all of Canada, each province or territory has its own CFO. The CFOs for the territories are appointed by the federal Minister of Public Safety and Emergency Preparedness: s. 2(1) “chief firearms officer” *FA*. With respect to the provinces, on the other hand, it is only if a province has not designated a CFO that the federal minister will do so: *ibid.* At the time the *FA* was passed, CFOs were designated by five provinces, namely Ontario, Quebec, New Brunswick, Prince Edward Island and Nova Scotia (Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”), National Program Evaluation Services, *RCMP Canadian Firearms Program: Program Evaluation*, Final Approved Report, February 2010 (online) (“*CFP Evaluation*”), at p. 9; affidavit of Pierre Perron (Assistant Commissioner of the RCMP and Director General of the CFP), April 5, 2012, joint record (“J.R.”), vol. 3, at para. 10).

[61] Under the *FA*, the Registrar is responsible for issuing a registration certificate for each firearm: s. 60. The CFOs, for their part, are responsible for issuing possession licences as well as authorizations to carry and authorizations to transport for firearms belonging to individuals or businesses in their respective provinces: ss. 56 and 57 *FA*. The CFR contains, *inter alia*, information on registration certificates, and the records of the CFOs contain information on licences and authorizations to carry. Section 90 of the *FA* requires that the Registrar and the CFOs have access to one another’s registries.

[62] The Canadian Firearms Information System (“CFIS”) (formerly known as the Canadian Firearms Registration System (“CFRS”)) allows for the pooling of information in the CFR maintained by the Registrar and the registries kept by the CFOs. The CFIS is now administered by the RCMP, and it provides access to all information that must be kept pursuant to the *FA*. However, only the Registrar can modify information recorded in the CFR, and only the CFO can modify records he or she maintains: *Firearms Records Regulations*, SOR/98-213, s. 7(1) and (2).

des armes à feu (« Contrôleurs ») (art. 83 et 87 *LAF*). Alors qu’il n’y a qu’un seul Directeur au Canada, chaque province ou territoire a son propre Contrôleur. Les Contrôleurs des territoires sont nommés par le ministre fédéral de la Sécurité publique et de la Protection civile : par. 2(1) « contrôleur des armes à feu » *LAF*. Cependant, ce n’est qu’à défaut d’une nomination provinciale que ce ministre désigne le Contrôleur pour une province : *ibid.* Au moment de l’adoption de la *LAF*, cinq provinces désignent leur Contrôleur : l’Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, l’Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse (Gendarmerie royale du Canada (« GRC »), Services d’évaluation du programme national, *Programme canadien des armes à feu de la GRC : Évaluation*, Rapport final approuvé, février 2010 (en ligne) (« *Évaluation PCAF* »), p. 7; affidavit de Pierre Perron (commissaire adjoint à la GRC et directeur général du PCAF), 5 avril 2012, dossier conjoint (« d.c. »), vol. 3, par. 10).

[61] Aux termes de la *LAF*, le Directeur délivre les certificats d’enregistrement pour chaque arme à feu : art. 60. Pour leur part, les Contrôleurs délivrent les permis de possession ainsi que les autorisations de port et transport d’armes à feu appartenant à des personnes ou entreprises de leur province : art. 56 et 57 *LAF*. Le RCAF renferme notamment l’information sur les certificats d’enregistrement et les registres des Contrôleurs celle sur les permis et autorisations de port d’armes. L’article 90 de la *LAF* garantit un accès réciproque par le Directeur et par les Contrôleurs à leurs registres respectifs.

[62] Le Système canadien d’information relativement aux armes à feu (« SCIRAF ») (il était autrefois connu sous le nom de Système canadien d’enregistrement des armes à feu (« SCEAF »)) permet la mise en commun du RCAF tenu par le Directeur et des registres tenus par les Contrôleurs. Le SCIRAF est aujourd’hui administré par la GRC et permet l’accès à toutes les informations dont la tenue est exigée par la *LAF*. Cependant, le Directeur est le seul à pouvoir modifier les renseignements inscrits au RCAF et les Contrôleurs sont les seuls à pouvoir modifier les fichiers de leur propre registre : *Règlement sur les registres d’armes à feu*, DORS/98-213, par. 7(1) et (2).

[63] The keeping of the CFR and of the CFOs' records is one aspect of the broader framework of the Canadian Firearms Program ("CFP"). The CFP has multiple components, including firearms regulation, training and support for police forces and those who work in the criminal justice system, education for firearms owners, and public awareness: *CFP Evaluation*, at pp. 7-8. Several aspects of the CFP, such as the mandatory firearms safety course for owners, were developed with provincial co-operation and support: affidavit of Pierre Perron, at para. 7 and Exhibit A.

[64] In 2006, a new federal government came to power. At the outset of its mandate, it announced an amnesty under which owners of long guns would not be liable to sanctions for having failed to register their weapons or to renew their licences to possess firearms: *Order Declaring an Amnesty Period (2006)*, SOR/2006-95. The amnesty period was extended year after year, effectively decriminalizing the failure to obtain a licence and to register long guns: SOR/2007-101, SOR/2008-147, SOR/2009-139, SOR/2010-104, SOR/2011-102, SOR/2013-96 and SOR/2014-123. Nonetheless, the RCMP and its partners continued to administer the CFP, including its long-gun component.

[65] On October 25, 2011, after several bills had died on the Order Paper and following a spirited public debate, Bill C-19 was tabled in the House of Commons: *House of Commons Debates*, vol. 146, No. 036, 1st Sess., 41st Parl., at p. 2437. Its purpose was to abolish the requirement to register long guns and to ensure the destruction of all data related to the registration of such guns. It was only the portion of the CFR concerning long guns that was affected by this bill and is at issue in this appeal. Clause 29 of Bill C-19, which would become s. 29 of the *ELRA*, read as follows:

**29.** (1) The Commissioner of Firearms shall ensure the destruction as soon as feasible of all records in the Canadian Firearms Registry related to the registration of firearms that are neither prohibited firearms nor restricted

[63] La tenue du RCAF et des registres des Contrôleurs s'inscrit dans le cadre plus large du Programme canadien des armes à feu (« PCAF »). Le PCAF comporte de multiples volets, dont la réglementation des armes à feu, la formation et l'appui des forces policières et des intervenants du système de justice pénale, l'éducation des détenteurs d'armes et la sensibilisation de la population : *Évaluation PCAF*, p. 5-6. Plusieurs aspects du PCAF — à titre d'exemple, le cours de sécurité de maniement des armes à feu obligatoire pour les détenteurs d'armes à feu — sont développés avec la collaboration et l'appui des provinces : affidavit de Pierre Perron, par. 7 et pièce A.

[64] En 2006, un nouveau gouvernement fédéral entre en fonction. Dès le début de son mandat, il annonce une amnistie pour les propriétaires d'armes d'épaule contre d'éventuelles sanctions pour avoir fait défaut d'enregistrer leurs armes d'épaule ou de renouveler leur permis de possession : *Décret fixant une période d'amnistie (2006)*, DORS/2006-95. Année après année, la période d'amnistie est prolongée, et décriminalise *de facto* l'omission d'obtenir un permis et d'enregistrer les armes d'épaule : DORS/2007-101, DORS/2008-147, DORS/2009-139, DORS/2010-104, DORS/2011-102, DORS/2013-96 et DORS/2014-123. Malgré cela, la GRC et ses partenaires continuent d'administrer le PCAF, y compris sa composante relative aux armes d'épaule.

[65] Le 25 octobre 2011, après la mort au feuillet de plusieurs projets de loi et un débat public animé, le projet de loi C-19 est présenté à la Chambre des communes : *Débats de la Chambre des communes*, vol. 146, n° 036, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., p. 2437. Il vise à supprimer l'obligation d'enregistrement des armes d'épaule et à provoquer la destruction des données relatives à celles-ci. Seule la portion du RCAF relative à ces armes est touchée par le projet de loi et fait l'objet du pourvoi. L'article 29 du projet de loi C-19, qui deviendra l'art. 29 de la *LARA*, énonce ceci :

**29.** (1) Le commissaire aux armes à feu veille à ce que, dès que possible, tous les registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu autres que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte

firearms and all copies of those records under the Commissioner's control.

(2) Each chief firearms officer shall ensure the destruction as soon as feasible of all records under their control related to the registration of firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms and all copies of those records under their control.

(3) Sections 12 and 13 of the *Library and Archives of Canada Act* and subsections 6(1) and (3) of the *Privacy Act* do not apply with respect to the destruction of the records and copies referred to in subsections (1) and (2).

[66] The Quebec government, with the support of its police officers and much of its population, had made its opposition to the federal government's attempts to abolish the registration of long guns known. Between 2006 and 2011, the National Assembly had adopted at least six motions denouncing the various federal government bills, calling on members of Parliament to vote against these measures and demanding that the CFR be maintained. On November 2, 2011, it unanimously adopted a new motion, this time demanding that Quebec's CFO "take all of the necessary measures to preserve the completeness of data from Québec entered in the Firearms Registry": *Votes and Proceedings*, No. 57, 2nd Sess., 39th Leg., November 2, 2011, at pp. 693-94.

[67] Two weeks later, Quebec's Minister of Public Security appeared before the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security to ask that the CFR be maintained or, failing that, that Bill C-19 be amended by removing the provision on the destruction of the data, namely clause 29: House of Commons, *Evidence of the Standing Committee on Public Safety and National Security*, No. 012, 1st Sess., 41st Parl., November 17, 2011, at pp. 1-2. Quebec's minister also wrote to his federal counterpart to ask him to agree on terms for transferring CFIS data concerning Quebec citizens. He noted that this would be [TRANSLATION] "an excellent opportunity for the federal

qui se trouvent dans le Registre canadien des armes à feu, ainsi que toute copie de ceux-ci qui relève de lui soient détruits.

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

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

[66] Fort de l'appui de ses policiers et d'une grande partie de sa population, le gouvernement du Québec fait connaître son opposition aux tentatives du gouvernement fédéral de mettre fin à l'enregistrement des armes d'épaule. De 2006 à 2011, l'Assemblée nationale adopte au moins six motions dénonçant les divers projets de loi du gouvernement fédéral, demandant aux députés fédéraux de voter contre ces mesures et exigeant le maintien du RCAF. Le 2 novembre 2011, elle adopte à l'unanimité une nouvelle motion qui demande cette fois au Contrôleur québécois des armes à feu de « pren[dre] toutes les mesures nécessaires afin de préserver l'intégralité des données provenant du Québec inscrites au registre des armes à feu » : *Journal des débats*, vol. 42, n° 57, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2 novembre 2011, p. 3131.

[67] Deux semaines plus tard, le ministre de la Sécurité publique du Québec comparait devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes pour demander le maintien du RCAF ou, à défaut, la modification du projet de loi C-19 afin de retirer les dispositions relatives à la destruction des données, soit l'art. 29 : Chambre des communes, *Témoignages devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale*, n° 012, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 17 novembre 2011, p. 1-2. Le ministre écrit aussi à son homologue fédéral et lui demande de convenir des modalités de transfert des données inscrites au SCIRAF concernant les citoyens québécois.

government to deal with this matter in a spirit of co-operative federalism that would be respectful of, rather than frustrate, Quebec’s collective goals”: letter dated December 2, 2011, J.R., vol. 10, at p. 161.

[68] Finally, on December 6, 2011, the National Assembly voted to adopt another motion in which it asked the Quebec government “to seek legal recourse aiming to maintain the federal long gun registry and to ensure that its data is preserved, before the abolition of this registry causes the destruction of data when Bill C-19 shall have been passed”: *Votes and Proceedings*, No. 72, 2nd Sess., 39th Leg., December 6, 2011, at p. 848. On December 13, having received no response from the federal government, Quebec’s Minister of Public Security announced that his government would commence legal proceedings to recover the data concerning registration certificates for long guns held by Quebec citizens. He stated that should the courts rule in Quebec’s favour, a bill would be tabled in the National Assembly to create a Quebec long-gun registry using the data obtained from the federal government: Press release from the Minister of Public Security, December 13, 2011, J.R., vol. 10, at pp. 48-49.

### III. Judicial History

[69] On April 2, 2012, three days before the *ELRA* came into force, the AGQ filed a motion in the Quebec Superior Court for a declaratory judgment, an interim interlocutory injunction, a permanent injunction and safeguard orders. The AGQ asked that s. 29 of the *ELRA* be declared unconstitutional. He also sought an order enjoining the federal government to transfer to him all Quebec data with respect to long guns.

#### A. *Quebec Superior Court, 2012 QCCS 4202*

[70] Blanchard J. of the Superior Court granted the AGQ’s motion. His judgment can be broken

Il souligne qu’il s’agirait là « d’une belle occasion pour le gouvernement fédéral de traiter ce dossier dans l’esprit d’un fédéralisme coopératif où les objectifs collectifs du Québec [. . .] seraient respectés et non contrecarrés » : lettre du 2 décembre 2011, d.c., vol. 10, p. 161.

[68] Enfin, le 6 décembre 2011, l’Assemblée nationale vote une autre motion demandant au gouvernement du Québec « d’intenter un recours juridique visant à maintenir le registre fédéral des armes d’épaule et [. . .] en assurer la préservation des données, avant que l’abolition de ce registre entraîne leur destruction avec l’adoption du projet de loi C-19 » : *Journal des débats*, vol. 42, n° 72, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 6 décembre 2011, p. 3643. Le 13 décembre, devant l’absence de réaction du gouvernement fédéral, le ministre de la Sécurité publique du Québec annonce que son gouvernement entreprendra des poursuites judiciaires pour récupérer les données concernant les certificats d’enregistrement des armes d’épaule des citoyens québécois. Il précise qu’advenant un jugement favorable des tribunaux, un projet de loi sera déposé à l’Assemblée nationale pour mettre en place un registre québécois des armes d’épaule à partir des données obtenues du gouvernement fédéral : Communiqué de presse du ministre de la Sécurité publique, 13 décembre 2011, d.c., vol. 10, p. 48-49.

### III. Historique judiciaire

[69] Le 2 avril 2012, trois jours avant l’entrée en vigueur de la *LARA*, le PGQ dépose devant la Cour supérieure du Québec une requête en jugement déclaratoire, en injonction interlocutoire provisoire, en injonction permanente et en ordonnances de sauvegarde. Le PGQ demande de déclarer l’art. 29 de la *LARA* inconstitutionnel. Il sollicite aussi une ordonnance qui obligerait le gouvernement fédéral à lui transférer les données québécoises sur les armes d’épaule.

#### A. *Cour supérieure du Québec, 2012 QCCS 4202, [2012] R.J.Q. 1895*

[70] Le juge Blanchard de la Cour supérieure accueille la requête du PGQ. Il convient d’analyser

down into three elements: (1) the facts; (2) the constitutionality of s. 29 of the *ELRA*; and (3) Quebec's right to obtain the data.

(1) Facts

[71] Blanchard J. first pointed out that the *FA* created a distinction between the registries kept by the Registrar (concerning the registration of firearms) and those kept by the CFOs (concerning the issuance of licences) (para. 27).

[72] Blanchard J. next noted that the [TRANSLATION] “collected information [from the two types of records] is stored in the CFIS, [a] complex central computer registry” (para. 28 (CanLII)). He also stressed that, “[a]ccording to the structure of the *FA*, the Registrar and the Chief Firearms Officers have the same level of access to the data” (para. 72).

[73] Blanchard J. mentioned that Quebec had contributed to [TRANSLATION] “gathering, analyzing, organizing, and modifying” the data in the registry (para. 151), which derived from the combined efforts of governments at the municipal, provincial and federal levels (para. 102). The establishment of the registry had therefore created a partnership, particularly as regards the data it contained (para. 192).

[74] Blanchard J. found that the data in question could not be characterized as being solely [TRANSLATION] “federal data”, given that they were subject to the applicable access to information and privacy legislation of both the federal government and Quebec (para. 82). He wrote the following:

[TRANSLATION] The Court must recognize an actual, concrete effect to this intent, clearly expressed by Canada and Quebec, to submit all of the information gathered to two jurisdictions concurrently, which must, in practice, have some meaning. [para. 83]

[75] According to Blanchard J., the partnership extended beyond the data; it also involved the implementation of the CFP (para. 73), the effective administration of the *FA* (para. 83) and the joint

son jugement sous trois angles : (1) le contexte factuel; (2) la constitutionnalité de l'art. 29 de la *LARA*; et (3) le droit du Québec d'obtenir les données.

(1) Contexte factuel

[71] En premier lieu, le juge Blanchard fait observer que la *LAF* crée une distinction entre les registres tenus respectivement par le Directeur (pour l'enregistrement des armes) et par un Contrôleur (pour la délivrance des permis) (par. 27).

[72] Le juge constate ensuite que les « renseignements colligés [des deux registres] se trouvent regroupés dans [un] registre central informatisé complexe, le SCIRAF » (par. 28). Il souligne également que l'« architecture de la *LAF* fait en sorte que le Directeur et les Contrôleurs se trouvent sur un même niveau quant à leur accessibilité aux données » (par. 72).

[73] Selon le juge de première instance, le Québec contribue à « colliger, analyser, organiser et modifier » les données dans le registre (par. 151), lequel découle des efforts concertés des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral (par. 102). L'implantation du registre crée donc un partenariat, notamment quant aux données qu'il contient (par. 192).

[74] Le juge Blanchard considère que les données en question ne peuvent être qualifiées uniquement de « données fédérales », compte tenu du fait qu'elles sont assujetties aux lois fédérales et québécoises applicables en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (par. 82). Il écrit ceci :

Le tribunal doit reconnaître un effet réel et concret à cette volonté, clairement exprimé [*sic*] par le Canada et le Québec, de soumettre l'ensemble des renseignements recueillis à deux juridictions, et ce, de façon concurrente, ce qui doit signifier, en pratique, quelque chose. [par. 83]

[75] Selon lui, le partenariat s'étend par ailleurs au-delà de la question des données; il comprend aussi l'implantation du PCAF (par. 73), l'administration efficace de la *LAF* (par. 83) ainsi que l'exercice

and complementary exercise of relevant federal and provincial powers (para. 104).

[76] He concluded that [TRANSLATION] “[t]he fire-arms registry is a complex interweaving of federal, provincial and municipal powers, such that it could not exist without the close and constant collaboration of each level of government” (para. 192).

(2) Constitutionality of Section 29 of the *ELRA*

[77] Blanchard J. observed that a more flexible view of federalism than the one formerly adopted by the Judicial Committee of the Privy Council, a view based on co-operation rather than on exclusive powers, has underlain this Court’s decisions since 1949 (paras. 52-53). He added that since 1998, the Court had [TRANSLATION] “set out an approach to the interpretation of constitutional powers based on cooperation rather than the strict enforcement of jurisdictions” (para. 71).

[78] Blanchard J. noted the importance of the *FA Reference* to the case at bar (paras. 63-66). In that case, this Court had found no indication of a colourable intrusion into provincial jurisdiction at the time of the enactment of the *FA*. The Court also specified that an analysis of the *FA*’s provisions showed that Parliament had not had an improper motive, nor was it taking over provincial powers under the guise of the criminal law.

[79] Blanchard J. explained that the AGQ did not dispute that Canada was acting within its sphere of jurisdiction in abolishing the long-gun registration system. Rather, he was asking the court to decide whether the destruction of the data, provided for in s. 29, could be linked to the federal criminal law power (para. 87). Blanchard J. found that s. 29, in its pith and substance, was not linked to that power. The provision did not suppress an evil, nor did it establish a prohibition or a penalty (para. 125). He concluded, on the basis of declarations of the Prime Minister of Canada, the Minister of Intergovernmental Affairs and the Parliamentary Secretary to the Minister of Justice, that Parliament instead had

conjoint et complémentaire des compétences fédérale et provinciales en la matière (par. 104).

