

Les Cahiers de droit

L'entreprise fédérale

Micheline Patenaude



Volume 31, Number 4, 1990

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043059ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043059ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Patenaude, M. (1990). L'entreprise fédérale. *Les Cahiers de droit*, 31(4), 1195–1267. <https://doi.org/10.7202/043059ar>

Article abstract

Among the juridical problems concerning federal undertakings in Canadian constitutional Law, there is the problem of the identification of these enterprises. The author studies the notion of federal undertaking and examines diverse legislative competences attributed to the federal Parliament which have been considered by the courts having regard to its jurisdiction over federal undertakings in order to determine if it is the case, as a certain doctrine and a few judgments would have us believe, that most of the federal powers can justify the existence of the core federal undertakings.

L'entreprise fédérale

Micheline PATENAUDE*

Parmi les problèmes que pose en droit constitutionnel canadien l'existence d'entreprises fédérales, il y a celui de l'identification de ces entreprises. L'auteure étudie la notion d'entreprise fédérale et examine à cette fin diverses compétences législatives attribuées au Parlement fédéral qui ont été considérées par les tribunaux à l'égard de sa juridiction sur les entreprises fédérales afin de déterminer s'il est exact, comme l'a souhaité une certaine doctrine et comme ont pu le laisser croire quelques jugements, que la plupart des compétences fédérales peuvent justifier l'existence d'entreprises fédérales.

Among the juridical problems concerning federal undertakings in Canadian constitutional Law, there is the problem of the identification of these enterprises. The author studies the notion of federal undertaking and examines diverse legislative competences attributed to the federal Parliament which have been considered by the courts having regard to its jurisdiction over federal undertakings in order to determine if it is the case, as a certain doctrine and a few judgments would have us believe, that most of the federal powers can justify the existence of the core federal undertakings.

* Avocate, Barreau du Québec.

1. Les entreprises correspondant aux exceptions de l'article 92(10) de la Loi constitutionnelle de 1867.	1201
1.1. Le transport routier qui dépasse les limites d'une province	1208
1.2. Le pipeline interprovincial ou international	1210
1.3. Le système interprovincial ou international de distribution de l'électricité.	1213
1.4. La radiodiffusion, la télédiffusion, la câblodistribution	1221
1.5. Le système interprovincial ou international de communications téléphoniques	1225
2. Les entreprises qui peuvent relever du paragraphe introductif de l'article 91	1228
2.1. L'aéronautique	1229
2.2. L'industrie de l'uranium	1231
3. Les entreprises qui peuvent relever d'autres pouvoirs fédéraux	1233
3.1. Les postes : 91(5)	1235
3.2. Les Indiens : 91(24)	1239
3.3. La navigation : 91(10).	1240
3.4. Les pêcheries : 91(12)	1245
3.5. Les banques : 91(15).	1247
3.6. Le commerce : 91(2).	1249
4. Les critères permettant de reconnaître l'entreprise fédérale.	1253
4.1. Une entreprise.	1254
4.2. Une entreprise pour laquelle la Constitution confère spécifiquement au fédéral le pouvoir de légiférer	1256
4.3. Une entreprise fédérale en raison de la nature de ses activités	1259
Conclusion	1265

Au chapitre du partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces, il n'y a probablement pas au Canada de compétences législatives qui soulèvent autant de litiges devant les tribunaux que celle dont bénéficie le Parlement fédéral à l'égard de certaines entreprises. Ces litiges surviennent le plus souvent dans le contexte de relations de travail. L'on sait, comme vient de le confirmer la Cour suprême dans *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Bell Canada*¹, que le domaine des relations de travail relève en principe des provinces mais qu'en ce qui concerne les entreprises dites fédérales l'autorité centrale est exclusivement compétente. Or, il est rare de ne pas trouver dans un recueil de jurisprudence en droit du travail au moins un arrêt faisant état d'un conflit entre un employeur et ses employés au sujet de la juridiction sur l'entreprise en cause afin de déterminer quel droit est applicable. Par ailleurs, une décision comme celle récemment rendue par la Cour suprême dans *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodif-*

1. *Québec (C.S.S.T.) c. Bell Canada*, (1988) 1 R.C.S. 749.

*fusion et des télécommunications canadiennes*² illustre jusqu'à quel point l'existence du pouvoir fédéral sur ces entreprises peut frustrer les provinces dans leur désir de prendre en main le contrôle de certains aspects de leur développement économique. La Cour décide, dans cette affaire, que les services de communications téléphoniques fournis par Alberta Government Telephones, propriété de la province, sont ceux d'une entreprise qui relève entièrement du fédéral. Il y a donc là aussi tout un potentiel pour des litiges que pourraient encourager un contexte politique plutôt favorable à la discorde.