[76] Le juge conclut qu’il « existe un écheveau complexe entre les autorités fédérales, provinciales et municipales qui tisse la toile du registre des armes à feu, ce qui fait en sorte que celui-ci ne pouvait exister sans l’étroite et constante collaboration de chacun » (par. 192).

(2) Constitutionnalité de l’art. 29 de la *LARA*

[77] Le juge Blanchard rappelle qu’une conception plus souple du fédéralisme que celle adoptée autrefois par le Comité judiciaire du Conseil privé, fondée sur la coopération plutôt que l’exclusivité des compétences, sous-tend les décisions rendues par notre Cour depuis 1949 (par. 52-53). Il rappelle également que notre jurisprudence depuis 1998 « énonce une conception de l’interprétation des pouvoirs constitutionnels basée sur la coopération plutôt que sur le strict respect des compétences » (par. 71).

[78] Le juge note l’importance que revêt le *Renvoi sur la LAF* en l’espèce (par. 63-66). Dans cet arrêt, notre Cour a conclu à l’absence d’indices d’empiètement déguisé dans un domaine de compétence provinciale au moment de l’adoption de la *LAF*. Elle a jugé aussi que l’analyse des dispositions de la *LAF* révélait l’absence de motif inapproprié ou d’appropriation d’un pouvoir provincial sous le couvert du droit criminel.

[79] Le juge Blanchard précise que le PGQ ne conteste pas que le Canada agit dans son domaine de compétence en abrogeant le système d’enregistrement des armes d’épaule. Le recours demande plutôt au tribunal de décider si la destruction des données prévue à l’art. 29 se rattache à la compétence fédérale en droit criminel (par. 87). Le juge estime que, par son caractère véritable, cette disposition ne se rattache pas à cette compétence. Elle ne réprime pas un mal et elle n’énonce ni interdiction, ni sanction (par. 125). Selon ce qui se dégage des déclarations faites par le premier ministre du Canada, le ministre des Affaires intergouvernementales et la secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, il

an intention to hinder the exercise of the powers of all the provincial legislatures (paras. 136-39).

[80] In light of his conclusion regarding the pith and substance of s. 29, Blanchard J. then considered the ancillary powers doctrine. He noted that an assessment of the seriousness of the encroachment must be grounded in the facts of each case, and that the factors discussed in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, can be used to guide the assessment (para. 129). These factors include the scope of the heads of power in play, the nature of the impugned provision, and the existence of prior legislation on the matter in question. Nonetheless, Blanchard J. found that [TRANSLATION] “this analytical framework [seems] incongruous [in this case]. In reality, section 29 of C-19 is a legislative provision that does not establish jurisdiction in any strict sense; rather, in both intention and scope, it aims to prevent any other level of government from legitimately using the data recorded in the Registry” (para. 130). In his view, “[t]his situation, which is without precedent in Canadian constitutional history, justifies an analytical approach that takes this context into account” (para. 131).

[81] Blanchard J. found that s. 29 was intended to prevent the provinces from exercising their powers in their own spheres of jurisdiction. This meant that it encroached substantially, even [TRANSLATION] “to excess”, on provincial powers and that it was neither necessary nor rationally connected to the purpose of the *ELRA* (para. 135). On this point, he noted that this Court had determined in the *FA Reference* that the firearms registration system was tightly linked to the administration of the records of licences — which remain in the system — and to the purpose of promoting safety by reducing the misuse of firearms (*ibid.*). He added that it would be possible to decriminalize the failure to register long guns without destroying the data (para. 140). Moreover, none of the earlier bills had provided for their destruction (para. 141).

est d’avis que la volonté du législateur fédéral est plutôt de nuire à tout autre législateur provincial (par. 136-139).

[80] Compte tenu de sa conclusion sur le caractère véritable de l’art. 29, le juge Blanchard examine la doctrine du pouvoir accessoire. Il rappelle que la gravité du débordement s’étudie en fonction des faits propres à chaque espèce et que les éléments d’analyse développés dans l’affaire *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, peuvent en guider l’examen (par. 129). Ces éléments incluent la portée des chefs de compétence en jeu, la nature de la disposition contestée et la préexistence d’une loi dans le domaine en question. Le juge relève toutefois que « cette grille d’analyse apparaît incongrue [ici] parce que l’article 29 de C-19 constitue, en réalité, une disposition législative qui ne met en place, *stricto sensu*, aucune compétence juridictionnelle puisqu’elle vise, tant dans son intention que dans sa portée, à empêcher tout autre palier de gouvernement de légitimement utiliser les données consignées au registre » (par. 130). À ses yeux, « [c]ette situation, inédite dans les annales constitutionnelles canadiennes, justifie une approche analytique qui tient compte de ce contexte » (par. 131).

[81] Le juge Blanchard conclut que l’art. 29 vise à empêcher les provinces d’exercer leurs pouvoirs dans leurs propres champs de compétences. Partant, la disposition déborde de façon très substantielle — même « exorbitante » — sur les pouvoirs provinciaux, sans qu’elle ne soit nécessaire ni rationnellement liée à l’objectif de la *LARA* (par. 135). À ce propos, il rappelle que dans le *Renvoi sur la LAF*, notre Cour a décidé que le système d’enregistrement des armes à feu était étroitement relié à l’administration du registre des permis — qui, lui, demeure en place — et à l’objectif de promouvoir la sécurité en réduisant l’usage abusif des armes à feu (*ibid.*). Il souligne également que la décriminalisation du défaut d’enregistrer les armes d’épaule peut se réaliser sans la destruction des données (par. 140). D’ailleurs, aucun des projets de loi antérieurs ne prévoyait cette destruction (par. 141).

(3) Quebec’s Right to Obtain the Data

[82] Having found s. 29 to be unconstitutional, Blanchard J. then considered the transfer of the data requested by the AGQ. He found that, because the data to which s. 29 applied were the product of a partnership between Canada and the provinces, they had no [TRANSLATION] “owner” and did not fall within the jurisdiction of a single level of government. As a result, Quebec was entitled to obtain them (paras. 148-49). He said the following in this regard: “It goes against common sense — not to say the common good — to prevent Quebec from using data that it took part in gathering, analyzing, organizing, and modifying” (para. 151).

[83] Blanchard J. pointed out that the data had been collected using forms that clearly disclosed both the interaction between federal and provincial governments and the intended use of the data, namely the enforcement of firearms legislation (para. 154). The fact that it is Quebec, rather than Canada, that would from now on be gathering these data for an identical purpose [TRANSLATION] “[cannot] give rise to a legitimate objection” (para. 155).

B. *Quebec Court of Appeal, 2013 QCCA 1138*

[84] On June 27, 2013, the Quebec Court of Appeal unanimously allowed the appeal of the Attorney General of Canada (“AGC”). It reversed the trial judge’s decision and dismissed the AGQ’s motion for a declaration of constitutional invalidity.

(1) Facts

[85] The Court of Appeal first found that the Superior Court’s judgment was confused and erroneous as regards the nature of the registry. It stated that Blanchard J. had confused the CFIS with the CFR (para. 28): it was of the opinion that [TRANSLATION] “the CFIS is nothing more than a system providing electronic access to the registries kept by the Registrar and the Chief Firearms Officers” (para. 31 (CanLII)). The Court of Appeal also rejected certain other findings of fact made by the trial judge,

(3) Droit du Québec d’obtenir les données

[82] D’avis que l’art. 29 est inconstitutionnel, le juge Blanchard se penche alors sur le transfert des données que revendique le PGQ. Puisque, selon lui, les données visées par l’art. 29 sont le fruit d’un partenariat entre le Canada et les provinces, il considère qu’elles n’ont pas de « propriétaire » et ne relèvent pas d’un seul ordre de gouvernement. En conséquence, le Québec peut les obtenir (par. 148-149). Le juge affirme ceci : « Il rebute au sens commun, pour ne pas dire au bien commun, que l’on puisse empêcher le Québec d’utiliser les données qu’il participe à colliger, analyser, organiser et modifier » (par. 151).

[83] Le juge Blanchard rappelle que les données ont été recueillies en vertu de formulaires qui dévoilent clairement tant l’interaction entre les gouvernements fédéral et provinciaux que la finalité de leur utilisation (soit l’application de la législation relative aux armes à feu) (par. 154). Ainsi, le fait que ce soit le Québec, plutôt que le Canada, qui collige désormais ces données pour une fin identique « ne peut donner ouverture à une légitime contestation » (par. 155).

B. *Cour d’appel du Québec, 2013 QCCA 1138, [2013] R.J.Q. 1023*

[84] Le 27 juin 2013, la Cour d’appel du Québec accueille à l’unanimité l’appel du procureur général du Canada (« PGC »). Elle infirme le jugement de première instance et rejette la requête en déclaration d’invalidité constitutionnelle du PGQ.

(1) Contexte factuel

[85] En premier lieu, la Cour d’appel conclut que le jugement de la Cour supérieure est confus et erroné quant à la nature du registre en litige. Selon elle, le juge Blanchard confond le SCIRAF et le RCAF (par. 28); elle est d’avis que « le SCIRAF est uniquement un système d’accès électronique aux registres tenus par le Directeur et les contrôleurs » (par. 31). La Cour d’appel écarte aussi d’autres conclusions de fait du premier juge, notamment celles voulant que le RCAF résulte d’un

particularly those to the effect that the CFR resulted from a partnership between the provinces and the federal government, and that Quebec's CFO had a certain control over the CFR and had contributed to it (paras. 29 and 56). The Court of Appeal found that the CFR was a registry that was maintained by the Registrar and remained independent of and distinct from the registries maintained by the CFOs. The CFIS merely enabled CFOs, like various federal, provincial and municipal public safety organizations, to access data in the CFR (para. 28).

(2) Constitutionality of Section 29 of the ELRA

[86] Next, the Court of Appeal found that s. 29 falls within Parliament's jurisdiction. In its view, it makes little sense that Parliament would not have the power to amend a statute it had enacted or to destroy data in a registry it had created (paras. 37 and 45).

[87] The Court of Appeal reversed the trial judge's conclusion that s. 29 had been enacted to prevent Quebec from using the data in the registry. Moreover, it rejected an argument by the AGQ based on the *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297 ("*Upper Churchill*"). In that case, the province of Newfoundland had enacted a statute under which the right to use water from and rights related to power generated at Churchill Falls were to revert in the Crown (Court of Appeal's reasons, at para. 41). A previous provincial statute had assigned those rights to the Churchill Falls (Labrador) Corp., which had then signed a contract for the sale of power with Hydro-Québec. The province argued, among other things, that the assignment was inoperative on the basis of its power to repeal an existing statute. This Court concluded that the new statute was colourable legislation whose sole purpose was to amend the power contract, thereby depriving Hydro-Québec of its rights, and that that purpose was *ultra vires* the province. In the Court of Appeal's view, *Upper Churchill* can be distinguished from the instant case, in which the federal government's intention is to abolish a registry it itself created. Parliament is not preventing the provinces from creating their

partenariat entre les provinces et le gouvernement fédéral, et que le Contrôleur québécois exerce un certain contrôle sur le RCAF et l'a alimenté (par. 29 et 56). Pour la Cour d'appel, le RCAF est un registre qui est tenu par le Directeur et qui demeure indépendant et distinct des autres registres tenus par les Contrôleurs. Le SCIRAF permet simplement aux Contrôleurs d'accéder aux données du RCAF, tout comme le font divers organismes — fédéraux, provinciaux ou municipaux — chargés d'assurer la sécurité publique (par. 28).

(2) Constitutionnalité de l'art. 29 de la LARA

[86] En second lieu, la Cour d'appel considère que l'art. 29 relève de la compétence législative du Parlement. Elle insiste sur l'illogisme d'un raisonnement voulant que le Parlement ne possède pas le pouvoir de modifier une loi ou de détruire les données d'un registre qu'il a lui-même créé (par. 37 et 45).

[87] La Cour d'appel infirme la conclusion du juge de première instance selon laquelle l'adoption de l'art. 29 vise à empêcher le Québec d'utiliser les données du registre. Elle rejette l'argument du PGQ fondé sur le *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297 (« *Upper Churchill* »). Dans cette affaire, la province de Terre-Neuve avait adopté une loi qui lui rétrocédait le droit d'utiliser l'eau et les droits reliés à l'énergie produite aux chutes Churchill (motifs de la Cour d'appel, par. 41). Par une loi antérieure, la province avait cédé ces droits à la compagnie Churchill Falls (Labrador) Corp., qui avait ensuite signé un contrat de vente d'énergie avec Hydro-Québec. La province invoquait notamment son pouvoir d'abroger une loi existante pour rendre cette cession inopérante. Notre Cour a conclu qu'il s'agissait là d'une loi déguisée, qui avait pour seul but de modifier le contrat d'énergie et ainsi faire échec aux droits d'Hydro-Québec, et qui outrepassait les compétences territoriales de la province. Pour la Cour d'appel, l'arrêt *Upper Churchill* se distingue de la présente affaire, dans la mesure où le gouvernement fédéral entend détruire un registre qu'il a lui-même créé. Le législateur fédéral n'empêche pas les provinces de créer leur propre

own registries, but is simply refusing to collaborate in such an initiative (*ibid.*, at para. 42).

[88] Turning to the ancillary powers doctrine, the Court of Appeal found that, since the *ELRA* abolished a scheme the creation of which had been held to be valid, it could not encroach on provincial jurisdiction any more than did the Act that had created the scheme (para. 49). The court stated that the trial judge had erred in using the principle of cooperative federalism [TRANSLATION] “not as a mere interpretive tool but as the legal basis for a declaration that section 29 of the Act was ‘of no force or effect’” (para. 54).

### (3) Quebec’s Right to Obtain the Data

[89] Finally, the Court of Appeal declined to find that Quebec was entitled to receive the data. Its decision was based upon three grounds.

[90] First, the Court of Appeal found that Quebec did not have any property rights in the CFR’s data, because it had no control over them (para. 55). According to the court, the evidence revealed that Quebec’s CFO had never contributed data to the CFR, and that the CFIS merely made it possible for users to access data gathered independently by the Registrar and the CFOs (para. 56).

[91] Second, the Court of Appeal expressed the opinion that the CFO does not represent Quebec in exercising his or her duties. Rather, the CFO’s powers flow from the federal statute — the *FA* — that created the position (paras. 58-59).

[92] Third, the Court of Appeal held that there was no partnership between Quebec and Canada with regard to the collection and preservation of the data targeted by s. 29. The financial agreements between Quebec and Canada did not create a partnership; they simply provided that Quebec was to be compensated for certain costs it incurred in administering the *FA* within its territory (paras. 61-63). Consequently, there was nothing to justify ordering a transfer.

registre; il refuse simplement de collaborer à une telle initiative (*ibid.*, par. 42).

[88] Examinant ensuite la doctrine de la compétence accessoire, la Cour d’appel estime que, comme la *LARA* abolit un régime dont la création a été jugée valide, elle ne saurait davantage déborder sur une compétence provinciale que ne le faisait la loi qui l’a créé (par. 49). La cour reproche au juge de première instance de s’être servi du principe du fédéralisme coopératif « non pas comme simple moyen d’interprétation, mais comme une assise de droit pour déclarer “inopérant” l’article 29 de la loi » (par. 54).

### (3) Droit du Québec d’obtenir les données

[89] En dernier lieu, la Cour d’appel refuse de reconnaître au Québec le droit de recevoir les données. Sa décision repose sur trois fondements.

[90] Premièrement, elle conclut que le Québec ne possède aucun droit réel sur les données du RCAF, car il n’exerce aucun contrôle sur ces données (par. 55). Selon les juges d’appel, la preuve révèle que le Contrôleur québécois n’a jamais alimenté le RCAF, alors que le SCIRAF ne permet que l’accès aux données colligées indépendamment par le Directeur et les Contrôleurs (par. 56).

[91] Deuxièmement, la Cour d’appel est d’avis que, dans l’exercice de ses fonctions, le Contrôleur ne représente pas le Québec. En effet, ses pouvoirs relèvent de la loi fédérale, la *LAF*, qui a créé son poste (par. 58-59).

[92] Troisièmement, la Cour d’appel juge qu’il n’existe pas de partenariat entre le Québec et le Canada concernant la collecte et la conservation des données visées par l’art. 29. Les accords financiers entre le Québec et le Canada n’ont pas créé de partenariat : ils établissent simplement une entente au sujet du remboursement de certaines dépenses engagées par le Québec pour l’administration de la *LAF* sur son territoire (par. 61-63). En conséquence, rien ne pourrait justifier un transfert.

[93] According to the Court of Appeal, [TRANSLATION] “[t]he remedy determined by the judge — that is, to compel the federal government to continue to compile the data — was clearly inappropriate here. So was the obligation to transfer this data to a future provincial registry” (para. 64).

#### IV. Issues

[94] In this Court, the AGQ does not dispute the federal government’s power to repeal the *FA*’s provisions on the registration of long guns. As the Court of Appeal correctly stated, it would make little sense, and would be contrary to the principle of parliamentary sovereignty, if Parliament could not repeal a statute it itself had enacted. Nor is the provinces’ power to have a long-gun registry at issue here. Instead, the AGQ argues that s. 29, which provides for the unilateral destruction of the data with respect to long guns, is unconstitutional. The AGQ also submits that the federal government cannot refuse to transfer these data to Quebec before destroying them.

[95] In light of the issues raised by this appeal, the Chief Justice of Canada stated the following constitutional question:

Is s. 29 of the *Ending the Long-gun Registry Act*, S.C. 2012, c. 6, *ultra vires* Parliament having regard to its criminal law power under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

[96] To answer this question, we must consider four issues:

- (1) What are the constitutional basis and the nature of the registry at issue, particularly in light of the *FA Reference*?
- (2) Is there a federal-provincial partnership with respect to the organization and management of the CFP and, if so, what are the consequences of that partnership from the standpoint of federalism?

[93] Selon la Cour d’appel, « [l]e remède retenu par le juge, de contraindre le gouvernement fédéral à continuer de colliger les données, était ici clairement inapproprié. L’était aussi l’obligation de transférer ces données à un registre provincial à venir » (par. 64).

#### IV. Les questions en litige

[94] Devant notre Cour, le PGQ ne remet pas en question le pouvoir du gouvernement fédéral d’abroger les dispositions de la *LAF* visant l’enregistrement des armes d’épaule. Comme l’écrit à juste titre la Cour d’appel, il serait illogique et contraire au principe de la souveraineté parlementaire que le Parlement ne puisse abroger une loi qu’il a lui-même édictée. Rappelons également que le pouvoir des provinces de tenir un registre des armes d’épaule n’est pas contesté non plus. Par contre, le PGQ soutient que l’art. 29, qui vise la destruction unilatérale des données relatives aux armes d’épaule, est inconstitutionnel. Il avance en outre que le gouvernement fédéral ne peut refuser de transmettre ces données au Québec avant de les détruire.

[95] Vu les enjeux que soulève le pourvoi, la Juge en chef du Canada a formulé la question constitutionnelle suivante :

L’article 29 de la *Loi sur l’abolition du registre des armes d’épaule*, L.C. 2012, c. 6, outrepassait-il les pouvoirs du Parlement en matière de droit criminel que lui confère le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

[96] Pour y répondre, nous devons traiter de quatre questions :

- (1) Quels sont le fondement constitutionnel et la nature du registre en cause, notamment à la lumière du *Renvoi sur la LAF*?
- (2) Existe-t-il un partenariat fédéral-provincial en ce qui concerne l’organisation et la gestion du PCAF et, dans l’affirmative, quelles sont les conséquences de ce partenariat au regard du fédéralisme?