La présence d'entreprises de juridiction fédérale suscite en droit constitutionnel canadien des problèmes juridiques qui sont loin de tous être résolus. En particulier, le niveau d'applicabilité des lois provinciales à leur endroit pose souvent des difficultés. On sait que, sans être à l'abri d'une manière absolue de l'application de toute loi provinciale³, ces entreprises bénéficient d'une certaine immunité comme en témoigne *Bell Canada*⁴. Mais le problème qui donne ouverture à un plus grand contentieux est celui de l'identification de ces entreprises. C'est celui auquel sont confrontés très fréquemment les tribunaux du travail quand ils ont à décider s'ils ont juridiction pour accrédi-ter un syndicat qui veut représenter les employés d'une entreprise donnée. Il leur est posé aussi quand, à l'occasion, ils ont à juger si une entreprise particulière ne constitue pas avec une entreprise fédérale à laquelle est reliée un seul employeur⁵ ou s'il n'y a pas eu vente d'entreprise qui a entraîné un changement de juridiction constitutionnelle⁶. Car, comme nous le verrons, le statut d'entreprise fédérale ou provinciale n'est pas immuable et peut changer en fonction de certaines circonstances dont la vente de l'entreprise ou tout au moins d'une partie de celle-ci.

2. *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), (1989) 2 R.C.S. 225.

3. Voir notamment *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Clark*, (1988) 2 R.C.S. 680 où la Cour décide à l'unanimité qu'un délai de prescription dans une loi provinciale à l'égard des actions en dommages-intérêts pour blessures fondées sur cette loi s'applique à une entreprise fédérale.

4. À ce sujet, voir M. PATENAUDE, « L'interprétation du partage des compétences à l'heure du libre-échange », (1990) 21 R.D.U.S., n° 1. À paraître.

5. *Syndicat des salariés en déménagement (CSD) c. Les Auteurs en Déménagements Inc.*, (1981) 45 di 111 ; *Union des employés du transport local et industries diverses, section locale 931 c. G.M. Patry Ltée*, (1982) 50 di 71 ; *International Brotherhood of Boilermakers, Iron Ship Builders, Blacksmiths, Forgers and Helpers, Local 680 v. Port Weller Dry Docks*, (1985) O.L.R.B.R. Rep. 1228 ; *General Teamsters, Local 362 v. Stern Transport Ltd.*, (1986) 12 Can. L.R.B.R. 236.

6. *Central Western Railway Corporation c. United Transportation Union*, (1989) 2 C.F. 186 (C.A.) ; *Ferguson Bus Lines Ltd. c. ATU, loc. 1374*, (1990) 68 D.L.R. (4d) 699 (C.A.F.).

Nous voulons dans le présent article nous pencher sur cette question de l'identification des entreprises fédérales. À cet égard, il faut distinguer deux types d'entreprises fédérales : celles qui le sont parce que leurs activités sont d'une nature telle que la Constitution confère au Parlement fédérale compétence exclusive à leur sujet et celles qui, comme le souligne la Cour suprême dans *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*⁷, parce qu'elles se livrent à des activités accessoires à celles d'entreprises fédérales principales, sont considérées faire partie intégrante de ces dernières. Ce n'est toutefois que la question des entreprises fédérales principales qui nous intéresse ici. À ce sujet, la célèbre décision rendue par la Cour suprême du Canada dans les années 50, *Industrial Relations and Disputes Investigation Act (Re Stevedoring)*⁸, est à l'origine de l'embrouillement qui caractérise à l'heure actuelle la notion d'entreprise fédérale. Dans cette affaire, comme on le sait, la Cour jugea valide la loi fédérale en cause. On avait bien reconnu auparavant le pouvoir du Parlement fédéral de légiférer dans le domaine des relations de travail à l'égard des employés de la Couronne fédérale et à l'égard de ceux engagés dans une entreprise relevant de sa juridiction⁹. Mais le Conseil privé avait repoussé toute tentative du fédéral de légiférer d'une manière générale en cette matière qu'il considérait relever du pouvoir des provinces sur la propriété et les droits civils¹⁰. Les décisions très critiquées du Conseil privé à ce sujet par plusieurs auteurs qui réclamaient un pouvoir plus étendu du fédéral en matière de relations de travail¹¹, particulièrement dans certaines industries qu'on considérait être d'intérêt national, encouragèrent certainement le Parlement fédéral à

7. *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, (1980) 1 R.C.S. 115, p. 133.

8. *Industrial Relations and Disputes Investigation Act (Re Stevedoring)*, (1955) R.C.S. 529.

9. *Grand Trunk Railway Co. of Canada c. A.-G. Canada*, (1907) A.C. 65; *Paquet c. Corporation of Pilots for and Below the Harbour of Quebec*, (1920) A.C. 1029; *Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, (1925) R.C.S. 505.

10. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Voir : *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, (1925) A.C. 396; *A.-G. Canada c. A.-G. Ontario (Affaire des conventions de travail)*, (1937) A.C. 326; *A.-G. Canada c. A.-G. Ontario*, (1937) A.C. 355.

11. A.C. HEIGHINGTON, « The Jurisdiction of the Parliament of Canada in Regard to the Prevention and Settlement of Labour Strikes, (1) on Local Works and Undertakings, (2) on other Works and Undertakings », (1909) 29 *C.L.T.* 929; J.A. CORRY, *Difficultés inhérentes ou partage des pouvoirs*, Étude préparée pour la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, 1939, app. 7, p. 26-28; F.C. CRONKITE, « The Social Legislation References », (1937) 15 *R. du B. Can.* 478; J.D. HOLMES, « An Australian View of the Hours of Labour Case », (1937) 15 *R. du B. Can.* 495; A.R. MOSHER, « The President's Address to the Congress Convention », (1950) 24 *The Canadian unionist* 254.

adopter cette *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*¹² que la Cour suprême jugea valide dans *Re Stevedoring* et qui précisait dans son article 53 les situations où elle devait s'appliquer en déclarant :

La partie I s'applique à l'égard des travailleurs employés aux ouvrages, entreprises ou affaires qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada, ou relativement à l'exploitation de ces choses, y compris, mais non de manière à restreindre la généralité de ce qui précède :

- a) les ouvrages, entreprises ou affaires exécutés ou exercés pour ou concernant la navigation et la marine marchande, intérieures ou maritimes, y compris la mise en service de navires et le transport par navires partout au Canada ;
 - b) les chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant une province à une ou plusieurs autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites d'une province ;
 - c) les lignes de bateaux à vapeur et autres navires reliant une province à une ou plusieurs autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites d'une province ;
 - d) les bacs transbordeurs entre une province et une autre, ou entre une province et tout pays autre que le Canada ;
 - e) les aéroports, aéronefs et lignes de transport aérien ;
 - f) les stations de radiodiffusion ;
 - g) les ouvrages ou entreprises qui, bien que situés entièrement dans les limites d'une province, sont, avant ou après leur exécution, déclarés par le Parlement du Canada à l'avantage général du Canada ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces ; et
 - h) tous ouvrages, entreprises ou affaires qui ne relèvent point de la compétence législative exclusive de la législature de quelque province ;
- et à l'égard des patrons de ces travailleurs dans leurs rapports avec ces derniers, ainsi qu'à l'égard des syndicats ouvriers et organisations patronales composés desdits travailleurs ou patrons.

La majorité en Cour suprême considéra que cette Loi était restreinte aux ouvrages, entreprises ou affaires qui relevaient de l'autorité législative du Parlement du Canada, d'où sa validité.

En réalité, au chapitre du partage des compétences, une seule disposition de la Constitution traite d'« ouvrages » et d'« entreprises ». Il s'agit de l'article 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui stipule que chaque province peut légiférer exclusivement sur

les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes :

12. *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail*, S.C. 1948, c. 54 ; S.R.C. 1952, c. 152.

- a) lignes de bateaux à vapeur ou autres navires, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province ;
- b) lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays britannique ou étranger ;
- c) les ouvrages qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés, par le Parlement du Canada, être à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces ;

Cette disposition excepte de la juridiction des provinces les ouvrages et entreprises qu'elle mentionne à ses paragraphes (a) (b) (c) et qui sont sous la responsabilité du fédéral en vertu de l'article 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui attribue à ce dernier les matières expressément exceptées de la juridiction des provinces. En reconnaissant la validité de la loi fédérale sur les relations de travail, en particulier de son article 53, la Cour suprême dans *Re Stevedoring* décrétait une fois de plus que les relations de travail dans les entreprises visées par les paragraphes (a) (b) (c) de l'article 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* devaient relever du fédéral. Ces ouvrages et entreprises faisaient clairement l'objet des paragraphes (b) (c) (g) de l'article 53 de la Loi fédérale. Mais en même temps, la Cour suprême ouvrait la porte à d'autres catégories d'entreprises pouvant relever de l'autorité fédérale.

En effet, on peut penser que les paragraphes (a) et (d) de l'article 53 réfèrent à la compétence sur la navigation et les expéditions par eau et à celle sur les passages d'eau entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces, qui, en vertu des paragraphes (10) et (13) de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, relèvent du fédéral. Par ailleurs, les paragraphes (e) et (f) réfèrent clairement aux compétences en matière d'aéronautique, de radiodiffusion et de télédiffusion que les décisions du Conseil privé et de la Cour suprême du Canada dans *In Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*¹³, *In Re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*¹⁴ et *Johannesson c. The Rural Municipality of West St-Paul*¹⁵ avaient attribuées au fédéral en vertu, notamment en ce qui concerne la radiodiffusion et la télédiffusion, du paragraphe introductif de l'article 91. Ainsi donc, le pouvoir général de l'article 91 et les paragraphes (10) et (13) de cette disposition pouvaient vraisemblablement donner lieu à l'existence d'entreprises ou d'ouvrages fédéraux qui devraient être régis par le droit fédéral en matière de relations de travail.

13. *In Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, (1932) A.C. 304.

14. *In Re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, (1932) A.C. 54.