- (3) In light of the applicable constitutional analytical framework, is s. 29 of the *ELRA* invalid?
- (4) If so, what is the appropriate remedy in the case at bar?

## V. Analysis

### A. *The Registry*

#### (1) Constitutional Basis of the Registry

[97] The analysis of the constitutional basis of the CFR must begin with this Court's opinion in the *FA Reference*. In that case, Alberta challenged the validity of the *FA* and, more specifically, of the provisions on licences and on the registration of long guns. It asked the Court to rule on the constitutional basis for the creation of a firearms registry by the federal government, and for the requirement that long guns be registered. Note that at the time of the *FA Reference*, the CFR had not yet been set up and the practical effects of the *FA* therefore had yet to materialize.

[98] In a unanimous opinion, this Court held that the *FA*, as a whole, fell within Parliament's jurisdiction over criminal law:

The [*FA*] in "pith and substance" is directed to enhancing public safety by controlling access to firearms through prohibitions and penalties. This brings it under the federal criminal law power. While the law has regulatory aspects, they are secondary to its primary criminal law purpose. The intrusion of the law into the provincial jurisdiction over property and civil rights is not so excessive as to upset the balance of federalism. [Emphasis added.]

(*FA Reference*, at para. 4)

[99] The regulatory aspects mentioned by the Court in this passage include the *FA*'s provisions on licensing, on the registration of long guns and on maintaining a registry. The maintaining of a long-gun registry is, at first blush, a matter within provincial jurisdiction. In principle, the regulation of property

- (3) Eu égard au cadre d'analyse constitutionnel applicable, l'art. 29 de la *LARA* est-il invalide?
- (4) Dans l'affirmative, quelle est la réparation convenable en l'espèce?

## V. Analyse

### A. *Le registre en cause*

#### (1) Fondement constitutionnel du registre

[97] Le point de départ de l'analyse du fondement constitutionnel du RCAF est l'opinion exprimée par notre Cour dans le *Renvoi sur la LAF*. Dans cette affaire, l'Alberta contestait la validité de la *LAF*, et plus particulièrement des dispositions relatives aux permis et à l'enregistrement des armes d'épaule. La Cour était donc invitée à se prononcer sur les assises constitutionnelles de la création d'un registre des armes à feu par le gouvernement fédéral et de l'obligation d'enregistrer les armes d'épaule. Précisons que, au moment de ce renvoi, le RCAF n'était pas en place et les effets concrets de la *LAF* ne s'étaient pas encore matérialisés.

[98] Dans une opinion unanime, notre Cour a jugé que, dans son ensemble, la *LAF* relevait de la compétence du Parlement en matière de droit criminel :

De par son « caractère véritable », [la *LAF*] vise à améliorer la sécurité publique en régissant l'accès aux armes à feu, au moyen d'interdictions et de sanctions et, de ce fait, elle relève de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Bien que la loi comporte des aspects de réglementation, ceux-ci sont accessoires à son objet premier, qui a trait au droit criminel. L'empiétement de la loi sur la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils n'est pas important au point de rompre l'équilibre du fédéralisme. [Nous soulignons.]

(*Renvoi sur la LAF*, par. 4)

[99] Parmi les aspects de réglementation qu'évoque la Cour dans ce passage, mentionnons les dispositions de la *LAF* relatives aux permis, à l'enregistrement des armes d'épaule et à la tenue d'un registre. La tenue d'un registre des armes d'épaule est, a priori, du ressort des provinces. En principe,

within a province stems from that province's jurisdiction over property and civil rights, except insofar as the property also falls within a listed federal head of power: *Constitution Act, 1867*, ss. 91 and 92(13). Thus, the constitutionality of these provisions is based upon the fact that they are ancillary to the *FA*'s primary purpose, which relates to criminal law.

[100] Moreover, although the Court did not accept the existence of a parallel between the regulation of firearms in the *FA* and the regulation by the provinces of property such as land titles and automobiles (*FA Reference*, at paras. 41-43), that parallel is nonetheless relevant as regards the provisions — considered individually — that provide for the collection of information on long guns. On the ancillary nature of those provisions, three findings of this Court are of particular importance here.

[101] First, the Court found that the *FA* “[did] not significantly hinder the ability of the provinces to regulate the property and civil rights aspects of guns”: *FA Reference*, at para. 51. Thus, the provisions on the registration of firearms did not encroach unduly on provincial powers: see also para. 58.

[102] Second, there was no indication that Parliament had an improper motive or that it was taking over a provincial power under the guise of the criminal law: *FA Reference*, at para. 53.

[103] Third, in the Court's opinion, the system for monitoring the transfer of firearms, as well as the misuse of such weapons, included two categories of provisions (registration and licensing) that were “integral and necessary to the operation of the scheme”: *FA Reference*, at para. 47.

[104] In short, this Court found that the *FA*, including the long-gun registration provisions, was valid because it did not upset the balance of federalism: see *FA Reference*, at paras. 4, 53 and 58. The

la réglementation des biens se trouvant sur le territoire d'une province relève de la compétence de celle-ci en matière de propriété et de droits civils, sauf dans la mesure où les biens relèvent par ailleurs d'une compétence fédérale énumérée : *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91 et par. 92(13). La constitutionnalité de ces dispositions s'appuie donc sur leur caractère accessoire par rapport à l'objet principal de la *LAF*, lequel se rattache au droit criminel.

[100] En outre, si le parallèle entre la réglementation des armes à feu dans la *LAF* et la réglementation par les provinces de biens tels que les droits immobiliers et les automobiles n'a pas été retenu par la Cour (*Renvoi sur la LAF*, par. 41-43), ce parallèle est tout de même pertinent à l'égard des dispositions — prises individuellement — prévoyant la collecte d'informations sur les armes d'épaule. Relativement au caractère accessoire de ces dispositions, trois conclusions de notre Cour revêtent ici une importance particulière.

[101] Premièrement, selon la Cour, la *LAF* « ne nuit[sait] pas de façon importante à la capacité des provinces de réglementer la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu » : *Renvoi sur la LAF*, par. 51. C'est donc dire que les dispositions relatives à l'enregistrement des armes à feu n'empiétaient pas indûment sur les compétences provinciales : voir aussi le par. 58.

[102] Deuxièmement, rien n'indiquait que le Parlement avait agi pour un motif inapproprié ou pour s'approprier un pouvoir provincial sous le couvert du droit criminel : *Renvoi sur la LAF*, par. 53.

[103] Troisièmement, de l'avis de la Cour, le système permettant de surveiller le processus de cession des armes à feu et l'usage abusif de ces armes comportait deux catégories de dispositions (enregistrement et permis) qui étaient « partie intégrante et nécessaire du régime » : *Renvoi sur la LAF*, par. 47.

[104] En somme, notre Cour a reconnu la validité de la *LAF*, y compris des dispositions sur l'enregistrement des armes d'épaule, parce qu'elle ne portait pas atteinte à l'équilibre du fédéralisme : voir

conclusion that the CFR is constitutionally valid flows directly from that finding. The CFR can be understood in this light, but it is just as important to define its exact nature, that is, to properly define the limits of what is to be destroyed under s. 29.

(2) Nature of the Registry

[105] The trial judge and the Court of Appeal reached opposite conclusions regarding the nature of the registry at issue. Blanchard J. focused on the CFIS and found that the data it contained, including those to which s. 29 applied, came from both the Registrar and the CFOs. As for the Court of Appeal, it found that Blanchard J. had erred as regards the nature of the different types of registries provided for in the *FA*. In its view, the CFIS is merely a system for accessing data and is not a registry in itself. Moreover, the CFOs did not contribute data to the CFR.

[106] It is true that the trial judge was at times unclear in his reasons in referring to the various types of registries established under the *FA*. However, this confusion did not affect his conclusion regarding the nature of the registry that is actually at issue here or the data it contains. By contrast, the Court of Appeal limited its analysis to the registries mentioned in the *FA* but did not consider how they were set up and kept. Certain facts must be reviewed in order to correctly grasp the nature of the registry that is at the heart of this case.

[107] The *FA* and the regulations made under it certainly provide — and the AGC emphasizes this point — that the Registrar and the CFOs are to maintain distinct “records”: ss. 83(1) and 87(1). In practice, however, the government chose for the implementation of this legislation to create one central registry — the CFIS — containing information entered by both the Registrar and the CFOs. To suggest that the information contributed by the Registrar is independent of the information contributed by the CFOs is to disregard this reality, which is supported by the evidence Blanchard J. accepted. In our opinion, Blanchard J. was right to find that the CFIS is

*Renvoi sur la LAF*, par. 4, 53 et 58. La reconnaissance de la validité constitutionnelle du RCAF découle directement de cette conclusion. Si le RCAF se comprend sous cet éclairage, il est tout aussi important d’en cerner la nature exacte, bref de bien identifier les contours de la chose dont on souhaite la destruction par le biais de l’art. 29.

(2) Nature du registre

[105] Le juge de première instance et les juges d’appel ont tiré des conclusions opposées sur la nature du registre en litige. Le juge Blanchard s’est concentré sur le SCIRAF et a conclu que les données qu’il contenait, dont celles visées par l’art. 29, provenaient à la fois du Directeur et des Contrôleurs. Pour sa part, la Cour d’appel a estimé que le juge Blanchard s’est mépris sur la nature des registres mis en place par la *LAF*. Selon elle, le SCIRAF n’est qu’un système d’accès aux données, et non un registre en soi. Elle est également d’avis que les Contrôleurs ne participent pas à l’alimentation du RCAF.

[106] Il est vrai que la décision de première instance est parfois confuse sur la désignation des divers registres établis par la *LAF*. Cependant, cette confusion n’est pas déterminante quant à la nature du véritable registre en cause et des données qu’il contient. À l’inverse, la Cour d’appel a limité son analyse aux registres mentionnés par la *LAF*, sans par ailleurs examiner comment ils ont été mis en œuvre. Il convient de revoir certains éléments factuels pour bien cerner la nature du registre au cœur du débat.

[107] Certes, la *LAF* et ses règlements prévoient — point sur lequel insiste d’ailleurs le PGC — que le Directeur et les Contrôleurs doivent chacun tenir un « registre » distinct : par. 83(1) et 87(1). En pratique par contre, pour la mise en œuvre de cette législation, le gouvernement a choisi de créer un registre central, le SCIRAF, qui est alimenté par les renseignements saisis tant par le Directeur que par les Contrôleurs. Le fait de suggérer que les renseignements qui émanent respectivement du Directeur et des Contrôleurs sont indépendants fait abstraction de cette réalité, qu’appuie la preuve retenue par le juge Blanchard. À notre avis, ce dernier

primarily a data bank, and not a mere system for accessing information.

[108] Extensive evidence was presented at trial demonstrating that — to borrow the words of the Privacy Commissioner of Canada — the CFIS is “a fully integrated, automated information system that is used to enter, analyze, maintain and store” all firearms-related information required under the *FA: Review of the Personal Information Handling Practices of the Canadian Firearms Program*, Final Report, August 29, 2001 (online), at p. 14 (referring to the CFRS, the predecessor of the CFIS). Thus, insofar as the CFIS contains data, it is reasonable to refer to it, too, as a “registry”.

[109] Furthermore, the Assistant Commissioner of the RCMP and Director General of the CFP described the CFIS as a [TRANSLATION] “complex computerized central registry”: affidavit of Pierre Perron, at para. 5. The AGC himself acknowledged that the CFIS [TRANSLATION] “contains all the information required by the FA to be entered in one of the two distinct ‘records’ that must be kept”, and that this information comes from both the Registrar and the CFOs: Written contestation and arguments of the defendant Attorney General of Canada and the mis en cause Commissioner of Firearms and Registrar of Firearms, June 4, 2012, J.R., vol. 1, at para. 160 (emphasis in original). The information entered by the Registrar or by the CFOs can be analyzed by the latter through an interface integrated into the CFIS. Thus, the data in the CFIS are interrelated: affidavit of Pierre Perron, at paras. 27(b) and (d); cross-examination of Isabelle Boudreault (Quebec’s Chief Firearms Officer), May 8, 2012, J.R., vol. 4, at pp. 63-64.

[110] In our view, this finding is reinforced by two additional factors. First, the evidence shows that the RCMP expected it to take several months to delete the data contemplated in s. 29 of the *ELRA* from the CFIS without affecting the other data in that registry: affidavit of Pierre Perron, at pp. 70 et

a eu raison de conclure que le SCIRAF est d’abord et avant tout une banque de données, et non un simple système d’accès.

[108] L’abondante preuve présentée en première instance démontre — pour emprunter les mots du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada — que le SCIRAF constitue « un système d’information automatisé, entièrement intégré, qui est utilisé pour saisir, analyser, conserver et stocker » tous les renseignements relatifs aux armes à feu exigés par la LAF : *Examen des pratiques relatives au traitement des renseignements personnels du Programme canadien des armes à feu*, Rapport final, 29 août 2001 (en ligne), p. 15 (parlant du SCEAF, ancêtre du SCIRAF). En conséquence, dans la mesure où le SCIRAF contient des données, il est raisonnable de le désigner tout autant comme un « registre ».

[109] D’ailleurs, le commissaire adjoint à la GRC et directeur général du PCAF qualifie le SCIRAF de « registre central informatisé complexe » : affidavit de Pierre Perron, par. 5. Le PGC reconnaît lui-même que le SCIRAF « contient toute l’information dont la LAF prévoit la consignation dans l’un ou l’autre des “registres” distincts dont elle exige la tenue », et que cette information provient à la fois du Directeur et des Contrôleurs : Contestation écrite et argumentation du défendeur Procureur général du Canada et des mis en cause le Commissaire aux armes à feu et le Directeur de l’enregistrement, 4 juin 2012, d.c., vol. 1, par. 160 (souligné dans l’original). Les renseignements saisis respectivement par le Directeur ou les Contrôleurs peuvent être analysés par ces derniers grâce à une interface intégrée au SCIRAF. Les données contenues dans le SCIRAF sont par conséquent interreliées : affidavit de Pierre Perron, par. 27(b) et d); contre-interrogatoire d’Isabelle Boudreault (contrôleuse des armes à feu du Québec), 8 mai 2012, d.c., vol. 4, p. 63-64.

[110] Selon nous, deux autres raisons viennent renforcer la justesse de cette constatation. D’abord, la preuve démontre que la GRC prévoyait avoir besoin de plusieurs mois pour effacer les données du SCIRAF visées par l’art. 29 de la *LARA* sans affecter les autres données que contient ce registre :

seq. (“Bill C-19 — Implementation Plan Summary”). This is indicative of the extent to which the data accumulated in the CFIS are interrelated and integrated, regardless of where they come from. Second, s. 29(2) of the *ELRA* requires that each CFO ensure “the destruction . . . of all records under their control related to the registration of [long guns]”. This statutory requirement presupposes that like the Registrar, the CFOs possess certain information with respect to the registration of firearms that they must destroy. The need to have the CFOs intervene in this way in the destruction process is still further evidence of the extent to which all the data relating to long guns are integrated.

[111] Furthermore, as Quebec’s CFO explained, the CFR and the CFOs’ records do not exist independently of the CFIS: [TRANSLATION] “. . . it’s a shared registry, since my records, I keep them in the CFIS. I don’t have a registry at my level. It’s really a registry I keep in the CFIS” (cross-examination of Isabelle Boudreault, at p. 53). In fact, even though the *FA* provides that the Registrar and the CFOs can modify only their own records, this restriction does not preclude them from co-operating to ensure that the data for which they are responsible are accurate. For example, Quebec’s CFO stated that when inspecting businesses, she sometimes finds errors in the entry of firearm registration numbers. Although she cannot herself correct the data relating to registration certificates in the CFIS, she notifies the Registrar, who then makes the necessary changes: *ibid.*, at p. 66. The Registrar, the CFOs and their employees can also add comments in the CFIS regarding their own work: *ibid.*, at pp. 82 et seq.; affidavit of Pierre Perron, at para. 27(c).

[112] We should add that the information with respect to the registration of long guns becomes fully relevant and useful only once it is integrated with and linked to the data on individuals and their

affidavit de Pierre Perron, p. 70 et suiv. (« Bill C-19 — Implementation Plan Summary »). Cette observation est indicative du degré d’interrelation et d’intégration des données qui y sont accumulées, indépendamment de leur origine. Ensuite, le par. 29(2) de la *LARA* précise que chaque Contrôleur doit veiller à ce que « tous les registres et fichiers relatifs à l’enregistrement des armes [d’épaule] qui relèvent de lui [. . .] soient détruits ». Cette obligation faite par la loi présuppose que, à l’instar du Directeur, les Contrôleurs possèdent certains renseignements sur l’enregistrement des armes à feu qu’ils doivent détruire. La nécessité de faire intervenir ainsi les Contrôleurs dans le processus de destruction témoigne encore davantage de la forte intégration de l’ensemble des données relatives aux armes d’épaule.

[111] Du reste, comme l’explique la Contrôleure québécoise, le RCAF et les registres des Contrôleurs n’existent pas indépendamment du SCIRAF : « . . . c’est un registre partagé puisque mon registre, je le tiens dans le SCIRAF. J’ai pas un registre à mon niveau, c’est vraiment un registre que je tiens dans le SCIRAF » (contre-interrogatoire d’Isabelle Boudreault, p. 53). De fait, même si la *LAF* prévoit que le Directeur et le Contrôleur ne peuvent modifier que leurs propres registres, cette restriction ne les empêche pas de collaborer pour assurer la précision des données dont ils sont responsables. Par exemple, la Contrôleure québécoise affirme que lorsqu’elle inspecte une entreprise, elle constate parfois des erreurs dans la saisie d’un numéro d’enregistrement d’une arme à feu. Bien qu’elle ne puisse pas modifier elle-même les données relatives aux certificats d’enregistrement directement dans le SCIRAF, elle en avertit alors le Directeur, qui veille à effectuer les changements requis : *ibid.*, p. 66. Le Directeur, les Contrôleurs et leurs préposés peuvent également ajouter des commentaires concernant leur travail respectif dans le SCIRAF : *ibid.*, p. 82 et suiv.; affidavit de Pierre Perron, par. 27(c).

[112] Ajoutons que les informations sur l’enregistrement des armes d’épaule ne révèlent pleinement leur pertinence et leur utilité que lorsqu’elles sont intégrées et rattachées aux données sur les individus

licences. Section 13 of the *FA* provides that the Registrar cannot register a gun unless a CFO has already issued a licence. The issuance of registration certificates therefore depends directly on the work done by Quebec's CFO and firearms officers in the issuance of licences.

[113] This leads us to conclude that Blanchard J. was right to state that the information entered into the CFR by the Registrar was [TRANSLATION] "compiled" in the CFIS with the information entered by the CFOs in their records. He did not make a palpable and overriding error in his factual characterization of the CFIS. To this extent, the Court of Appeal was wrong to find that he had failed to distinguish the CFR from the CFIS. In fact, Blanchard J. had based his decision first and foremost on the existence of the CFIS, which he saw as a centralized registry that contains all the information collected by both the Registrar and the CFOs (paras. 28 and 82). As the evidence shows, even though the *FA* provides for distinct registries, their implementation depends upon the existence of one common registry, the CFIS. Although s. 29 provides for the destruction of data in the CFR, in light of how the *FA* was implemented, the data in question are in fact the data in the CFIS related to the registration of long guns. The data that the province of Quebec wishes to obtain and preserve are therefore the data on long guns in the CFIS that have a connection with Quebec.