15. *Johannesson c. The Rural Municipality of West St-Paul*, (1952) 1 R.C.S. 292.

S'il en était ainsi à l'égard des paragraphes (10) et (13) de l'article 91 et de son paragraphe introductif, pouvoirs signalés dans *Re Stevedoring* pourquoi d'autres compétences fédérales ne pouvaient-elles donner lieu à l'existence d'ouvrages ou d'entreprises fédérales ? Le préambule de l'article 53 et le paragraphe (h) de ce dernier exprimaient bien d'ailleurs l'intention du législateur fédéral de voir appliquer sa Loi aux ouvrages, entreprises ou affaires qui relevaient de son autorité et qui n'étaient pas nécessairement envisagés par les paragraphes (a) à (g). Favorisée par certains auteurs¹⁶, cette approche a trouvé écho parfois dans la jurisprudence au point qu'on peut se demander, à l'heure actuelle, si la plupart des compétences fédérales ne peuvent justifier l'existence d'entreprises fédérales. Ainsi, la notion d'entreprise fédérale aurait évolué en même temps que la compétence du fédéral en matière de relations de travail.

Quelles sont donc ces entreprises fédérales et sur quelles dispositions constitutionnelles reposent-elles ? Nous tenterons de répondre à cette question en distinguant les entreprises qui relèvent des articles 91(29) et 92(10)a)b)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* de celles qui peuvent découler de l'interprétation judiciaire du paragraphe introductif de l'article 91 et de celles qui peuvent exister en vertu d'autres pouvoirs fédéraux. Nous procéderons par la suite à l'examen des critères qui permettent de reconnaître une entreprise fédérale.

1. Les entreprises correspondant aux exceptions de l'article 92(10) de la Loi constitutionnelle de 1867

Il faut d'abord observer ici que les mots « ouvrages » et « entreprises » à l'article 92(10) sont utilisés par la jurisprudence d'une manière interchangeable. Une entreprise qui consacre ses activités à un ouvrage visé par la paragraphe (a) est tout autant considérée comme une entreprise fédérale que l'entreprise que l'on doit, à cause de ses

16. G.R. SCHMITT, « The Jurisdiction of the Canadian Parliament in Matters of Labour Legislation » dans *Legal Essays in Honour of Arthur Moxon*, éd. par J.A. Corry, F.C. Cronkite et E.F. Withmore, Toronto, University of Toronto Press, 1953, p. 49 ; F.R. SCOTT, « Federal Jurisdiction over Labour Relations — A New Look », (1959-60) 6 *McGill L.J.* 153, p. 165-166 ; B. LASKIN, « Constitutional Law — Peace, Order and Good Government — Labour Relations in Uranium Mines — Functional Considerations in Determining Limits of Legislative Power », (1957) 35 *R. du B. Can.* 101 ; A.M.S. MELNYK, « The Distribution of Legislative Power in Relation to Labour Relations », (1962-64) 2 *Alta. L. Rev.* 143, p. 147-149 ; W.R. LEDERMAN, « Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation », (1975) 53 *R. du B. Can.* 597, p. 605 ; G.W. ADAMS, *Canadian Labour Law*, Aurora, Canada Law Book, 1985, p. 100-125.

caractéristiques, ranger dans cette disposition. Ainsi, on a qualifié d'entreprises fédérales celles qui opèrent un pipeline interprovincial ou international, ouvrage que l'on a jugé relever de l'article 92(10)a)¹⁷, au même titre que l'entreprise de transport routier interprovincial ou international qui, sans détenir les routes sur lesquelles ses autobus circulent doit être considérée comme une entreprise fédérale¹⁸.

On n'a pas jugé autrement le paragraphe (c) de l'article 92(10) qui autorise le Parlement fédéral à déclarer à l'avantage général du Canada une entreprise locale au même titre qu'un ouvrage local même si le mot « entreprise » ne figure pas dans ce paragraphe¹⁹. Et l'on a traité comme des entreprises fédérales celles dont les ouvrages étaient déclarés à l'avantage générale du Canada. Les activités de ces entreprises à l'égard des ouvrages déclarés ont été considérées comme relevant de l'autorité exclusive du fédéral. C'est le cas, en particulier, des élévateurs à grain et des moulins à provendes, ouvrages déclarés pour lesquels la Cour suprême a décidé que le fédéral pouvait y réglementer la livraison, l'entreposage et le processus de transformation du grain, c'est-à-dire les activités reliées à l'ouvrage en question²⁰. Et les relations de travail de ces entreprises ont été considérées, comme la Cour d'appel fédérale elle-même l'a décidé dans *C.S.P. Foods Ltd. c. Le Conseil canadien des relations de travail*²¹, de juridiction fédérale²². La Cour d'appel du