[114] In the end, Blanchard J.'s analysis of the factual background to this appeal is valid on the essential points. The Court of Appeal's approach, on the other hand, is based upon a compartmentalized view of the *FA*. The different aspects of the scheme established by the *FA* do not operate in isolation. There is an undeniable interaction between the Registrar and the CFOs, which is reflected in particular in the fact that their respective records are interrelated. This interaction is one aspect of the federal-provincial partnership upon which Blanchard J. focused, and which we will now discuss.

et leur permis. Conformément à l'art. 13 de la *LAF*, le Directeur ne peut enregistrer une arme que si un Contrôleur a délivré un permis au préalable. L'octroi d'un certificat d'enregistrement repose donc directement sur les efforts déployés par le Contrôleur québécois et ses préposés dans la délivrance des permis.

[113] Nous en concluons que le juge Blanchard pouvait à juste titre affirmer que l'information saisie par le Directeur dans le RCAF est « colligée » au SCIRAF avec celle saisie par les Contrôleurs dans leurs registres. Il n'a pas commis d'erreur manifeste et déterminante dans sa qualification factuelle du SCIRAF. Dans cette mesure, c'est à tort que la Cour d'appel lui a reproché d'avoir traité indifféremment du RCAF et du SCIRAF. En fait, le juge Blanchard a plutôt fondé sa décision d'abord et avant tout sur l'existence du SCIRAF, qu'il a considéré comme un registre centralisé, regroupant l'ensemble des renseignements recueillis par le Directeur et les Contrôleurs (par. 28 et 82). Comme la preuve l'indique, bien que la *LAF* prévoit des registres distincts, leur mise en œuvre repose sur la création d'un registre commun, le SCIRAF. Quoique le libellé de l'art. 29 prescrive la destruction des données se trouvant dans le RCAF, compte tenu de la façon dont la *LAF* a été implantée, ces données sont en réalité celles que contient le SCIRAF au sujet de l'enregistrement des armes d'épaule. Les données que la province de Québec souhaite obtenir et conserver sont donc les données sur les armes d'épaule qui figurent dans le SCIRAF et qui se rattachent au Québec.

[114] En définitive, l'analyse du juge Blanchard sur le contexte factuel propre au présent pourvoi est valable dans ses éléments essentiels. L'approche de la Cour d'appel témoigne quant à elle d'une vision compartimentée de la *LAF*. Or, les différentes composantes du régime mis en place par la *LAF* ne fonctionnent pas en vases clos. En effet, il existe une interaction indéniable entre le Directeur et les Contrôleurs, qui se reflète notamment dans l'interrelation entre leurs registres respectifs. Cette interaction est un aspect du partenariat fédéral-provincial sur lequel le juge Blanchard insiste et auquel il convient maintenant de s'attarder.

### B. *Federal-Provincial Partnership*

[115] The AGQ relies, as did Blanchard J., on the existence of a partnership in the broad sense in relation to the application of the *FA*, one that goes beyond the simple collection of the data in the CFR. He refers to numerous documents from federal government bodies that include expressions of this view of relations between the two levels of government in respect of the implementation of the *FA*. The AGC agrees instead with the Court of Appeal, arguing that Quebec did not participate in gathering the data in the CFR. He adds that the agreements entered into between Quebec and Canada in relation to the administration of the *FA* were strictly financial in nature. Thus, the partnership upon which the appellant relies never existed.

[116] In our opinion, Blanchard J. was right to find that there was a partnership between Canada and Quebec in the case at bar. Although it is true that Quebec did not enter the information related to the registration of long guns in the CFIS database, this fact is not incompatible with the existence of a partnership between Quebec and Canada, given that the partnership was not based solely on the entry of the information. We must consider the nature and consequences of the partnership, and the importance to it of the data to which s. 29 applies. This partnership has been at the heart of the evolving implementation of the *FA* since the very beginning.

[117] First of all, even before the *FA* came into force, federal government ministers had observed that it would be necessary to work together with the provinces to administer the legislation. Then, in the first year after it was implemented, the Registrar stated that he was “working closely with [his] provincial . . . partners”: RCMP, *Report on the Administration of the Firearms Act to the Solicitor General by the Registrar: Canadian Firearms Registry* (1999), at p. iv.

[118] This co-operative view continued to ground relations between the various interested parties in subsequent years. For example, the RCMP commented as follows in 2010, when the provisions

### B. *Le partenariat fédéral-provincial*

[115] À l’instar du juge Blanchard, le PGQ invoque l’existence d’un partenariat au sens large en ce qui concerne l’application de la *LAF*, partenariat qui dépasse la simple collecte des données contenues au RCAF. Divers documents émanant d’organismes fédéraux exprimeraient une telle vision des rapports entre les deux ordres de gouvernement relativement à la mise en œuvre de la *LAF*. Pour sa part, le PGC reprend la position exprimée par la Cour d’appel et plaide que le Québec n’a pas participé à la collecte des données figurant dans le RCAF. Il ajoute que les accords conclus entre le Québec et le Canada dans le cadre de l’administration de la *LAF* ont un caractère strictement financier. Le partenariat invoqué serait donc inexistant.

[116] À notre avis, le juge Blanchard a conclu avec raison à l’existence d’un partenariat entre le Canada et le Québec en l’espèce. S’il est vrai que le Québec n’a pas saisi les renseignements concernant l’enregistrement des armes d’épaule dans la base de données du SCIRAF, cet état de fait n’est pas incompatible avec l’existence d’un partenariat entre le Québec et le Canada, étant donné que celui-ci ne résulte pas simplement de la saisie de ces renseignements. Il importe de préciser la nature et les conséquences de ce partenariat, ainsi que la place qu’y occupent les données visées par l’art. 29. Ce concept de partenariat est au cœur de l’évolution de la mise en œuvre de la *LAF* depuis le tout début.

[117] D’abord, avant même l’entrée en vigueur de la *LAF*, les ministres fédéraux avaient constaté la nécessité de collaborer avec les provinces dans l’administration de cette loi. Puis, dès la première année de son application, le Directeur affirme qu’il « travaille en étroite collaboration avec [s]es partenaires provinciaux » : GRC, *Le rapport sur l’administration de la Loi sur les armes à feu au Solliciteur général par le Directeur : Registre canadien des armes à feu* (1999), p. iv.

[118] Au cours des années subséquentes, cette vision coopérative continue d’animer les relations entre les diverses parties intéressées. Ainsi, en 2010, alors que les dispositions de la *LAF* concernant

of the *FA* concerning the registration of long guns were still in force: “Effective delivery of the CFP depends upon partnerships involving the federal and provincial governments and law enforcement agencies” (*CFP Evaluation*, at p. 8).

[119] The same view continued to be expressed even after the tabling of Bill C-19, which would become the *ELRA*:

Delivery of the CFP depends on the existing partnership between the federal government, the provincial governments and law enforcement agencies. The federal government contributes funds to the provinces that are responsible for the administrative work relating to various aspects of the Act, such as processing licences and registration certificates.

(*Legislative Summary*, at p. 4)

[120] As can be seen from these passages as well as from the declarations to the House of Commons quoted above, the implementation of the *FA* and the CFP required provincial collaboration. In this regard, the evidence in the case at bar concerned primarily the specific relationship that developed between the federal government and Quebec. Accordingly, we will concentrate our analysis on the partnership at issue here.

[121] This partnership is reflected first in the construction of the CFIS database. As we mentioned above, Quebec, through its CFO, collaborated in the CFIS by gathering, analyzing, organizing and modifying certain data that it contained. The validity of this finding is not weakened by the fact that Quebec did not “enter” certain information in the CFIS, since it was a system that contained interrelated data: affidavit of Pierre Perron, at paras. 27(b) to (e); cross-examination of Isabelle Boudreault, at pp. 63-64.

[122] Moreover, Quebec’s CFO supported the Registrar’s efforts to create a reliable and comprehensive database that would be updated daily. He or she participated in each stage of firearms registration and worked to ensure that when the Registrar issued

l’enregistrement des armes d’épaule sont toujours en vigueur, la GRC s’exprime de la façon suivante : « La bonne application du PCAF repose sur des partenariats entre l’administration fédérale, les gouvernements provinciaux et les organismes d’application de la loi » (*Évaluation PCAF*, p. 6).

[119] Même après le dépôt du projet de loi C-19, qui deviendra la *LARA*, la reconnaissance de cette vision demeure :

La mise en œuvre du PCAF repose sur le partenariat qui existe entre le gouvernement fédéral, les provinces et les organismes d’application de la loi. Le gouvernement fédéral accorde des fonds aux provinces qui s’occupent du travail administratif associé aux différents aspects de la LAF, comme le traitement des permis et des certificats d’enregistrement.

(*Résumé législatif*, p. 5)

[120] Comme le démontrent ces extraits, ainsi que les déclarations à la Chambre des communes déjà citées, l’application de la *LAF* et du PCAF requièrent la collaboration des provinces. À ce chapitre, la preuve présentée en l’espèce concerne principalement la relation spécifique qui s’est établie entre le fédéral et le Québec. Nous concentrons donc notre analyse sur le partenariat en cause devant nous.

[121] Le partenariat dont il est question se reflète d’abord dans la construction de la base de données du SCIRAF. Comme nous l’avons souligné, par l’entremise de son Contrôleur, le Québec a collaboré au SCIRAF en colligeant, analysant, organisant et modifiant certaines données qu’il contient. Le bien-fondé de cette conclusion n’est pas affaibli par le fait que le Québec n’a pas « saisi » certaines données du SCIRAF, puisqu’il s’agit d’un système qui comporte des données interreliées : affidavit de Pierre Perron, par. 27b) à e); contre-interrogatoire d’Isabelle Boudreault, p. 63-64.

[122] En outre, le Contrôleur du Québec a appuyé les efforts du Directeur en créant une banque de données fiable, complète et actualisée quotidiennement. Il a participé à chaque étape de l’enregistrement des armes à feu. Ses efforts visaient à garantir

a registration certificate, it was done in conformity with the *FA*. Furthermore, one CFO explained that when she revoked a licence to possess firearms (under s. 70 *FA*), she alerted the Registrar, who then had to revoke the registration certificate: cross-examination of Isabelle Boudreault, at pp. 83-84; re-examination of Isabelle Boudreault, May 8, 2012, J.R., vol. 4, at p. 153. We should also point out that s. 29(2) of the *ELRA* provides that each CFO must ensure “the destruction . . . of all records under their control related to the registration of [long guns]”. Thus, according to the *ELRA*, the collaboration of the CFOs is needed up to the time of the abolition of the requirement to destroy the data related to the registration of long guns.

[123] The AGC argues that the CFOs are federal agents who exercise powers conferred on them by federal legislation, even where the provinces choose to designate their own CFOs. He also points out that this position is financed by the federal government. In the AGC’s view, this leads to the conclusion that the provincial component of the partnership to which the AGQ refers is in reality federal.

[124] This argument must fail. The AGC is distorting the CFOs’ role. Although it is true that, strictly speaking, the CFOs exercise powers conferred on them by federal legislation, the fact remains that several of them were designated by the provinces. In Quebec’s case, the province set up, managed and supervised the office, and also added to its incumbent’s responsibilities.

[125] For example, Quebec’s CFO performs functions delegated to him or her by Quebec legislation: *An Act to protect persons with regard to activities involving firearms*, CQLR, c. P-38.0001 (“*Anastasia’s Law*”); *An Act respecting safety in sports*, CQLR, c. S-3.1, s. 46.31; *Regulation respecting the exclusion of certain premises and certain means of transportation and respecting the exemption of certain persons*, CQLR, c. P-38.0001, r. 1; Delegation of powers of the provincial minister to the Chief Firearms Officer, J.R., vol. 11, at p. 160. Thus, *Anastasia’s Law* provides that Quebec’s CFO must be informed of any application to a court to obtain

que la délivrance d’un certificat d’enregistrement par le Directeur s’effectuait en conformité avec les dispositions de la *LAF*. Par ailleurs, une Contrôleure explique que lorsqu’elle révoquait un permis de possession d’arme à feu (conformément à l’art. 70 *LAF*), elle alertait le Directeur, qui devait procéder alors à la révocation du certificat d’enregistrement : contre-interrogatoire d’Isabelle Boudreault, p. 83-84; réinterrogatoire d’Isabelle Boudreault, 8 mai 2012, d.c., vol. 4, p. 153. En outre, rappelons que le par. 29(2) de la *LARA* précise que chaque Contrôleur doit veiller à ce que « tous les registres et fichiers relatifs à l’enregistrement des armes [d’épaule] qui relèvent de lui [. . .] soient détruits ». Selon la *LARA*, la collaboration des Contrôleurs est donc requise jusqu’à la toute fin de l’obligation de destruction des données d’enregistrement des armes d’épaule.

[123] Le PGC plaide que les Contrôleurs sont des agents fédéraux qui exercent des pouvoirs accordés par une loi fédérale, et ce, même lorsque les provinces choisissent de nommer leur Contrôleur. Le PGC souligne également que ce poste est financé par le gouvernement fédéral. Il en conclut que la composante provinciale du partenariat invoqué par le PGC est en réalité fédérale.

[124] Nous ne pouvons retenir cet argument. Le PGC dénature le rôle joué par les Contrôleurs. S’il est vrai que ceux-ci exercent, au sens strict, des pouvoirs conférés par une loi fédérale, il n’en demeure pas moins que, dans plusieurs cas, ce sont les provinces qui les ont nommés. Pour sa part, le Québec a mis sur pied, géré et surveillé ce poste, tout en multipliant les responsabilités de son titulaire.

[125] À preuve, le Contrôleur québécois exerce des fonctions qui lui sont attribuées par des lois québécoises : *Loi visant à favoriser la protection des personnes à l’égard d’une activité impliquant des armes à feu*, RLRQ, c. P-38.0001 (la « *Loi Anastasia* »); *Loi sur la sécurité dans les sports*, RLRQ, c. S-3.1, art. 46.31; *Règlement sur l’exclusion de certains lieux et de certains moyens de transport ainsi que sur l’exemption de certaines personnes*, RLRQ, c. P-38.0001, r. 1; Délévation des attributions du ministre provincial au contrôleur des armes à feu, d.c., vol. 11, p. 160. À titre d’exemple, la *Loi Anastasia* édicte que le Contrôleur québécois doit être

that a person refusing to undergo a psychiatric assessment whose mental state is considered to present a danger to that person or to other persons be submitted to such assessment, or that the person be confined against his or her will in a health institution: s. 11; see also art. 778 of the *Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25. The CFO must then verify “whether the person is in possession of a firearm, has access to a firearm or holds a licence to acquire a firearm”: s. 11 of *Anastasia’s Law*. This verification with respect to possession is carried out on the basis of the data on registration certificates: affidavit of Isabelle Boudreault, March 8, 2012, J.R., vol. 3, at paras. 59-64. The federal government has never disputed Quebec’s use of CFIS data for purposes of the administration of its provincial legislation.

[126] Moreover, Quebec police officers, particularly officers of the Sûreté du Québec, also play an important role in the CFP. In fact, Quebec’s CFO is a Sûreté du Québec officer. One example of this role is that they use a computer system to identify individuals involved in certain incidents to which they have responded. In such a case, they register the incident in their system, and an alert is forwarded electronically via the CFIS to the CFO, who decides whether the incident will have an impact on the individual’s eligibility to hold a licence and, consequently, a registration certificate: affidavit of Isabelle Boudreault, at paras. 13-15; cross-examination of Pierre Perron, May 1, 2012, J.R., vol. 3, at pp. 102 et seq.; re-examination of Pierre Perron, *ibid.*, at pp. 126-27. The effectiveness of the entire registration system thus depends on the work of the CFO and, more generally, of the police.

[127] In addition, the Quebec police, like all police forces in Canada, have access to a component of the CFIS that assists their officers in responding to calls and conducting investigations: *CFP Evaluation*, at p. 11. It enables officers, before answering a call in a residence, to confirm the possible presence of firearms and determine whether they are possessed legally: *ibid.*, at p. 17. In 2011, Quebec police officers consulted this component

informé de toute demande en justice présentée pour faire subir une évaluation psychiatrique à une personne dont l’état mental présenterait un danger pour elle-même ou pour autrui qui la refuse, ou pour qu’elle soit gardée contre son gré dans un établissement de santé : art. 11; voir aussi l’art. 778 du *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25. Le Contrôleur doit alors vérifier « si cette personne est en possession d’une arme à feu, peut y avoir accès ou est titulaire d’un permis l’autorisant à en acquérir une » : art. 11 de la *Loi Anastasia*. C’est au moyen des données concernant les certificats d’enregistrement que cette vérification quant à la possession est réalisée : affidavit d’Isabelle Boudreault, 8 mars 2012, d.c., vol. 3, par. 59-64. Le gouvernement fédéral n’a jamais contesté l’utilisation par le Québec des données du SCIRAF pour les besoins de ses lois provinciales.

[126] En outre, les policiers québécois jouent également un rôle important dans le PCAF, notamment ceux de la Sûreté du Québec. D’ailleurs, la Contrôleure québécoise est une policière de la Sûreté du Québec. Par exemple, ils utilisent un système informatique pour identifier les individus impliqués dans des interventions policières pour certains événements. Ils inscrivent l’événement dans leur système, et une alerte est acheminée électroniquement par le SCIRAF au Contrôleur, qui décide si l’événement aura un impact sur l’éligibilité de l’individu de détenir un permis, et donc, par le fait même, un certificat d’enregistrement : affidavit d’Isabelle Boudreault, par. 13-15; contre-interrogatoire de Pierre Perron, 1<sup>er</sup> mai 2012, d.c., vol. 3, p. 102 et suiv.; réinterrogatoire de Pierre Perron, *ibid.*, p. 126-127. L’efficacité du système entier d’enregistrement repose donc sur le travail du Contrôleur et, plus généralement, des policiers.

[127] De plus, comme tous ceux d’autres corps policiers au Canada, les policiers du Québec ont accès à une composante du SCIRAF, qui les aide à répondre aux demandes d’intervention et à mener des enquêtes : *Évaluation PCAF*, p. 9. De cette manière, avant de faire une intervention dans une résidence, les policiers peuvent vérifier si des armes s’y trouvent et savoir si leur possession est légale : *ibid.*, p. 18. En 2011, les policiers du Québec ont consulté

of the CFIS more than 700 times a day on average: affidavit of Isabelle Boudreault, at para. 65. Thus, the application of certain Quebec legislation and the implementation of Quebec police procedures depend to a large extent upon access to CFIS data.

[128] It is thus clear that Quebec uses data from the CFIS for the purposes of its provincial legislation. This goes without saying, given that, as Blanchard J. mentioned several times, those data are the product of collaboration. They are also at the heart of a partnership that is grounded in the exercise of both federal and provincial powers. It is in this sense that Blanchard J.'s conclusion that the data are not purely "federal" must be understood. We should mention that Blanchard J. concluded that Quebec most likely participated in this partnership on the assumption that the federal government would not be able to unilaterally destroy its fruits (para. 35).

[129] In short, the CFO's powers under the *FA* overlap with his or her powers under provincial legislation. To argue that the position of CFO is of purely federal origin is to disregard this reality.

[130] Moreover, s. 95 of the *FA* provides that the federal government may enter into agreements with provincial governments to compensate them for administrative costs they have incurred in relation, *inter alia*, to processing licences and registration certificates. The federal government did in fact enter into such agreements with Quebec. It can be seen from the Canada-Quebec financial agreement with respect to the administration of the *FA* ("*Accord financier Canada-Québec relatif à l'administration de la Loi sur les armes à feu*") for the period from April 1, 2006 to March 31, 2010, agreement No. 2012-004, between the two governments, that although the agreement's primary purpose was to set out financial terms, it also contained clauses with a broader scope. For example, art. 5 provided that Quebec agreed to deliver all necessary services, described in the agreement, relating to the application of the *FA* within its jurisdiction. Under art. 7,

en moyenne plus de 700 fois par jour cette composante du SCIRAF : affidavit d'Isabelle Boudreault, par. 65. En conséquence, l'application de certaines lois québécoises et la mise en œuvre des procédures des policiers québécois dépendent étroitement de l'accès aux données du SCIRAF.