17. *Campbell-Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.*, (1954) R.C.S. 207; *Cant c. Canadian Bechtel*, (1958) 12 D.L.R. (2d) 215 (C.C. C.-B.); *Northern and Central Gas Corporation c. L'Office nationale de l'énergie*, (1971) C.F. 149 (pr. inst.); *Saskatchewan Power Corporation c. TransCanada Pipelines Ltd.*, (1979) 1 R.C.S. 297; *Saskatchewan Power Corporation c. TransCanada Pipelines Ltd.*, (1981) 1 C.F. 192 (C.A.), infirmé pour d'autres motifs par la Cour suprême, (1981) 2 R.C.S. 688; *International Brotherhood of Electrical Workers c. Westcoast Transmission Co. Ltd.*, (1974) 1 Can. L.R.B.R. 110 (C.-B.); *Flamborough c. National Energy Board*, (1985) 55 N.R. 95 (C.A.F.). Permission d'en appeler de la dernière décision refusée: (1985) 58 N.R. 79 (C.S.C.).

18. *A.-G. Canada c. Winner*, (1954) A.C. 541, p. 571-572.

19. *Quebec Railway. Light and Power Co. c. Beauport*, (1945) R.C.S. 16.

20. *Jorgenson c. A.-G. Canada*, (1971) R.C.S. 725; *Chamney c. R.*, (1975) 2 R.C.S. 151.

21. *C.S.P. Foods Ltd. c. Conseil Canadien des relations de Travail* (1979) 2 C.F. 23 (C.A.).

22. *Retail, Wholesale and Department Store Union, Local No. 580 c. Cowinchan Cooperative Services Farm Supply Centre, Retail, Wholesale and Department Store Union, Local No. 580*, (1974) 1 Can. L.R.B.R. 22 (C.-B.); *C.S.P. Foods, id.*; *Pro-Star Mills Ltd. c. Canadian Food and Allied Workers Chatered by Amalgamated Meat Cutters and Butcher Workmen of North America, Local, P342*, (1978) 3 W.W.R. 667 (Q.B.); *St. Pierre c. The United Steelworkors of America*, (1986) O.L.R.B. Rep. 363; *United Food & Commercial Workers International Union c. W.G. Thompson & Sons Ltd.*, (1987) O.L.R.B. Rep. 787; *Central Western Railway Corporation c. Travailleurs unis du transport*, *supra*, note 6.

Manitoba pour sa part a décidé, à ce sujet, que les questions relatives à la sécurité des employés travaillant à une mine d'uranium, ouvrage déclaré d'intérêt national, relèvent de la juridiction exclusive du Parlement fédéral²³. Or on sait, comme le décide la Cour suprême dans *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Bell Canada*, que la sécurité des travailleurs concerne les relations de travail et la gestion des entreprises. On ne peut appliquer une loi provinciale portant sur ces matières, comme le souligne le juge Beetz dans l'arrêt, «aux entreprises fédérales mentionnées dans le par. 29 de l'art. 91 et les al. 10 a, b et c de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sans régir des parties essentielles de ces entreprises et sans faire de la Loi, par le biais d'une telle application, une loi relative à des matières qui tombent dans les catégories de sujets mentionnées dans ces paragraphes »²⁴.

Si donc les relations de travail sont une matière relative à la gestion des entreprises et qu'en ce qui concerne celles qui consacrent leurs activités à un ouvrage fédéral déclaré, le fédéral a juridiction exclusive, il faut penser que ces entreprises sont des entreprises fédérales car il est difficile d'imaginer comment les provinces peuvent conserver la juridiction sur ces entreprises comme telles si le Parlement fédéral peut seul en contrôler la gestion. D'ailleurs, on a jugé déjà qu'une province ne pouvait annuler la charte d'une compagnie qu'elle avait créée mais dont l'ouvrage avait été déclaré à l'avantage général du Canada²⁵. Par l'effet de la déclaration, a-t-on estimé, la compagnie avait perdu son statut de compagnie provinciale. On peut probablement penser, en outre, que le fédéral peut empêcher une compagnie incorporée par une province mais qui exploite un ouvrage fédéral de vendre ses actions puisque cela met en cause la propriété de l'ouvrage, matière qui relève très probablement de sa juridiction²⁶.

Dès lors, aidés en cela par un commentaire du Conseil privé dans *Re Radio*²⁷, les tribunaux ont confondu à l'article 92(10) les ouvrages et les

23. *R. c. Belous*, (1977) 6 W.W.R. 19 (C.A. Man.).

24. *Québec (C.S.S.T.) c. Bell Canada*, *supra*, note 1, p. 816-817.

25. *A.-G. British Columbia c. The Vancouver, Victoria and Eastern Railway and Navigation Co.*, (1902) 9 B.C.R. 338 (S.C., C.-B.).

26. Question soulevée dans *Denison Mines Ltd. c. A.-G. Canada*, (1973) 32 D.L.R. (3d) 419 (H.C. Ont.) à propos d'une compagnie qui exploitait une mine d'uranium mais à laquelle le tribunal n'a pas jugé nécessaire de répondre.

27. *In Re Regulation and Control of Radio Communications in Canada*, *supra*, note 13, p. 315.

entreprises. La doctrine dominante a retenu cette interprétation²⁸. Toutefois, une note discordante ressort du jugement rendu dernièrement par la Cour d'appel fédérale au sujet de l'article 92(10)c). Dans *Cargill Grain Co. Ltd. c. Canada Labour Relations Board*²⁹, les juges Hugessen et Desjardins, le juge McGuigan étant dissident, affirment qu'une entreprise locale dont la seule raison d'être est l'opération d'un ouvrage fédéral ne devient pas nécessairement une entreprise fédérale. À l'égard des activités commerciales de la compagnie Cargill Grain qui fait essentiellement le commerce du grain dans plusieurs provinces et dont les employés en cause travaillent à un bureau de la compagnie où l'on s'occupe particulièrement de la commercialisation et du transport du grain, le jugement des juges Hugessen et Desjardins qui concluent à la juridiction provinciale se défend même si Cargill Grain détient aussi des entrepôts dont certains sont déclarés être à l'avantage général du Canada. Dans des circonstances similaires, cependant, la Cour avait déjà conclu dans *C.S.P. Foods* à la juridiction du fédéral³⁰. Mais les juges Hugessen et Desjardins ne citent pas ce jugement et le juge Hugessen préfère s'en remettre à la décision de la Cour d'appel de la Saskatchewan dans *R. c. Saskatchewan Wheat Pool (n° 2)*³¹ qui a conclu plutôt à la juridiction de la province dans un tel cas.

Le fait pourtant que l'entreprise de la compagnie dans *Cargill Grain* puisse être de juridiction provinciale à l'égard des activités en cause dans cette affaire n'empêche pas, comme nous le verrons, qu'elle soit de juridiction fédérale à l'égard des activités reliées aux élévateurs à grain qu'elles possèdent. En réalité, indépendamment de la décision finale quant aux faits en litige dans *C.S.P. Foods*, la Cour avait pris pour acquis que l'entreprise qui consacrait ses activités à un ouvrage fédéral était une entreprise fédérale. C'est également la conclusion à laquelle en sont arrivés dernièrement les juges Marceau et Lacombe de la Cour d'appel

28. P. SCHWARTZ, « Fiat by Declaration — s. 92(10)(c) of the British North America Act », (1960) 2 *Osquode Hall L.J.* 1, p. 7-13 ; K. HANSSEN, « The Federal Declaratory Power Under the British North America Act », (1968) 3 *Man. L.J.* 87, p. 93-95 ; A. LAJOIE, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Les presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1969, p. 58-61, 81-94 ; A.S. ABEL et J.I. LASKIN, *Canadian Constitutional Law*, 4^e éd., Toronto, Carswell, 1975, p. 478-480 ; C.H. MCNAIRN, « Transportation, Communication and the Constitution The Scope of Federal Jurisdiction », (1969) 47 *R. du B. Can.* 355, p. 358-359 ; P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., Toronto, Carswell, 1985, p. 492-493.

29. *Cargill Grain Co. Ltd. c. Canada Labour Relations Board*, (1990) 63 D.L.R. (4d) 174 (C.A.). Jugement porté en appel : 49 D.L.R. (4d) vii (C.S.C.).

30. Cependant, dans *Cargill Grain*, le bureau en question s'occupait aussi de la gestion des entrepôts de la compagnie. Ce qui n'était pas le cas dans *C.S.P. Foods* où étaient d'ailleurs en cause des moulins à provendes et non des élévateurs à grain.

31. *R. c. Saskatchewan Wheat Pool (n° 2)*, (1978) 6 W.W.R. 27 (C.A. Sask.).

fédérale encore une fois, dans *Central Western Railway Corporation c. Travailleurs unis du transport*³², où ils ont considéré que l'entreprise qui opérerait un chemin de fer qu'ils jugèrent visé par une déclaration faite en vertu de l'article 92(10)c) relevait de la juridiction fédérale. Dissident dans cette cause, toutefois, le juge Hugesson avait exprimé cette idée que la juridiction du fédéral sur un ouvrage n'entraîne pas la juridiction sur l'entreprise.

De toute évidence, la Cour d'appel fédérale est divisée sur ce point. Toutefois, nous avons du mal à retenir l'interprétation de l'article 92(10)c) que donne le juge Hugesson, interprétation qui semble endossée maintenant par le juge Desjardins. Elle n'a d'ailleurs que peu d'appuis dans la doctrine³³. Nous ne voyons pas pourquoi une entreprise qui opère un ouvrage visé par 92(10)a), un pipeline notamment, devrait être considérée comme une entreprise fédérale et qu'il devrait en être autrement pour l'entreprise qui opère un ouvrage déclaré en vertu du 92(10)c). Et si le raisonnement du juge Hugesson a pour but de réduire l'impact qu'a l'article 92(10)c) sur les pouvoirs des provinces, il risque bien peu d'atteindre son objectif. Si le Parlement fédéral a le pouvoir de légiférer sur les activités reliées à l'opération d'un ouvrage déclaré et sur la gestion de l'entreprise qui s'y consacre, on peut se demander ce qui reste pour une juridiction provinciale sur l'entreprise elle-même. Il faut certes regretter l'existence du pouvoir exceptionnel que représente le paragraphe (c) de l'article 92(10) dont il faut souhaiter la disparition. Mais ce n'est pas en introduisant des distinctions subtiles dans l'interprétation de ce paragraphe en regard de l'interprétation générale qu'il faut donner de l'article 92(10) qu'on contribuera réellement à rétablir l'équilibre du partage des compétences entre le fédéral et les provinces.