[128] On constate donc que le Québec fait usage des données du SCIRAF pour les besoins de ses lois provinciales. Cela va de soi, car, comme le souligne le juge Blanchard à plusieurs reprises, ces données sont le fruit d'une collaboration. Elles sont également au cœur d'un partenariat qui repose sur l'exercice de compétences législatives tant fédérale que provinciales. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la conclusion du juge de première instance voulant que les données ne soient pas purement « fédérales ». Mentionnons que le juge a conclu que le Québec s'est vraisemblablement engagé dans ce partenariat en supposant que le gouvernement fédéral ne pouvait, par sa seule volonté, en détruire les fruits (par. 35).

[129] Bref, les pouvoirs que le Contrôleur exerce en vertu de la *LAF* et des lois provinciales se chevauchent. Soutenir que le poste de Contrôleur est une émanation purement fédérale ignore cette réalité.

[130] Par ailleurs, l'art. 95 de la *LAF* prévoit que le gouvernement fédéral peut conclure avec les gouvernements provinciaux des accords de remboursement des frais administratifs engagés par ceux-ci, notamment en ce qui concerne le traitement des permis et des certificats d'enregistrement. Le gouvernement fédéral a conclu de tels accords avec le Québec. À la lecture de l'*Accord financier Canada-Québec relatif à l'administration de la Loi sur les armes à feu*, 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2010, entente n° 2012-004, intervenu entre le gouvernement fédéral et le Québec, on constate que, si cet accord vise principalement à énoncer des modalités financières, il contient aussi des clauses qui ont une plus large portée. Par exemple, l'art. 5 précise que le Québec convient d'assurer tous les services requis et décrits dans l'entente relativement à l'application de la *LAF*, dans les limites de ses compétences. L'article 7 requiert que le Canada fournisse au Québec

Canada was required to provide Quebec with a functioning and operational CFIS together with its related components. Finally, art. 23 provided that [TRANSLATION] “[a]ny information collected by Canada or by Quebec under this Agreement is subject to the rights and protections set out in federal and Quebec legislation concerning access to information and the protection of personal information.”

[131] It should also be noted that notwithstanding the possibility of compensation from the federal government, the provinces that participated in the CFP, including Quebec, had to invest considerable amounts in relation to the implementation of the *FA*, as can be seen from an RCMP report:

It appears as if the opt-out provinces/territories, where the RCMP is the provincial/territorial police service, benefit substantially from the current cost arrangement, in terms of dollar value. The other opt-in provinces, where there are other provincial police services, have made substantial investments to benefit from the weight and services of the program . . . .

(*CFP Evaluation*, at p. 68)

It would therefore seem incorrect to say that the province of Quebec made no financial contribution whatsoever to firearms control and to the administration of the *FA*. By focusing on the financing of the CFOs, the AGC disregards the broader implications and consequences of the CFP. We cannot accept this approach.

[132] Indeed, it is our opinion that the AGC is mistaken as regards the nature of the partnership relied on by the AGQ. This partnership involves more than just the entry of data in the CFIS and the functions performed by Quebec’s CFO under the *FA*. It relates to the whole of the CFP and also includes the role played by Quebec and its police officers in regulating firearms in collaboration with Canada.

le SCIRAF, fonctionnel et opérationnel, ainsi que ses composantes connexes. Enfin, aux termes de l’art. 23, « [t]out renseignement recueilli par le Canada ou le Québec, dans le cadre du présent accord, est assujéti aux droits et aux protections prévus par les législations fédérales et québécoise[s] applicables concernant l’accès à l’information et la protection des renseignements personnels. »

[131] Il convient du reste de noter que, malgré la possibilité d’un remboursement de certaines dépenses provinciales par le gouvernement fédéral, les provinces ayant participé au PCAF, dont le Québec, ont dû investir des sommes considérables pour l’application de la *LAF*, comme le précise un rapport de la GRC :

Il semble que dans les provinces et territoires qui se sont désistés, et où la GRC exerce les fonctions de police provinciale ou territoriale, l’arrangement actuel pour le financement des coûts s’avère très profitable financièrement. Quant aux autres provinces participantes dotées de leurs propres services policiers, elles ont dû investir des sommes considérables pour profiter des avantages et des services du PCAF . . . .

(*Évaluation PCAF*, p. 79)

Il semble donc inexact d’affirmer que la province de Québec n’a d’aucune façon contribué financièrement au contrôle des armes à feu et à l’administration de la *LAF*. En s’attachant à la question du financement des Contrôleurs, le PGC fait abstraction des implications et des conséquences globales découlant du PCAF. Nous ne pouvons souscrire à cette approche.

[132] À vrai dire, nous sommes d’opinion que le PGC se méprend sur la nature du partenariat invoqué par le PGQ. Ce partenariat s’étend au-delà de la saisie des données dans le SCIRAF et des fonctions exercées par le Contrôleur québécois en vertu de la *LAF*. Il s’entend de la globalité du PCAF et comprend également le rôle joué par le Québec et ses policiers dans le domaine de la réglementation des armes à feu en collaboration avec le Canada.

[133] Through the role played by the CFO and by Quebec's police forces, and aided by the CFIS (whose construction it contributed toward), the province of Quebec has for years implemented its own view of firearms control from the perspective of the administration of justice and health. Moreover, the RCMP recognized the possibility of the provinces adapting the program to their needs, as can be seen from the following passage from a report we cited above:

The main benefit cited for creating the opt-in program was the promotion of a program delivery model that met an identified need for the provinces to be able to adapt the delivery of the program to local circumstances. In this area, it was believed that the opt-in program has been successful; service delivery has been aligned to meet the service delivery priorities of the provincial governments, and be supported to work with other areas of provincial jurisdiction, such as justice and policing, and health. In Québec, this culminates in an integrated service delivery model, and a profound interest to improve the program to meet heightened provincial public safety and health expectations. [Emphasis added.]

(*CFP Evaluation*, at p. 67)

[134] We find from the foregoing that a partnership has developed between the federal government and Quebec that is structured around the following main elements:

- the design, implementation and administration of the CFP;
- the compiling and pooling of data by the Registrar and the CFO together with a mutually guaranteed right of access to the data in question;
- the use of CFIS data for federal and provincial purposes; and
- the joint and complementary exercise of provincial and federal powers in the context of firearms control.

[133] Par le rôle qu'ont joué le Contrôleur et les policiers du Québec et grâce au SCIRAF qu'elle a contribué à construire, la province de Québec a mis en œuvre pendant des années sa propre vision du contrôle des armes à feu, dans une perspective d'administration de la justice et de santé. La GRC reconnaît d'ailleurs la possibilité pour les provinces d'adapter le programme à leurs besoins, dans un rapport que nous avons déjà mentionné plus haut :

Le principal avantage mentionné par rapport à ce programme de financement optionnel est qu'il répond à la nécessité manifeste pour les gouvernements provinciaux de pouvoir adapter son application au contexte local. Sur ce plan, on le considère comme une réussite; il a permis de concilier la fourniture des services correspondants avec les priorités en la matière des gouvernements provinciaux, et d'œuvrer en coopération avec d'autres secteurs de juridiction provinciale, comme la justice, les services policiers et la santé. Au Québec, où cela se traduit par un modèle intégré de fourniture des services, les autorités s'efforcent d'améliorer le programme pour satisfaire aux exigences accrues qui se posent au niveau provincial en matière de sécurité publique et de santé. [Nous soulignons.]

(*Évaluation PCAF*, p. 78)

[134] Nous en concluons qu'un partenariat entre le gouvernement fédéral et le Québec s'est articulé autour des grands axes suivants :

- la conception, la mise sur pied et l'administration du PCAF;
- la mise en commun des données recueillies par le Directeur et le Contrôleur, ainsi qu'un droit d'accès, garanti réciproquement, aux données en question;
- l'utilisation des données du SCIRAF à des fins fédérales et provinciales;
- l'exercice conjoint et complémentaire de compétences provinciales et fédérale dans le cadre du contrôle des armes à feu.

[135] In our opinion, this factual reality unique to the CFIS and the partnership of which it forms a part is essential to the determination of whether s. 29 of the *ELRA* is constitutional. Before turning to the analysis on that subject, we will briefly discuss the framework applicable to it.

C. *Analytical Framework Applicable to the Division of Powers*

(1) Pith and Substance

[136] When the constitutionality of a statutory provision is challenged on the basis of the division of powers, courts turn to the “pith and substance” doctrine. To apply this doctrine, they must review the extent to which the impugned provision intrudes on the powers of the other level of government: *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302, at paras. 20-21. According to the principles developed by this Court, it is necessary first to identify the impugned provision’s “pith and substance”, and then to determine whether the provision falls within a head of power of the level of government at which it was enacted: see *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at para. 63; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453, at para. 20; *FA Reference*, at para. 16; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, at paras. 52-58; see also H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6th ed. 2014), at p. 463; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at pp. 15-5 to 15-7.

[137] A provision’s pith and substance is its “dominant characteristic”: see *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698, at para. 13. In this Court’s words, “[a] pith and substance analysis looks at both (1) the purpose of the legislation as well as (2) its effect”: *Kitkatla Band*, at para. 53; see also *Reference re Securities Act*, at paras. 63-64; *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, 2010 SCC 61, [2010] 3 S.C.R. 457, at para. 199.

[135] Cette réalité factuelle propre au SCIRAF et au partenariat dans lequel il s’inscrit conditionne à notre avis l’analyse de la constitutionnalité de l’art. 29 de la *LARA*. Avant de procéder à cette analyse, nous rappellerons brièvement le cadre applicable.

C. *Le cadre d’analyse en matière de partage des compétences*

(1) Le caractère véritable

[136] Lorsque la constitutionnalité d’une disposition législative est contestée sur la base du partage des compétences, les tribunaux ont recours à la doctrine dite du caractère véritable. Cette démarche implique nécessairement l’examen de la portée de l’empiètement de la disposition contestée sur les pouvoirs de l’autre ordre de gouvernement : *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302, par. 20-21. Notre Cour enseigne qu’il faut d’abord rechercher le « caractère véritable » de la disposition contestée, puis déterminer si celle-ci relève des compétences de l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée : voir *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 63; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20; *Renvoi sur la LAF*, par. 16; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 52-58; voir aussi H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6<sup>e</sup> éd. 2014), p. 463; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. suppl.), p. 15-5 à 15-7.

[137] Le caractère véritable de la disposition est sa « caractéristique dominante » : voir *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698, par. 13. Selon notre Cour, « [l]’analyse du caractère véritable porte à la fois (1) sur l’objet de la législation et (2) sur ses effets » : *Bande Kitkatla*, par. 53; voir aussi *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 63-64; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457, par. 199.

[138] To establish the purpose of legislation or of a statutory provision, “the Court may look at both intrinsic evidence, such as purpose clauses, or extrinsic evidence, such as Hansard or the minutes of parliamentary committees”: *Kitkatla Band*, at para. 53. In this regard, the Court has held that it is necessary to “seek to ascertain the *true* purpose of the legislation, as opposed to its mere stated or apparent purpose”: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 27 (emphasis in original), citing *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 (P.C.), at p. 337. Thus, in any division of powers case, the intention behind a statute, that is, the purpose actually being pursued by the legislature, can cause the entire statute to be invalid: see, e.g., *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713.

[139] As for the review of the provision’s effects, it concerns both those legal and practical, which include direct effects of the provision and the “side” effects flowing from its application: *Kitkatla Band*, at para. 54; *Reference re Securities Act*, at para. 64; *Lacombe*, at para. 20. The foregoing analysis as a whole makes it possible to determine the constitutional nature of the provision, and to assess whether it encroaches on the powers of the other level of government.

## (2) Ancillary Powers

[140] Where, because of its pith and substance, a provision found in an otherwise valid statute encroaches on the jurisdiction of the other level of government, the Court must determine whether the encroachment is ancillary: see *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, at paras. 187-89. If the encroachment is in fact ancillary, the provision will be considered valid provided that it is sufficiently integrated into the scheme of the statute: *Lacombe*, at paras. 34-36.

[141] The degree of integration of a provision that is needed for an encroachment to be considered ancillary varies with the seriousness, or extent, of

[138] Pour déterminer l’objet d’une loi ou d’une disposition législative, « la Cour peut examiner tant la preuve intrinsèque, telles les dispositions énonçant les objectifs généraux, que la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou les comptes rendus des comités parlementaires » : *Bande Kitkatla*, par. 53. Sous ce rapport, notre Cour a rappelé la nécessité de « rechercher l’objectif *réel* de la législation, plutôt que son but simplement déclaré ou apparent » : *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 27 (en italique dans l’original), citant *Attorney-General for Ontario c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 (C.P.), p. 337. Ainsi, dans toute affaire de partage des compétences, l’intention qui anime une loi — c’est-à-dire le but véritable poursuivi par le législateur — peut avoir pour effet d’invalider une loi entière : voir, p. ex., *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713.

[139] Quant aux effets d’une disposition, ils se mesurent tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, ce qui inclut ses effets directs et les effets « secondaires » de son application : *Bande Kitkatla*, par. 54; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 64; *Lacombe*, par. 20. L’ensemble de cette analyse permet de qualifier la disposition au regard de la Constitution et de vérifier si elle déborde sur les pouvoirs de l’autre ordre de gouvernement.

## (2) Les pouvoirs accessoires

[140] Lorsque, en raison de son caractère véritable, une disposition insérée dans une loi par ailleurs valide déborde sur un champ de compétence d’un autre ordre de gouvernement, l’analyse de la Cour porte alors sur le caractère accessoire de ce débordement : voir *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, par. 187-189. Si le débordement conserve un caractère accessoire, la disposition sera jugée valide, pourvu qu’elle soit suffisamment intégrée à la loi : *Lacombe*, par. 34-36.

[141] Le degré d’intégration d’une disposition requis pour qu’un débordement puisse conserver un caractère accessoire varie en fonction de la gravité

the encroachment. If the encroachment of the impugned provision on the jurisdiction of the other level of government is merely “marginal” or “limited”, a functional relationship between the provision and the statutory scheme may suffice. If, on the other hand, the federal provision is “highly” intrusive vis-à-vis provincial powers, a stricter test of necessity will apply: *General Motors*, at pp. 668-70.

[142] More generally, we wish to repeat the following comment about the ancillary powers doctrine made by the Court in *Lacombe*:

... the availability of ancillary powers is limited to situations in which the intrusion on the powers of the other level of government is justified by the important role that the extrajurisdictional provision plays in a valid legislative scheme. The relation cannot be insubstantial . . . . [Emphasis added; para. 35.]

[143] Thus, the Court recognized that a government at one level can validly pass legislation on a matter within its jurisdiction even though the legislation intrudes upon the other level’s jurisdiction. Yet the constitutional doctrines that make such an intrusion permissible — namely the pith and substance and ancillary powers doctrines — cannot be fully understood without considering the constitutional principles upon which they are based: *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, at para. 196. We will now turn to these principles, in particular that of federalism.

### (3) Unwritten Principles: Federalism

[144] The Court has, while stressing that our written Constitution is paramount, recognized the importance of the unwritten principles that underlie it. These principles infuse the analysis and interpretation of the division of powers. They “assist in the interpretation of the text and the delineation of spheres of jurisdiction, the scope of rights and obligations, and the role of our political institutions”: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at para. 52. They also reflect our Constitution’s historical context and have facilitated its application throughout its history; thus,

du débordement ou de son étendue. Si les dispositions contestées ne débordent que de façon « négligeable » ou « restreinte » sur les compétences de l’autre ordre de gouvernement, un rapport fonctionnel entre ces dispositions et le régime législatif peut suffire. Si, au contraire, les dispositions fédérales débordent de façon « considérable » sur les compétences des provinces, un critère de nécessité plus strict s’applique : *General Motors*, p. 668-670.

[142] De manière plus générale, nous tenons à rappeler les propos suivants formulés par la Cour, dans l’affaire *Lacombe*, au sujet de la doctrine des pouvoirs accessoires :

... il n’est possible de recourir à cette doctrine que dans les cas où l’empiètement sur les pouvoirs de l’autre ordre de gouvernement se justifie par le rôle important que joue la disposition dans un régime législatif valide. Ce rapport ne saurait être insignifiant . . . . [Nous soulignons; par. 35.]

[143] Ainsi, notre Cour reconnaît qu’un ordre de gouvernement peut valablement légiférer dans un domaine relevant de sa compétence tout en empiétant sur les compétences de l’autre ordre. Les doctrines constitutionnelles qui permettent un tel empiètement — à savoir le caractère véritable et les pouvoirs accessoires — ne peuvent toutefois être bien comprises sans un examen des principes constitutionnels qui ont guidé leur évolution : *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, par. 196. C’est sur ces principes, en particulier celui du fédéralisme, que nous nous attarderons maintenant.

### (3) Les principes non écrits : le fédéralisme

[144] Tout en insistant sur la primauté de notre Constitution écrite, notre Cour reconnaît l’importance des principes non écrits qui sous-tendent celle-ci. Ces principes imprègnent l’analyse et l’interprétation du partage des compétences. Ils « guident l’interprétation du texte et la définition des sphères de compétence, la portée des droits et obligations ainsi que le rôle de nos institutions politiques » : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 52. Ces principes, qui reflètent le contexte historique de notre Constitution, ont facilité sa mise en œuvre tout au long de son

they are to the Constitution what sap is to a tree. In this sense, they are “a necessary part of our Constitution because problems or situations may arise which are not expressly dealt with by the text of the Constitution”: *ibid.*, at para. 32.

[145] As this Court explained in *Reference re Secession of Quebec*, federalism “was a legal response to the underlying political and cultural realities that existed at Confederation and continue to exist today”, and “political leaders [had] told their respective communities that the Canadian union would be able to reconcile diversity with unity”: para. 43. The principle of federalism requires that the constitutional division of powers be respected and that a balance be maintained between federal and provincial powers. One “power may not be used in a manner that effectively eviscerates another”: *Reference re Securities Act*, at para. 7; *Reference re Secession of Quebec*, at paras. 57-58.

[146] According to the “classical” approach favoured by the Judicial Committee of the Privy Council until 1949, the heads of power constituted “watertight compartments”, and overlaps between them were to be avoided to the extent possible: *Reference re Securities Act*, at para. 56.

[147] The modern view of federalism rejects this approach and replaces it with a more flexible conception of the division of powers that is dominant in this Court’s recent jurisprudence. This conception “recognizes that in practice there is significant overlap between the federal and provincial areas of jurisdiction, and provides that both governments should be permitted to legislate for their own valid purposes in these areas of overlap”: *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134, at para. 62; *Canadian Western Bank*, at paras. 36-37; *Reference re Securities Act*, at para. 57. Such a conception thus facilitates intergovernmental co-operation: see *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at pp. 19-20, per Dickson C.J.; *Reference*

histoire; ils sont donc à la Constitution ce que la sève est à l’arbre. En ce sens, ils font « nécessairement partie de notre Constitution, parce qu’il peut survenir des problèmes ou des situations qui ne sont pas expressément prévus dans le texte de la Constitution » : *ibid.*, par. 32.

[145] Comme notre Cour l’a expliqué dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, le fédéralisme « était la réponse juridique aux réalités politiques et culturelles qui existaient à l’époque de la Confédération et qui existent toujours aujourd’hui » et « les dirigeants politiques avaient dit à leur collectivité respective que l’union canadienne permettrait de concilier unité et diversité » : par. 43. Le principe du fédéralisme exige le respect du partage constitutionnel des compétences et le maintien d’un équilibre entre les pouvoirs du fédéral et ceux des provinces. Un « pouvoir ne peut être utilisé d’une manière telle que cela revienne en réalité à en vider un autre de son essence » : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 7; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 57-58.