Il n'y a donc pas lieu, selon nous, de distinguer à 92(10) entre les ouvrages et les entreprises. Cependant, alors que le paragraphe (c) de l'article 92(10) a pour objectif de permettre au Parlement fédéral de déclarer à l'avantage général du Canada des ouvrages locaux normalement de la juridiction des provinces³⁴, ce ne sont que des moyens de transport et de communication qui « relient » une province avec une autre ou avec l'étranger qui sont mentionnés aux paragraphes (a) et (b). Un chemin de fer entièrement situé dans une province et qui ne fait pas partie du réseau continu d'un chemin de fer interprovincial ou international

32. *Central Western Railway Corporation c. Travailleurs unis du Transport*, *supra*, note 6.

33. Voir I.H. FRASER : « Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867* », (1984) 29 *McGill L.J.* 557.

34. *Montreal c. Montreal Street Ry.*, (1912) A.C. 333, p. 345.

n'est pas visé par le paragraphe (a)³⁵. Une ligne de bateau qui n'opère qu'à l'intérieur d'une province n'est pas visée par la paragraphe (b)³⁶. Et cette dernière ne perd pas son caractère local simplement parce que ses navires font quelques voyages occasionnels en dehors de la province même de façon régulière quand globalement elle se livre à des activités intraprovinciales³⁷. Et elle ne perd pas davantage ce caractère parce qu'elle doit traverser des eaux en dehors de la province pour faire ses voyages entre deux points situés dans la même province³⁸.

Que doit-on entendre, cependant, par les mots « autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province » que l'on retrouve au paragraphe (a)? À ce sujet, le Conseil privé dans *Canadian Pacific Railway Co. c. A.-G. British Columbia (Empress Hotel)*, a établi que cette partie du paragraphe (a), comme celle qui la précède, concerne des moyens de communications interprovinciaux³⁹. Ce n'est donc pas parce qu'une entreprise opère sur une base interprovinciale ou internationale qu'elle doit être considérée comme relevant du paragraphe (a) de l'arti-

35. *European and North American Railway Co. for Extension from St. John Westward c. Thomas*, (1872-73) 14 N.B.R. (S.C.); *Re Windsor & Annapolis Railway*, (1883-84) 16 N.S.R. 312 (S.C.); *Bell c. The Town of Westmount*, (1900) 9 B.R. 34; *Montreal Street Ry., id.*; *British Columbia Electric Railway Co. Ltd. c. Canadian National Railway Co.*, (1932) R.C.S. 161.

36. *Agence Maritime Inc. c. Conseil canadien des relations ouvrières*, (1969) R.C.S. 851; *Seafarers' International Union of Canada c. Desgagnés Transport Inc.*, (1971) C.L.L.C. 16,028 (C.C.R.L.); *Seafarers' International Union of Canada c. Royal Hydrofil Cruises (Canada) Ltd.*, (1980) O.L.R.B. Rep. 1322; *Tilbury Island Terminals c. General Truck Drivers and Helpers' Union, Local n° 31*, (1981) 1 Can. L.R.B.R. 232 (C.-B.). Il en est particulièrement ainsi des traversiers qui opèrent entre deux ports situés dans une même province: *British Columbia Ferry Corporation c. British Columbia Ferry and Marine Workers Union*, (1978) 1 Can. L.R.B.R. 197 (C.-B.); *Singbeil c. Hansen*, (1985) 10 D.L.R. (4d) 48 (C.A. C.-B.). La jurisprudence ancienne avait d'ailleurs confirmé la juridiction des provinces sur de tels traversiers: *Longueuil Navigation Co. c. The City of Montreal*, (1888) 15 R.C.S. 566; *R. c. Chaisson*, (1910) 39 N.B.R. 591 (S.C.). À plus forte raison, un navire utilisé comme hôtel et installé sur une jetée près d'un pont à l'intérieur d'une province n'est pas un ouvrage visé par les par. (a) ou (b) de l'art. 92(10): *P.G. Canada c. Les Services d'hôtellerie maritimes Ltée*, (1968) C.S. 431.

37. *Agence Maritime c. Conseil canadien des relations ouvrières, id. Tilbury Island c. General Truck Drivers and Helper's Union, Local n° 31, id. Seafarers' International Union of Canada c. Desgagnés Transport Inc.*, *id.*

38. *Seafarers' International Union of Canada c. Royal Hydrofil Cruises, supra*, note 36. *British Columbia Ferry Corporation c. British Columbia Ferry and Marine Workers Union, supra*, note 36.