[146] Selon l’approche « classique » privilégiée par le Comité judiciaire du Conseil privé jusqu’en 1949, les compétences constituaient des « compartiments étanches », et il fallait éviter le plus possible les chevauchements entre elles : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 56.

[147] La vision moderne du fédéralisme rejette cette approche, en faveur d’une conception plus souple du partage des compétences, qui domine dans la jurisprudence récente de notre Cour. Cette conception « admet un important chevauchement des compétences fédérales et provinciales dans les faits et permet aux deux ordres de gouvernement de légiférer relativement à des objectifs légitimes dans les matières où il y a chevauchement » : *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, par. 62; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 36-37; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 57. Cette conception facilite ainsi la coopération intergouvernementale : voir *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 19-20, le juge

*re Securities Act*, at paras. 57-58. Both in law and in the political arena, the concept of “co-operative federalism” has been developed to adapt the principle of federalism to this modern reality.

(4) Recognition of Co-operative Federalism

[148] Co-operative federalism reflects the realities of an increasingly complex society that requires the enactment of co-ordinated federal and provincial legislative schemes to better deal with the local needs of unity and diversity: *PHS*, at para. 63; *Tsilhqot’in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, [2014] 2 S.C.R. 257, at paras. 148-49. From a legal perspective, it is by allowing for overlapping powers through the application of the pith and substance and ancillary powers doctrines that co-operative federalism is able to meet those needs and, in this sense, to enable the goals of federalism to be realized.

[149] In our opinion, the federal-provincial partnership with respect to firearms control is consistent with the spirit of co-operative federalism. This partnership has enabled the federal and provincial governments to work together, rather than in isolation, to achieve both federal (criminal law) and provincial (public safety and administration of justice) purposes.

[150] In the case at bar, this Court is not being asked to hold that a co-operative scheme based on the powers of both levels of government is valid. Rather, the AGQ is challenging the validity of a provision that contributes to the dismantling of a partnership that was created in the spirit of co-operative federalism. This situation is unique and novel.

(5) The End of a Partnership Based on “Co-operative Federalism”

[151] In the novel circumstances of this case, our analysis must be guided by the Constitution’s unwritten principles. In particular, we must be careful not to place the principle of federalism and its modern form — co-operative federalism — in jeopardy. As the Court has noted, “the very functioning

en chef Dickson; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 57-58. Le concept du « fédéralisme coopératif » se veut l’adaptation du principe du fédéralisme à cette réalité moderne, et ce, tant par le droit que les acteurs politiques.

(4) La reconnaissance du fédéralisme coopératif

[148] Le fédéralisme coopératif reflète les réalités d’une société de plus en plus complexe, qui fait appel à des régimes législatifs fédéraux et provinciaux coordonnés afin de mieux répondre aux besoins locaux d’unité et de diversité : *PHS*, par. 63; *Nation Tsilhqot’in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, [2014] 2 R.C.S. 257, par. 148-149. D’un point de vue juridique, c’est par les chevauchements de compétences qu’il accepte en vertu de l’application de la doctrine du caractère véritable et de celle des pouvoirs accessoires que le fédéralisme coopératif sait répondre à ces besoins et, en ce sens, permet de réaliser les buts du fédéralisme.

[149] À notre avis, le partenariat fédéral-provincial en matière de contrôle des armes à feu s’inscrit dans cet esprit de fédéralisme coopératif. Ce partenariat a permis au gouvernement fédéral et aux provinces de mieux accomplir ensemble, plutôt qu’individuellement, tant des objectifs fédéraux (en droit criminel) que des objectifs provinciaux (en matière de sécurité publique et d’administration de la justice).

[150] En l’espèce, on ne demande pas à notre Cour de valider l’adoption d’un régime coopératif qui prend appui sur les compétences des deux ordres de gouvernement. Le PGQ remet plutôt en question la validité d’une disposition qui contribue au démantèlement d’un partenariat créé dans cet esprit de fédéralisme coopératif. La situation est unique et inusitée.

(5) La fin d’un partenariat inspiré par le « fédéralisme coopératif »

[151] Face au contexte inusité de la présente affaire, nous devons faire appel aux principes non écrits de la Constitution pour guider notre analyse. En particulier, il faut nous assurer que le principe du fédéralisme — et son expression moderne le fédéralisme coopératif — ne soit pas mis en péril. Comme

of Canada's federal system must continually be reassessed in light of the fundamental values it was designed to serve": *Canadian Western Bank*, at para. 23.

[152] The dominant tide with respect to the division of powers admits of overlapping powers and favours co-operation between the different levels of governments. It also supports the validity of schemes established jointly through partnerships developed between members of our federation. In our opinion, our courts must protect such schemes both when they are implemented and when they are dismantled. It would hardly make sense to encourage co-operation and find that schemes established in the context of a partnership are valid while at the same time refusing to take this particular context into account when those schemes are terminated.

[153] In our opinion, the dismantling of a partnership like the one established with respect to gun control must be carried out in a manner that is compatible with the principle of federalism that underlies our Constitution. Thus, Parliament or a provincial legislature cannot adopt legislation to terminate such a partnership without taking into account the reasonably foreseeable consequences of the decision to do so for the other partner. The courts must, in considering whether legislation or a statutory provision having as its purpose to dismantle the partnership is constitutional, be aware of the impact of that legislation or provision on the other partner's exercise of its powers, especially when the partner that terminates the relationship is intentionally bringing about that impact.

[154] In other words, a co-operative scheme from which both the federal and provincial governments benefit cannot be dismantled unilaterally by one of the parties without taking the impact of such a decision on its partner's heads of power into account. To conclude otherwise would be to accept a one-way form of co-operative federalism. That would upset the balance between, on the one hand, the principle of co-operative federalism — which permits a government at one level to pass laws that

le rappelle notre Cour, « [l]e fonctionnement même du régime fédéral canadien doit [. . .] continuellement faire l'objet de nouvelles analyses au regard des valeurs fondamentales qu'il était destiné à favoriser » : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 23.

[152] Le courant dominant en matière de partage des compétences autorise des chevauchements de compétences et facilite la coopération entre les ordres de gouvernement. Il reconnaît également la validité de régimes établis conjointement par voie de partenariats entre les acteurs de notre fédération. Nous estimons que nos tribunaux doivent protéger de tels régimes, tant au moment de leur mise en place que lors de leur démantèlement. Il serait illogique, d'une part, d'encourager la coopération et de reconnaître la validité de régimes établis en partenariat, mais, d'autre part, de refuser de tenir compte de ce contexte particulier lorsque ces régimes prennent fin.

[153] D'après nous, le démantèlement d'un partenariat tel le contrôle des armes à feu doit se faire dans le respect du principe du fédéralisme qui soutient notre Constitution. Ainsi, le Parlement ou une législature provinciale ne peut légiférer pour mettre fin à un tel partenariat sans tenir compte des conséquences raisonnablement prévisibles de cette décision pour l'autre partenaire. En examinant la constitutionnalité d'une loi ou d'une disposition législative qui vise à démanteler ce partenariat, les tribunaux doivent être sensibles aux répercussions sur l'exercice par le partenaire de ses compétences, et ce, encore plus quand le partenaire mettant fin au partenariat agit dans le but de provoquer ces répercussions.

[154] En d'autres mots, un régime coopératif dont bénéficient les gouvernements fédéral et provinciaux ne peut être démantelé unilatéralement par une partie sans tenir compte des conséquences d'une telle décision sur les compétences de son partenaire. Conclure autrement reviendrait à cautionner un fédéralisme coopératif à sens unique. Cela romprait l'équilibre entre, d'un côté, le principe du fédéralisme coopératif — qui permet à chaque ordre de gouvernement de légiférer d'une manière ayant

have an impact on the powers of the other level — and, on the other hand, the doctrine of inter-jurisdictional immunity — which is inherent in the principle of federalism. The requirement that a government respect the other level's powers is all the more important when the parties have chosen to form a partnership. In a co-operative context, actions of a government at one level can have serious consequences for the other level. It is therefore necessary to show vigilance for the increased risk of disrupting the constitutional balance that is protected by the principle of federalism. The concern here is not to alter the separation of powers in our Constitution through the application of co-operative federalism, but to ensure that it is respected. The Court explained this as follows in *Reference re Securities Act*:

Yet we may appropriately note the growing practice of resolving the complex governance problems that arise in federations, not by the bare logic of either/or, but by seeking cooperative solutions that meet the needs of the country as a whole as well as its constituent parts.

Such an approach is supported by the Canadian constitutional principles and by the practice adopted by the federal and provincial governments in other fields of activities. The backbone of these schemes is the respect that each level of government has for each other's own sphere of jurisdiction. Cooperation is the animating force. The federalism principle upon which Canada's constitutional framework rests demands nothing less. [Emphasis added; paras. 132-33.]

[155] We could not state these principles more clearly than the Court has already done in *Reference re Assisted Human Reproduction Act*:

In short, care must be taken to maintain the constitutional balance of powers at all stages of the constitutional analysis. Be it in identifying the pith and substance of a statute or a provision or in reviewing the limits of an assigned power or of the exercise of an ancillary power, the courts must bear the importance of the unwritten constitutional principles in mind and must adhere to them. [para. 196]

une incidence sur les compétences de l'autre — et, de l'autre, la doctrine de l'exclusivité des compétences législatives — qui est inhérente au principe du fédéralisme. La nécessité de respecter les compétences de chacun s'impose encore davantage lorsque les parties ont choisi d'agir en partenariat. Dans un contexte de coopération, les actions d'un ordre de gouvernement peuvent entraîner des répercussions importantes sur l'autre ordre. Il est donc nécessaire de demeurer vigilant au risque accru d'atteinte à l'équilibre constitutionnel que protège le principe du fédéralisme. Il n'est pas question ici d'altérer la séparation des pouvoirs de notre Constitution par l'utilisation du fédéralisme coopératif, mais plutôt d'en assurer le respect. Comme l'expliquait notre Cour dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières* :

Nous pouvons toutefois à bon droit noter l'existence d'une tendance de plus en plus marquée à envisager les problèmes complexes de gouvernance susceptibles de se présenter dans une fédération, non pas comme une simple alternative entre les deux ordres de gouvernement, mais comme une recherche coopérative de solutions qui satisfont les besoins tant de l'ensemble du pays que de ses composantes.

Une telle approche s'inscrit dans le droit fil des principes constitutionnels canadiens et des pratiques adoptées par le fédéral et les provinces dans d'autres sphères d'activité. Ces régimes ont pour pivot le respect par chacun des champs de compétence de l'autre et la collaboration pour principe directeur. Le fédéralisme qui sous-tend le cadre constitutionnel canadien n'exige pas moins. [Nous soulignons; par. 132-133.]

[155] Nous ne pourrions énoncer ces principes mieux que ne l'a fait notre Cour dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée* :

En somme, le souci du maintien de l'équilibre fédératif doit être présent à chacune des étapes de l'analyse constitutionnelle. Que ce soit à l'occasion de la détermination du caractère véritable d'une loi ou d'une disposition ou au moment de l'examen des limites d'une compétence attribuée ou de l'exercice d'une compétence accessoire, les tribunaux doivent se rappeler l'importance des principes constitutionnels non écrits et veiller à les respecter. [par. 196]

[156] Thus, subject to adherence to the above-mentioned principles, the courts nonetheless must not stray from the analytical framework applicable to the division of powers. To determine whether s. 29 of the *ELRA* is valid, it is therefore necessary to consider that framework and these principles.

D. *Constitutionality of Section 29 of the ELRA*

[157] In the instant case, the Court of Appeal strayed from the analytical approach the courts must take. It is true that Parliament can repeal or amend legislation it has validly enacted under one of its heads of power: *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at pp. 548-49. Nevertheless, the courts must consider the impugned provision or legislation to determine whether, in pith and substance, all that it does in fact is repeal or amend legislation that was validly enacted.

[158] On the one hand, it is not enough in this regard to say, as the Court of Appeal did, that the legislative measure is merely repealing legislation. That does not resolve the issue of whether it is constitutional. In *Upper Churchill*, this Court held that repealing legislation can, as a result of its purpose and its effect, be *ultra vires* the government that enacted it: see also, on this subject, P. Daly, “Dismantling Regulatory Structures: Canada’s Long-Gun Registry as Case Study” (2014), 33 *N.J.C.L.* 169.

[159] On the other hand, a statutory provision might be enacted to abolish a scheme that was incidental to the jurisdiction of the legislature that initially created it. In such a case, the legislature in question might in theory wish to eliminate an encroachment on a head of power that does not belong to it. But it is quite possible that what the legislature intends to do to eliminate that initial encroachment in fact encroaches to an even greater extent on that head of power. This is all the more likely to occur in the context of a partnership.

[160] As a result, whether s. 29 of the *ELRA* is constitutional must be determined in the same way

[156] Cela dit, sous réserve du respect des principes susmentionnés, les tribunaux ne doivent pas pour autant s’écarter du cadre d’analyse prescrit en matière de partage des compétences. Il faut donc déterminer la validité de l’art. 29 de la *LARA* en fonction de ce cadre et de ces principes.

D. *Constitutionnalité de l’art. 29 de la LARA*

[157] La méthode d’analyse adoptée par la Cour d’appel en l’espèce s’écarte de celle que doivent suivre les tribunaux. Certes, le Parlement peut abroger ou modifier une loi qu’il a validement édictée en vertu d’un chef de compétence relevant de lui : *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 548-549. Les tribunaux doivent toutefois examiner la disposition ou la loi contestée afin de déterminer si, eu égard à son caractère véritable, celle-ci ne fait effectivement qu’abroger ou modifier une loi validement édictée au préalable.

[158] D’une part, il n’est pas suffisant à cet égard de dire que la mesure législative est une simple loi abrogative, comme l’a fait la Cour d’appel. Cela ne règle pas la question de sa constitutionnalité. Dans l’arrêt *Upper Churchill*, notre Cour a décidé qu’une loi d’abrogation pouvait, par son objet et ses effets, outrepasser la compétence législative du gouvernement l’ayant édictée : voir aussi à ce sujet P. Daly, « Dismantling Regulatory Structures : Canada’s Long-Gun Registry as Case Study » (2014), 33 *R.N.D.C.* 169.

[159] D’autre part, une disposition législative peut viser l’abrogation d’un régime qui était accessoire à la compétence du législateur qui l’a initialement mis sur pied. Dans un tel scénario, ce législateur souhaite théoriquement mettre fin à un débordement sur une compétence qui n’est pas sienne. Mais il se peut par ailleurs très bien que, en raison de la manière dont il entend faire cesser le débordement initial, il déborde davantage sur les compétences en jeu. Cela risque à plus forte raison de survenir dans un contexte de partenariat.

[160] En conséquence, la constitutionnalité de l’art. 29 de la *LARA* doit être établie au même titre

as for any legislation enacted by Parliament. To do this, we must identify the pith and substance of that section and link it to a head of legislative power.

(1) Analysis Regarding the Pith and Substance of Section 29

[161] At first glance, the words of s. 29 of the *ELRA* pose no particular problems of interpretation. The provision orders the Registrar and the CFOs to destroy, as soon as feasible, all records in the CFR that relate to the registration of long guns or are under their control.

[162] From a structural standpoint, s. 29 of the *ELRA* is distinct from ss. 2 to 28. The latter sections amend the *Criminal Code* and the *FA* to abolish the requirement to register long guns and decriminalize the failure to comply with that requirement. Section 29, on the other hand, is a transitional provision. It is also relevant that the destruction of the data under s. 29 is exempted from the application of certain provisions of the *Library and Archives of Canada Act*, S.C. 2004, c. 11, and the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21: s. 29(3) *ELRA*.

[163] From a practical and legal standpoint, the principal effect of s. 29 of the *ELRA* is to delete the data in the CFR, and therefore in the CFIS, forever. Although it is true that s. 84 of the *FA* provides that “[t]he Registrar may destroy records kept in the [CFR] at such times and in such circumstances as may be prescribed”, s. 29 cannot, as the AGC argues, be compared to s. 84. First, the applicable regulations provide that a record of a registration certificate that is issued or revoked may not be destroyed: s. 4(1) of the *Firearms Records Regulations*. Second, the destruction of data on a massive scale would be contrary to the very purpose of the *FA*.

[164] Moreover, the analysis cannot be limited to a finding that s. 29 provides for the destruction of data. The federal government’s decision to destroy

que celle de toute loi édictée par le Parlement. Pour ce faire, nous devons cerner le caractère véritable de cette disposition et le rattacher à un chef de compétence législative.

(1) Analyse du caractère véritable de l’art. 29

[161] De prime abord, le texte de l’art. 29 de la *LARA* ne présente pas de difficulté d’interprétation particulière. Cette disposition ordonne à la fois au Directeur et aux Contrôleurs de détruire, le plus rapidement possible, tous les registres et fichiers relatifs à l’enregistrement des armes d’épaule qui se trouvent dans le RCAF ou qui relèvent d’eux.

[162] D’un point de vue structurel, l’art. 29 de la *LARA* constitue une composante distincte des art. 2 à 28. Ces derniers modifient le *Code criminel* et la *LAF* afin d’abolir l’obligation d’enregistrer les armes d’épaule et de décriminaliser le défaut de s’y conformer. De son côté, l’art. 29 est une disposition transitoire. Il est également pertinent de noter que la destruction des données visées par l’art. 29 est soustraite à l’application de certaines dispositions de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, c. 11, et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P-21 : par. 29(3) *LARA*.

[163] D’un point de vue pratique et juridique, l’effet premier de l’art. 29 de la *LARA* est d’effacer à jamais les données contenues dans le RCAF et donc, dans le SCIRAF. Certes, l’art. 84 de la *LAF* précise que « [l]e directeur peut détruire les fichiers versés au [RCAF] selon les modalités de temps et dans les situations prévues par règlement. » Mais on ne peut, comme le fait le PGC, comparer l’art. 29 à cette disposition. D’abord, le règlement applicable prévoit que les fichiers concernant les certificats d’enregistrement délivrés ou révoqués ne peuvent être détruits : par. 4(1) du *Règlement sur les registres d’armes à feu*. Ensuite, la destruction massive des données serait contraire à l’objectif même de la *LAF*.

[164] Par ailleurs, l’analyse ne peut s’arrêter après la seule constatation que l’art. 29 prévoit la destruction des données. En effet, la destruction des

the data without first transferring them to its partners, such as Quebec, will have serious consequences that are relevant to the question whether s. 29 is constitutional.

[165] Considered prospectively, the destruction of the data without first transferring them will ensure that the information contained in the records cannot be used by any subsequent federal government, or by the provinces or the police organizations that have, until now, used it for various purposes. In particular, the evidence in the record shows that the destruction of data required by s. 29 will prevent the provinces from using the data to create their own registries.

[166] Moreover, this destruction will retrospectively obliterate Quebec's collaboration in the construction of the long-gun database. It will also interfere with the current use of the data by Quebec that we discussed above.

[167] The extrinsic evidence shows that the purpose being pursued in enacting s. 29 of the *ELRA* was indeed to prevent the provinces from using the data. This intention is confirmed by some passages from the parliamentary debate that were quoted by Blanchard J.:

Mr. Speaker, this government committed to eliminating the ineffective long gun registry and we do not intend to help other levels of government create registries.

(*House of Commons Debates*, vol. 146, No. 041, 1st Sess., 41st Parl., November 1, 2011, at p. 2799, The Rt. Hon. Stephen Harper, Prime Minister of Canada)

Our government has no intention of transferring the information that it has in its offices to the provinces, nor will it make available that same information to be used by future governments to be re-enacted or brought back in the future.

(*Ibid.*, at p. 2779, The Hon. Peter Penashue, Minister of Intergovernmental Affairs)

données par le gouvernement fédéral sans qu'elles aient d'abord été transmises à ses partenaires, dont le Québec, entraînera d'importantes conséquences qui sont pertinentes pour l'analyse de la constitutionnalité de l'art. 29.

[165] De manière prospective, la destruction des données sans transfert préalable empêche tout usage des renseignements qu'elles contiennent par un gouvernement fédéral subséquent, ou par les provinces ou les organisations policières qui, jusqu'ici, les utilisaient à diverses fins. En particulier, la preuve au dossier révèle que la destruction des données exigée par l'art. 29 empêchera les provinces de se servir des données pour créer leurs propres registres.

[166] De plus, une telle destruction efface rétrospectivement la collaboration du Québec dans la construction de la base de données sur les armes d'épaule. Elle interfère également avec l'usage actuel des données par le Québec, que nous avons décrit ci-dessus.

[167] La preuve extrinsèque révèle que l'art. 29 de la *LARA* a été adopté précisément dans le but d'empêcher l'utilisation des données par les provinces. Des extraits des débats parlementaires cités par le juge Blanchard confirment cette volonté :

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

(*Débats de la Chambre des communes*, vol. 146, n° 041, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 1<sup>er</sup> novembre 2011, p. 2799, le très hon. Stephen Harper, premier ministre du Canada)

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

(*Ibid.*, p. 2779, l'hon. Peter Penashue, ministre des Affaires intergouvernementales)

We will fulfill the promise that we made and that includes doing the right thing and ensuring that no other government could use the information to resurrect the failed long gun registry.

(*Ibid.*, at p. 2780, Kerry-Lynne D. Findlay, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice)

[168] These declarations by the Prime Minister and by federal ministers show that the purpose of s. 29 was in fact to impose these prospective and retrospective effects of the destruction of the data on the provinces. Blanchard J. was therefore right to find that Parliament's intention in destroying the data was to hinder the provinces. This intention can be seen in how, and how quickly, Parliament wished to act. Allow us to specify that it is not so much the destruction of the data itself that is problematic, but the fact that the data are to be destroyed unilaterally combined with the effect of doing so, that is, *inter alia*, to prevent the provinces from using them.

[169] In light of the purpose and the effect of s. 29, therefore, the scope of the section is broader than the mere destruction of the data. Section 29 has harmful consequences for the federal government's partners. It is these consequences that require, having regard for the principle of federalism, a close consideration of the provision's pith and substance and the powers upon which the AGC relies in support of its being valid.

[170] The AGC submits that s. 29 falls within the federal criminal law power because its purpose relates to the repeal of part of the *FA*, that is, to the abolition of the long-gun registry. A legislative measure must meet three criteria to fall within that head of power. First, it must have a valid public purpose. Second, it must pursue that purpose by means of prohibitions. Third, the prohibitions must be supported by criminal sanctions: see *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, at para. 233. It is impossible to conclude that these three criteria are met in the case of s. 29, however, since what is at issue in the case at bar is the power to repeal a statute that was enacted under that head of power.

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

(*Ibid.*, p. 2780, Kerry-Lynne D. Findlay, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice)

[168] Ces déclarations du premier ministre et des ministres fédéraux démontrent que l'objet de l'art. 29 était précisément d'imposer aux provinces les effets prospectifs et rétrospectifs de la destruction des données. C'est donc avec raison que le juge Blanchard a conclu que l'intention du Parlement était de nuire aux provinces en détruisant les données. La manière et l'empressement avec lesquels le Parlement désire procéder témoignent de cette intention. Précisons que ce n'est pas tant la destruction des données en soi qui pose problème, mais bien leur destruction unilatérale conjuguée à ses effets, soit notamment d'empêcher les provinces d'en faire usage.

[169] Vu son objet et ses effets, l'art. 29 a donc une portée plus large que la simple destruction des données. Il entraîne des conséquences néfastes pour les partenaires du gouvernement fédéral. Ce sont ces conséquences qui, au regard du principe du fédéralisme, exigent un examen serré du caractère véritable de l'art. 29 et des compétences dont se réclame le PGC pour justifier la validité de cette disposition.

[170] Le PGC soutient que l'art. 29 relève de la compétence fédérale en matière de droit criminel, puisque cette disposition tend à l'abrogation d'une partie de la *LAF*, soit à l'abolition du registre des armes d'épaule. Afin de relever de cette compétence fédérale, une mesure législative doit satisfaire à trois conditions. Premièrement, elle doit avoir un objectif public valide. Deuxièmement, elle doit viser à la réalisation de cet objectif au moyen d'interdictions. Troisièmement, ces interdictions doivent être appuyées par des sanctions pénales : voir *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, par. 233. Toutefois, on chercherait en vain la présence de ces trois éléments dans l'art. 29, car ce qui est en jeu en l'espèce est le pouvoir d'abroger une loi édictée en vertu de ce chef de compétence.

[171] Yet we cannot find that the purpose of s. 29 relates to the repeal of the *FA*. First, as can be seen from the structure of the *ELRA*, the abolition by the federal government of the requirement to register long guns and the destruction of the data are two distinct objectives. Second, the purpose of s. 29 is not simply to destroy the data. Rather, it seeks to abolish a scheme in which those data are used and to terminate the partnership with Quebec.

[172] Nor, in this regard, can we conclude, as the Court of Appeal did and as our colleagues do, that s. 29 merely abolishes a “federal” scheme. We believe that this conclusion is based on the mistaken premise that the scheme abolished by s. 29 was created solely by the *FA*. Although it is true that the *FA* constitutes the statutory framework for the CFR, it must not be forgotten that that framework encroached on provincial jurisdiction at the time of its creation. Even more importantly, the CFR is only one component of the federal-provincial partnership for the control of long guns. As we showed above, this partnership, considered in its broad sense, required Quebec’s administrative, financial and legislative participation.

[173] We should also mention that unlike the situation in *Reference re Canada Assistance Plan*, which concerned the federal spending power, both the setting up and the maintenance of the CFR at issue in the case at bar gave it a provincial aspect. As the trial judge found, the data to which s. 29 applies are not only “federal”. The creation of the database, the CFIS, was dependent on co-operation between the provinces and the federal government. The interrelated information it contains was accumulated in the context of the close federal-provincial partnership described above. In this context, s. 29 of the *ELRA* was, in requiring that the data be destroyed without first being transferred to Quebec, also intended to abolish the “provincial” component of the scheme, both in the broad sense and in respect of the data.

[174] Finally, the AGC asserts that the purpose of s. 29 is to eliminate an invasion by the state of

[171] Or, nous ne pouvons conclure que l’art. 29 tend à l’abrogation de la *LAF*. D’abord, l’abolition par le gouvernement fédéral de l’obligation d’enregistrer les armes d’épaule et la destruction des données sont deux objectifs distincts, comme le révèle la structure de la *LARA*. Ensuite, l’art. 29 ne vise pas simplement la destruction de données; il cherche plutôt à mettre fin à un régime utilisant ces données et au partenariat avec le Québec.

[172] Sur ce point, nous ne pouvons non plus conclure, comme la Cour d’appel et nos collègues, que l’art. 29 ne fait que mettre fin à un régime « fédéral ». Nous croyons que cette conclusion repose sur la thèse erronée que le régime auquel met fin l’art. 29 a été créé uniquement par la *LAF*. S’il est vrai que cette loi constitue le cadre législatif du RCAF, rappelons que ce cadre législatif débordait sur une compétence provinciale au moment de sa création. Fait plus important encore, le RCAF n’est qu’une des composantes du partenariat fédéral-provincial en matière de contrôle des armes d’épaule. Comme nous l’avons démontré, considéré au sens large, ce partenariat a fait appel à la participation administrative, financière et législative du Québec.

[173] Rappelons également que, à la différence du contexte dans le *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada* où le pouvoir fédéral de dépenser était en jeu, tant la mise sur pied que le maintien du RCAF en cause en l’espèce lui ont fait acquérir un aspect provincial. Comme a conclu le juge de première instance, les données visées par l’art. 29 ne sont pas uniquement « fédérales ». La création de la base de données, le SCIRAF, reposait sur la coopération entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les renseignements interreliés qu’elle contient ont été accumulés dans le cadre de l’étroit partenariat fédéral-provincial décrit ci-dessus. Dans ce contexte, en ordonnant la destruction des données sans transfert préalable au Québec, l’art. 29 de la *LARA* cherche à abolir également la composante « provinciale » de ce régime, tant au sens large qu’à l’égard des données.

[174] Enfin, le PGC affirme que l’objectif de l’art. 29 est de mettre fin à l’intrusion de l’État

the privacy of Canadians. If that were really the case, it is hard to understand why that section was inserted only in the final version of the bill, and only after Quebec had announced that it wanted to create its own registry. Quite obviously, in light of the extrinsic evidence, we do not believe the elimination of an invasion of privacy to have been the federal government's purpose.

[175] What, then, is the pith and substance of s. 29 of the *ELRA*?

[176] In our opinion, in light of its purpose and its effect, s. 29 goes much farther than simply requiring that the data be destroyed. Given that they are to be destroyed with no possibility of their first being transferred to the partners, and therefore without the impact of this measure on the partners' exercise of their powers being taken into account, the section's true purpose is to ensure that the information on long guns can no longer be used for any provincial purposes. As we mentioned above, however, the regulation of long guns and the use of information about them fall primarily within the provinces' power to make laws in relation to property and civil rights. This is all the more true now that the failure to comply with the requirement to register has been decriminalized, because the use of the information has lost its federal aspect. As a result, the pith and substance of s. 29 relates to the provinces' power over property and civil rights.

[177] To be valid, therefore, s. 29 must be integrated into the *ELRA* as a whole. This conclusion makes sense to us, given that whether the CFR is constitutional in fact depends on its being ancillary to a criminal law purpose, as the Court found in the *FA Reference*.

## (2) Ancillary Powers Analysis

[178] To determine whether s. 29 of the *ELRA* is constitutional on the basis of the ancillary powers doctrine, we must consider the seriousness, or extent, of its encroachment on provincial powers, bearing in mind that the provincial power to make

dans la vie privée des Canadiens. Si tel était réellement le cas, il est difficile de comprendre pourquoi cette disposition n'a été insérée que dans la dernière version du projet de loi, seulement après que le Québec ait annoncé vouloir créer son propre registre. De toute évidence, vu la preuve extrinsèque, nous ne croyons pas que tel était l'objectif du gouvernement fédéral.

[175] Quel est donc le caractère véritable de l'art. 29 de la *LARA*?

[176] À notre avis, vu son objet et ses effets, l'art. 29 va beaucoup plus loin que de mandater la simple destruction des données. Comme cette destruction s'effectue sans possibilité de transfert préalable de données aux partenaires, et donc sans tenir compte des conséquences de cette mesure sur l'exercice par ceux-ci de leurs compétences, son objet véritable consiste à mettre fin à toute utilisation des renseignements concernant les armes d'épaule pour toutes fins provinciales. Toutefois, comme nous l'avons dit plus tôt, la réglementation des armes d'épaule et l'utilisation de renseignements sur celles-ci relèvent avant tout du pouvoir des provinces de légiférer en matière de propriété et de droits civils. Ce l'est encore plus maintenant qu'a été décriminalisée l'omission de se conformer à l'obligation d'enregistrer ces armes, puisque l'utilisation de ces renseignements a perdu sa dimension fédérale. En conséquence, le caractère véritable de l'art. 29 se rattache à la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils.

[177] Pour qu'il soit valide, l'art. 29 doit donc pouvoir s'intégrer à la *LARA* dans son ensemble. Cette conclusion nous paraît logique, étant donné que la constitutionnalité du RCAF découle justement de son caractère accessoire à un objectif criminel, comme l'indique le *Renvoi sur la LAF*.

## (2) Analyse des pouvoirs accessoires

[178] Pour décider si l'art. 29 de la *LARA* est constitutionnel en vertu de la doctrine des pouvoirs accessoires, il faut évaluer la gravité, ou l'étendue, de son débordement sur les compétences provinciales, en gardant à l'esprit que le pouvoir des provinces de

laws in relation to property and civil rights is a head that should not be intruded upon lightly: *General Motors*, at pp. 672-73. We should mention that s. 29 may also encroach on the provinces' powers in relation to the administration of justice, as can be seen from our analysis below.

[179] The seriousness of the encroachment of s. 29 must be analyzed on the basis of the specific factual and legal context of the instant case, which includes the existence of the partnership between the federal government and Quebec.

[180] By enacting the *FA*, the federal government effectively took over the field of firearms regulation. The decision to do so had two major consequences. On the one hand, the provinces had to deal with a national registry. As a result, the creation of a provincial long-gun registry became unnecessary, especially given that the existence of the federal legislation made it possible for the provinces to play a major role in the CFP and in the creation of registries and of databases such as the CFIS through the joint and complementary exercise of their powers in relation to property and civil rights and the administration of justice. As well, Quebec passed legislation based upon this partnership with the federal government. The creation and management of a federal firearms registry thus led to the development of a provincial aspect. To destroy the registry unilaterally without taking this reality into account is to negate Quebec's financial, administrative and legislative participation.

[181] On the other hand, although the *FA* did not have a significant effect on the provinces' powers with respect to firearms at the time of its enactment, that is no longer true today in a context in which the data are to be destroyed without first being transferred to Quebec. The consequences of the loss of the information collected since 1998 will not be only financial in nature. The quality and usefulness of a restored registry created by Quebec would be diminished, since, to give one example, the chain of ownership of each weapon will have been lost. We note that in 2011, long guns represented more than

légiférer en matière de propriété et de droits civils constitue un chef de compétence sur lequel on ne peut déborder à la légère : *General Motors*, p. 673. Mentionnons que l'art. 29 peut également déborder sur les compétences provinciales en matière d'administration de la justice, comme notre analyse ci-dessous le démontre.

[179] La gravité du débordement de l'art. 29 doit être analysée en fonction du contexte factuel et juridique particulier de l'espèce, ce qui inclut le partenariat existant entre le gouvernement fédéral et le Québec.

[180] En adoptant la *LAF*, le gouvernement fédéral a effectivement envahi le champ de la réglementation des armes à feu. Cette décision du gouvernement fédéral a entraîné deux conséquences importantes. D'une part, les provinces ont dû composer avec un registre national. La création d'un registre provincial des armes d'épaule devenait donc superflue, d'autant plus que l'existence de la législation fédérale permettait aux provinces de jouer un rôle important dans le PCAF et dans la création de registres et de bases de données, tel le SCIRAF, par l'exercice conjoint et complémentaire de leurs pouvoirs en matière de propriété et droits civils et d'administration de la justice. Le Québec a en outre légiféré en fonction de ce partenariat avec le gouvernement fédéral. La création et la gestion d'un registre fédéral des armes à feu ont ainsi mené au développement d'un aspect provincial. La destruction unilatérale de ce registre, sans tenir compte de cette réalité, réduit à néant la participation financière, administrative et législative du Québec.

[181] D'autre part, si la *LAF* n'avait pas d'effet important sur les compétences provinciales relativement aux armes à feu lors de son adoption, ce n'est plus le cas aujourd'hui alors que les données seront détruites sans transfert préalable au Québec. La perte des renseignements recueillis depuis 1998 n'a pas que des conséquences financières. La qualité et l'utilité d'un registre éventuellement reconstitué par le Québec s'en trouveraient amoindries, car, par exemple, la chaîne de possession correspondant à chaque arme sera perdue. Soulignons qu'en 2011, les armes d'épaule représentaient plus de 90 p. 100

90 percent of registered firearms in Quebec: affidavit of Isabelle Boudreault, at paras. 18 and 31. Quebec maintains that, if it does not obtain and cannot retain the data concerning the registrations of interest to it, it will lose track of more than one and one half million long guns: *Evidence of the Standing Committee on Public Safety and National Security*, at p. 2. Thus, the destruction of the data would compromise the creation and the usefulness of a future Quebec firearms registry.

[182] Furthermore, the CFO's role under the *FA* and the partnership discussed above led to the enactment by Quebec of legislation that falls within its powers in relation to the administration of justice. Destruction of the data would therefore interfere with the use Quebec makes of them in the administration of certain provincial legislative schemes, such as that of *Anastasia's Law*, and with their use by the police in investigations in particular.

[183] Finally, the federal government could have implemented its vision of firearms control without involving the provinces in any significant way, but it did not choose to take that approach. Doubtless for the sake of efficiency, it instead developed a legislative scheme that required active provincial participation and took the form of a partnership. This cannot be disregarded in analyzing the seriousness of the encroachment on the powers of the other level of government and, consequently, in determining the scope and validity of s. 29.

[184] This leads us to conclude that in terms of both its nature and its effects, s. 29 causes a substantial encroachment on provincial jurisdiction. In such a case, the Court's past decisions tell us that for the encroachment of s. 29 to be found to be ancillary to the *ELRA*, the degree to which the section is integrated into the Act must be high, that is, it must satisfy the necessity or "integral part" criterion: *General Motors*, at p. 671; see also *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Clark v. Canadian National Railway Co.*, [1988] 2 S.C.R. 680; *R.*

de toutes les armes à feu enregistrées sur le territoire québécois : affidavit d'Isabelle Boudreault, par. 18 et 31. S'il n'obtient et ne peut conserver les données sur les enregistrements le concernant, le Québec soutient qu'il va perdre la trace de plus d'un million et demi d'armes d'épaule : *Témoignages devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale*, p. 2. Partant, la destruction des données compromet la création et l'utilité d'un futur registre québécois des armes à feu.

[182] En outre, le rôle du Contrôleur au sein de la *LAF* et le partenariat déjà explicité sont à l'origine de l'adoption par le Québec de lois relevant de ses pouvoirs en matière d'administration de la justice. Pour cette raison, la destruction des données interfèrera avec l'utilisation qu'en fait le Québec dans son application de certains régimes législatifs provinciaux telle la *Loi Anastasia*, de même qu'avec l'emploi des données par les policiers dans le cadre d'enquêtes notamment.

[183] Au final, le gouvernement fédéral aurait pu concrétiser sa vision du contrôle des armes à feu sans une participation importante des provinces, mais ce n'est pas le choix qu'il a fait. Sans doute pour des raisons d'efficacité, le gouvernement fédéral a plutôt conçu un régime législatif qui faisait appel à la collaboration active des provinces et a pris la forme d'un partenariat. On ne peut faire abstraction de cette situation dans l'analyse de la gravité du débordement sur les compétences de l'autre ordre de gouvernement et, par voie de conséquence, dans la détermination de la portée et de la validité de l'art. 29.

[184] Nous en concluons que, de par sa nature et ses effets, l'art. 29 engendre un débordement substantiel sur les compétences provinciales. Dans un tel cas, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, pour que son débordement soit jugé accessoire à la *LARA*, l'art. 29 doit entretenir un degré élevé d'intégration à celle-ci, soit respecter le critère de la nécessité ou « partie intégrante » : *General Motors*, p. 671; voir aussi *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680; *R.*

*v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*,  
[1980] 1 S.C.R. 695.

[185] The purpose of the *ELRA* as a whole, with the exception of s. 29, is to abolish the requirement to register long guns. The fact that the “summary” of the *ELRA* refers to two purposes cannot serve on its own as proof of the true purpose of the *ELRA*. It goes without saying that the courts, in determining whether legislation is constitutionally valid, must look beyond the legislation’s declared or apparent purpose. Were they not to do so, it would be possible for a legislature to shield statutory provisions from constitutional challenge simply by drafting a preamble. Furthermore, it is only s. 29 of the *ELRA* that is related to the supposed second purpose of the Act.

[186] In our opinion, the destruction of the data in question in s. 29 cannot be considered necessary to the abolition of the requirement to register long guns. These two purposes are distinct. Moreover, as we mentioned above, the earlier bills did not provide for the destruction of these data.

[187] We also doubt that s. 29 can be linked to the *ELRA* on the basis of a test of rationality. Although the destruction of data in which the federal government is no longer interested might seem rational at first glance, we find it hard to reconcile the manner in which their destruction was provided for with the desire certain provinces might show to maintain a registry within the limits of their powers. The AGC in fact acknowledged at the hearing that what was problematic was not really the fact of transferring the data to the government of Quebec, but that of transmitting personal information about long-gun owners: transcript, at p. 55. We have already rejected this argument as an explanation of the refusal to transfer the data.

[188] Finally, we agree with Blanchard J. that Parliament’s declared intention to cause harm to the other level of government cannot be disregarded.

*c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*,  
[1980] 1 R.C.S. 695.

[185] Sauf en ce qui a trait à l’art. 29, l’objectif de la *LARA* dans son ensemble est l’abolition de l’obligation d’enregistrer les armes d’épaule. À cet égard, le fait que le « sommaire » de la *LARA* énonce qu’elle poursuit deux objectifs ne peut à lui seul apporter la preuve de l’objectif réel de la *LARA*. Faut-il le rappeler, dans l’analyse de la validité constitutionnelle de toute loi, les tribunaux doivent aller au-delà de l’objectif déclaré ou apparent. Agir autrement reviendrait à permettre aux législateurs de mettre certaines dispositions législatives à l’abri de toute contestation constitutionnelle simplement en rédigeant un préambule. Du reste, seul l’art. 29 de la *LARA* s’attache au soi-disant deuxième objectif de cette loi.

[186] Nous estimons que la destruction des données visées par l’art. 29 ne peut être considérée comme nécessaire à l’abolition de l’obligation d’enregistrer les armes d’épaule. Ces deux objectifs demeurent distincts. D’ailleurs, tel qu’il a été mentionné précédemment, les projets de loi antérieurs ne prévoyaient pas la destruction des données.

[187] Par ailleurs, nous doutons que l’art. 29 puisse être rattaché à la *LARA* selon un critère de rationalité. En effet, bien que la destruction des données qui n’ont plus d’intérêt pour le gouvernement fédéral puisse paraître rationnelle à première vue, il nous semble difficile de concilier la manière dont cette destruction est prévue avec le souhait que pourraient manifester des provinces de maintenir un registre dans le cadre de leurs compétences. À l’audience, le PGC a de fait reconnu que ce n’était pas vraiment le transfert des données au gouvernement du Québec qui posait problème, mais plutôt la transmission des renseignements personnels des propriétaires d’armes d’épaule : transcription, p. 55. Nous avons déjà rejeté cet argument comme explication du refus de transmettre les données.

[188] Enfin, à l’instar du juge Blanchard, nous ne pouvons faire abstraction de l’intention déclarée du législateur fédéral de nuire à l’autre ordre de

This Court had written the following in the *FA Reference*:

This law does not allow the federal government to significantly expand its jurisdictional powers to the detriment of the provinces. There is no colourable intrusion into provincial jurisdiction, either in the sense that Parliament has an improper motive or that it is taking over provincial powers under the guise of the criminal law. [para. 53]

In this appeal, we cannot say the same thing about the *ELRA*, as the exact opposite is true.

[189] Although it is not necessary to take this into account for the purposes of our analysis, the intention to cause harm is all the more relevant in that it arises in a context in which Quebec and the federal government had agreed to act jointly, in the spirit of co-operative federalism, a principle whose source lies in the growing need for intergovernmental co-operation in order to enable the Canadian federation to act to address questions of a polycentric nature. In this context, it is hard to imagine how a provision whose purpose is to put an end to this co-operation and that is enacted with an intention to cause harm to a partner can be rational.

[190] The foregoing analysis leads to an inescapable conclusion: because of its pith and substance, s. 29 of the *ELRA* does not fall within the federal criminal law power and is not ancillary to the *ELRA*, which is otherwise valid. The section has not therefore been shown to be constitutionally valid. In our opinion, a legislative measure cannot be found to be valid that (1) does not fall within the federal criminal law power and that (2) thwarts, by the substantial encroachment it causes, the corollary exercise of provincial powers that flowed from the partnership. To conclude otherwise would be inconsistent with the principles of federalism.

[191] Our conclusion does not necessarily mean that Parliament cannot enact legislation to destroy the data. What we are saying is merely that to destroy the data, as provided for in s. 29, without first

gouvernement. Dans le *Renvoi sur la LAF*, notre Cour a écrit ceci :

Cette loi ne permet pas au gouvernement fédéral d'étendre ses pouvoirs de façon importante au détriment des provinces. Il n'y a aucun empiétement déguisé dans les domaines provinciaux, ni dans le sens que le Parlement a agi pour un motif inapproprié ni dans le sens qu'il s'approprie des pouvoirs provinciaux sous le couvert du droit criminel. [par. 53]

Dans le présent pourvoi, nous ne saurions affirmer la même chose au sujet de la *LARA*, bien au contraire.

[189] Bien que cela ne soit pas nécessaire à notre analyse, la prise en compte de cette intention de nuire est d'autant plus pertinente qu'elle se matérialise dans un contexte où le Québec et le gouvernement fédéral avaient convenu d'agir en commun, dans un esprit de fédéralisme coopératif, lequel tire sa source du besoin grandissant de coopération intergouvernementale en vue de permettre à la fédération canadienne d'agir à l'égard de questions de nature polycentrique. Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer comment une disposition qui vise à mettre fin à cette coopération et qui est édictée dans l'intention de nuire à un partenaire peut être rationnelle.

[190] L'analyse ci-dessus mène à une conclusion incontournable. En raison de son caractère véritable, l'art. 29 de la *LARA* ne relève pas de la compétence fédérale sur le droit criminel et il n'est pas accessoire à la *LARA*, laquelle demeure par ailleurs valide. Il s'ensuit que sa validité constitutionnelle n'a pas été établie. À notre avis, on ne saurait valider une mesure législative (1) qui ne relève pas de la compétence fédérale en matière de droit criminel et (2) qui contrecarre, par le débordement substantiel qu'elle cause, l'exercice corollaire des compétences provinciales auquel le partenariat a donné lieu. Conclure autrement serait en outre contraire aux principes du fédéralisme.

[191] Notre conclusion ne signifie pas pour autant que le Parlement ne peut aucunement légiférer pour détruire les données. Nous constatons simplement que, telle qu'elle est prévue à l'art. 29, la

offering to transfer them is unconstitutional. This conclusion is therefore not incompatible with the principle of parliamentary sovereignty as set out in s. 42 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, as parliamentary sovereignty is applicable only where Parliament has exercised one of its legislative powers validly, that is, in a manner consistent with the Constitution. That is not the case here.

#### E. *Appropriate Remedy*

##### (1) Declaration of Invalidity

[192] In light of this conclusion, s. 29 of the *ELRA* must be declared to be invalid under s. 52 of the *Constitution Act, 1982: Canadian Western Bank*, at para. 26.

[193] The Superior Court judge tailored the declaration of invalidity of s. 29 to limit it to data from Quebec with respect to long guns (that is, to data originating in Quebec or concerning citizens of Quebec, persons living there or persons who have committed acts involving firearms) (para. 194). Moreover, data from the other provinces relating to the registration of long guns have been destroyed since Blanchard J.'s judgment, on October 31, 2012: Court of Appeal's reasons, at para. 9; transcript, at p. 87. Like Blanchard J., therefore, we would limit the declaration of invalidity to data with respect to long guns that have a connection with Quebec.

##### (2) Order to Transfer the Data

[194] The trial judge also declared that Quebec was entitled to receive the data referred to in the declaration of invalidity within 30 days (para. 195). In support of this declaration, he cited *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3, and found that, although that case concerned possible remedies under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the principles developed in it could serve as a guide in the case at bar (para. 163). Blanchard J. thus stated

destruction des données sans offre de transfert préalable est inconstitutionnelle. Cette conclusion ne constitue donc pas un accroc au principe de la souveraineté parlementaire, codifié à l'art. 42 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, car ce principe s'applique uniquement lorsque le Parlement exerce valablement une de ses compétences législatives, c'est-à-dire dans le respect de la Constitution. Ce n'est pas le cas ici.

#### E. *Réparation convenable*

##### (1) Déclaration d'invalidité

[192] Compte tenu de cette conclusion, il y a lieu de déclarer l'art. 29 de la *LARA* invalide en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982 : Banque canadienne de l'Ouest*, par. 26.

[193] Le juge de la Cour supérieure a modulé la déclaration d'invalidité de l'art. 29 afin de la circonscrire aux données québécoises relatives aux armes d'épaule (soit les données provenant du Québec, ainsi que celles concernant les citoyens de cette province, ceux qui s'y trouvent et ceux qui y commettent des événements impliquant une arme d'épaule) (par. 194). Les données relatives à l'enregistrement des armes d'épaule des autres provinces ont d'ailleurs été détruites depuis le jugement de première instance, le 31 octobre 2012 : motifs de la Cour d'appel, par. 9; transcription, p. 87. À l'instar du juge Blanchard, nous limitons donc la déclaration d'invalidité aux données relatives aux armes d'épaule qui ont un lien avec le Québec.

##### (2) Ordonnance de transfert des données

[194] Le premier juge a également déclaré que le Québec était en droit de recevoir les données visées par la déclaration d'invalidité dans un délai de 30 jours (par. 195). Pour ce faire, il s'est appuyé sur l'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3, et a conclu que bien que cet arrêt porte sur les réparations possibles en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, il énonce des principes pouvant servir de guide en l'espèce (par. 163). En

that [TRANSLATION] “the remedy must be adapted to the circumstances of the case and the nature of the right infringed” (para. 164). He also noted “that an appropriate and just remedy should have the capacity to evolve to meet new challenges, [as a] traditional and historical practice must not create barriers to the requirements of a reasoned and compelling notion of the appropriate remedy” (para. 165). However, he expressed the following reservation:

[TRANSLATION] With respect to constitutional remedies, the Court must show deference. It must correct the wrong by prescribing the appropriate solution, without going beyond what is required to remedy the violation of the constitutional right. [para. 167]

[195] Because of the [TRANSLATION] “remarkable history of compliance with court decisions by . . . governmental institutions”, Blanchard J. found that it would be inappropriate to issue an injunction against the AGC (para. 190). He stated that a declaratory judgment “will certainly suffice as an efficient and effective determination of the rights and obligations of the parties” (*ibid.*).

[196] The Court of Appeal, after having found that s. 29 was constitutional, dealt briefly with the remedy granted at trial, simply stating that the declaration that the data had to be transferred to Quebec was [TRANSLATION] “clearly inappropriate” and pointing out that “[t]he courts must not substitute their assessment of the appropriateness of a legislative measure for the intent of the legislature” (para. 64).

[197] In this Court, the AGQ argued that the federal government cannot refuse to transfer data that Quebec participated in compiling and enriching for provincial and federal purposes in the context of the partnership that existed between them. Such a refusal would be inconsistent with co-operative federalism. At the hearing, the AGQ instead stressed the principle of federalism. The AGQ added that a transfer of data would not be in breach of existing privacy legislation. The AGC responds that, regardless of “[t]he designation of a Chief Firearms Officer, the right to access the registration records, the financial Agreements as well as the notices

conséquence, le juge Blanchard a estimé que « le remède doit se moduler en fonction de circonstances de l’espèce et la nature du droit violé » (par. 164). Il a aussi noté « qu’une réparation convenable et juste doit pouvoir évoluer de manière à relever les nouveaux défis, la pratique traditionnelle et historique ne pouvant faire obstacle aux exigences d’une notion réfléchie et péremptoire du remède approprié » (par. 165). Le juge Blanchard a cependant formulé la réserve suivante :

En matière de remède constitutionnel, le tribunal doit faire preuve de retenue. Il s’agit de remédier au mal en prescrivant la solution qui s’impose, sans pour autant aller au-delà de ce que requiert la violation du droit constitutionnel. [par. 167]

[195] En raison de la « tradition remarquable du respect des décisions judiciaires par les institutions gouvernementales », le juge Blanchard a estimé inopportun de rendre une ordonnance de la nature d’une injonction à l’égard du PGC (par. 190). Selon lui, un jugement déclaratoire « suffira certainement à déterminer de façon efficace et effective les droits et obligations des parties » (*ibid.*).

[196] Pour sa part, la Cour d’appel a traité rapidement du remède octroyé après avoir conclu à la validité constitutionnelle de l’art. 29. Elle a simplement précisé que la déclaration sur le transfert des données au Québec était « clairement inappropriée », soulignant que « [l]es tribunaux ne doivent pas substituer à l’intention des législateur/es leur appréciation de l’opportunité d’une mesure législative » (par. 64).

[197] Devant notre Cour, le PGQ prétend que le gouvernement fédéral ne peut refuser de transférer les données que le Québec a contribué à constituer et à enrichir pour des fins provinciales et fédérales dans le cadre du partenariat existant entre eux. Ce refus serait contraire au fédéralisme coopératif. À l’audience, le PGQ a plutôt insisté sur le principe du fédéralisme. Il ajoute qu’un transfert des données ne serait pas contraire aux lois existantes en matière de protection des renseignements personnels. Le PGC répond que le Québec n’a aucun droit sur les données, malgré « [l]a désignation d’un contrôleur, l’accès aux fichiers d’enregistrement, les accords

concerning the protection of personal information”, Quebec has no right to the data, given that they are under the Registrar’s control: R.F., at para. 104.

[198] In our opinion, the AGQ has not established a legal basis for its claim to the data. The absence of a legal barrier to the transfer of the data does not necessarily mean that Quebec has proven that it is entitled to obtain them through the courts.

[199] Blanchard J.’s declaration that Quebec is entitled to receive the data essentially amounted to an injunction. Even though this Court has the power to make orders that are incidental to declarations of invalidity, it must refrain from intervening actively in legislative and governmental functions: see *R. v. Prosper*, [1994] 3 S.C.R. 236, at pp. 298-99. The Court has stated on several occasions that it is generally up to the legislatures to fill legislative gaps that are incompatible with the Constitution, and not up to the courts to supply an exact description of the laws the legislatures must adopt to fulfill their constitutional obligations: see *Reference re Securities Act*, at para. 132; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, at p. 169; *Edwards Books*, at p. 783; *Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, at pp. 860-61. In some cases, the source of the appropriate remedy must lie in the political process rather than in the courts: *Reference re Secession of Quebec*, at para. 102.

[200] In the case at bar, if the Court were to make an order in the nature of an injunction or to declare that Quebec is entitled to receive the data, it would be overstepping the limits of its role in the Canadian constitutional order. Although it is true that the federal government cannot decide unilaterally to destroy the data accumulated within the framework of the partnership without considering the impact of such a measure on provincial heads of power, the other side of the coin is that Quebec cannot dictate to the federal government what it is “entitled” to receive when their relationship comes to an end. It was up to the members of the partnership to set out

financiers ainsi que les avis concernant la protection des renseignements personnels », car ces données sont sous le contrôle du Directeur : m.i., par. 104.

[198] Nous sommes d’avis que le PGQ n’a pas établi de fondement juridique à sa revendication des données. L’absence d’obstacle légal au transfert de celles-ci ne signifie pas nécessairement que le Québec a fait la preuve d’un droit de les obtenir par voie judiciaire.

[199] La déclaration du juge Blanchard accordant au Québec le droit de recevoir les données équivaut ni plus ni moins à une injonction. Même si notre Cour dispose du pouvoir de rendre des ordonnances accessoires aux déclarations d’inconstitutionnalité, elle doit se garder d’intervenir activement dans les fonctions législatives et gouvernementales : voir *R. c. Prosper*, [1994] 3 R.C.S. 236, p. 298-299. La Cour a affirmé à plusieurs reprises qu’il appartient généralement aux législateurs de combler les lacunes des règles de droit incompatibles avec la Constitution et non aux tribunaux de décrire précisément le genre de lois que les premiers doivent adopter pour satisfaire à leurs obligations constitutionnelles : voir *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 132; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, p. 169; *Edwards Books*, p. 783; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, p. 860-861. Dans certains cas, la réparation convenable doit émaner du processus politique plutôt que des tribunaux : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 102.

[200] En l’espèce, si la Cour prononçait une ordonnance de la nature d’une injonction ou déclarait que le Québec est en droit de recevoir les données, elle outrepasserait son rôle dans l’ordre constitutionnel canadien. S’il est vrai que le gouvernement fédéral ne peut décider de détruire unilatéralement les données accumulées au cours du partenariat sans tenir compte des conséquences d’une telle mesure sur les compétences provinciales, en revanche, le Québec ne peut dicter au gouvernement fédéral ce qu’il est « en droit » de recevoir au terme de leur relation. C’est aux membres du partenariat qu’il appartenait de prévoir les modalités de cessation de

the conditions that were to apply upon termination of their joint venture in their agreements or, if they did not do so, it is up to them to agree now on the applicable terms in this regard, including the destruction of the data by the federal government. Thus, how their collaborative relationship is to be terminated is primarily dependent upon their will.

[201] However, these observations change nothing. Since s. 29 does not, in pith and substance, fall within a federal head of power and since it is not sufficiently integrated into the *ELRA*, it is invalid.

## VI. Conclusion

[202] We would allow this appeal in part and answer the constitutional question as follows:

Is s. 29 of the *Ending the Long-gun Registry Act*, S.C. 2012, c. 6, *ultra vires* Parliament having regard to its criminal law power under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

Yes.

[203] The other orders being sought — an injunction or a safeguard order — are not justified, however, and should be rejected. In view of the qualified success on both sides, costs should be awarded to no one.

*Appeal dismissed with costs throughout, LEBEL, ABELLA, WAGNER and GASCON JJ. dissenting.*

*Solicitors for the appellant: Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

*Solicitor for the respondents: Attorney General of Canada, Montréal.*

*Solicitors for the intervenor the Coalition for Gun Control: Juripop, Saint-Constant, Quebec; Deveau, Bourgeois, Gagné, Hébert & associés, Gatineau.*

*Solicitor for the intervenor Canada's National Firearms Association: Guy Lavergne, Saint-Lazare, Quebec.*

leur aventure commune dans leurs ententes ou, à défaut, de s'entendre maintenant sur les conditions applicables à cet égard, dont la destruction des données par le gouvernement fédéral. En conséquence, la manière dont leur collaboration doit prendre fin relève au premier chef de leur volonté.

[201] Ces constatations ne changent toutefois rien. Puisque par son caractère véritable, l'art. 29 ne relève pas d'une compétence fédérale et n'est pas suffisamment intégré à la *LARA*, il est invalide.

## VI. Conclusion

[202] Nous sommes d'avis d'accueillir le présent pourvoi en partie et de répondre à la question constitutionnelle de la manière suivante :

L'article 29 de la *Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule*, L.C. 2012, c. 6, outrepassé-t-il les pouvoirs du Parlement en matière de droit criminel que lui confère le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Oui.

[203] Les autres ordonnances d'injonction ou de sauvegarde recherchées ne sont cependant pas justifiées et nous les rejetons. Vu le succès relatif de part et d'autre, il n'y a pas lieu d'accorder de dépens en faveur de quiconque.

*Pourvoi rejeté avec dépens devant toutes les cours, les juges LEBEL, ABELLA, WAGNER et GASCON sont dissidents.*

*Procureurs de l'appelant : Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

*Procureur des intimés : Procureur général du Canada, Montréal.*

*Procureurs de l'intervenante la Coalition pour le contrôle des armes : Juripop, Saint-Constant, Québec; Deveau, Bourgeois, Gagné, Hébert & associés, Gatineau.*

*Procureur de l'intervenante l'Association canadienne pour les armes à feu : Guy Lavergne, Saint-Lazare, Québec.*