39. *Canadian Pacific Railway Co. c. A.G. British Columbia (Empress Hotel)*, (1950) A.C. 122, p. 142.

cle 92(10). Encore faut-il que cette entreprise soit engagée dans des activités reliées au transport et aux communications interprovinciales ou internationales. Ainsi, ce n'est pas parce qu'une compagnie détient une chaîne d'hôtels transcontinentaux qu'elle doit être considérée, comme l'a décidé *Empress Hotel*, du moins à l'égard de cet aspect de son entreprise s'il en est plus d'un, comme une entreprise fédérale. Ce n'est pas parce qu'une agence de voyage organise des séjours à l'extérieur d'une province ou du pays pour des citoyens étrangers ou parce qu'elle envoie un employé vérifier les sites qu'elle entend proposer à ses clients qu'elle doit être considérée comme relevant de 92(10)a)⁴⁰. Et l'entreprise engagée dans la fabrication, la mise en marché, la vente et la livraison de produits ou de services ne sera généralement pas considérée comme visée par cette disposition même si ses produits ou services sont vendus, livrés ou rendus par ses employés à l'extérieur de la province où elle a ses installations⁴¹. Il en est de même de l'entreprise qui fabrique, vend, installe des moyens de transport ou de communications qui ne doit pas être considérée en elle-même comme opérant une entreprise au sens de 92(10)a)⁴² pas plus d'ailleurs que l'entreprise de construction qui exécute

40. *Service Employees Union, Local 210 c. Keytours Inc.*, (1986) O.L.R.B. Rep. 979.

41. *International Woodworkers of America, Local 1-207 c. Nelson Lumber Co. Ltd.*, (1967) 67 C.L.L.C. 16,006 (B.I.R. Alta); *Milk and Bread Drivers, Dairy Employees, Caterers and Allied Employees, Local Union n° 647 c. Dominion Dairies Ltd.*, (1978) O.L.R.B. Rep. 1083; *Humpty Dumpty Food Ltd. c. Travailleurs en Boulangerie et Confiserie*, (1975) C.L.L.C. 14,300 (T.T. Qué.); *Westcoast Transmission Co. Ltd. c. International Union of Operating Engineers, Local 882*, (1978) 1 Can. L.R.B.R. 9 (C.-B.); *Humpty Dumpty Foods Ltd. c. Milk and Bread Drivers, Dairy Employees, Caterers and Allied Employees Teamsters Local 647*, (1979) 2 Can. L.R.B.R. 207 (Ont.); *Services de traductions simultanées international c. Association des employés de « Les Services de traductions simultanées international », section locale 622 de l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion*, (1982) 2 Can. L.R.B.R. 318 (Qué.); *Hake Consortium of B.C. c. British Columbia Provincial Council*, (1983) 83 C.L.L.C. 16,023 (L.R.B. C.-B.); *Westburne Industrial Enterprises Ltd. c. Teamsters Local Union No 419*, (1984) 9 Can. L.R.B.R. (N.S.) 55 (Ont.); *Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers, Local Union n° 880 c. 608 379 Ontario Inc. o/a Fleetwide*, (1986) O.L.R.B. Rep. 1216; *Great Lakes Fishermen and Allied Workers' Union c. Etna Foods of Windsor Ltd.*, (1987) O.L.R.B. Rep. 210.

42. *RCA Victor Employees' Association c. RCA Victor Co. Ltd.*, (1968) C.L.L.C. 16,040 (C.C.R.T.); *CTG Telecommunications Systems Inc. c. Communications Workers of Canada*, (1986) 10 Can. L.R.B.R. 231 (Ont.); *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais*, (1983) 1 R.C.S. 147. Il ne devrait pas en être autrement de l'entreprise qui vend des avions. À ce sujet, voir : *Staron Flight (1972) Ltd. c. Board of Industrial Relations*, (1978) C.L.L.C. 14, 119 (C.A. C.-B.)

des travaux dans plus d'une province⁴³. Et le lieu de résidence des employés ou du siège social de l'employeur ne sont nullement pertinents pour déterminer si une entreprise relève de 92(10)a)⁴⁴.

Ce ne sont donc que les entreprises engagées dans des activités de transport ou de communication interprovinciales ou internationales qui peuvent être considérées comme des entreprises au sens de l'article 92(10)a). La jurisprudence a considéré comme relevant de cette catégories les entreprises qui se consacrent aux activités ou aux ouvrages suivants : le transport routier qui dépasse les limites d'une province, le pipeline interprovincial ou international, le réseau de distribution de l'énergie électrique opérant sur une base interprovinciale et internationale, la radiodiffusion, la télédiffusion et la câblodistribution et le système de communications téléphoniques fournies aussi sur une base interprovinciale et internationale. Voyons de plus près ce qui en est à leur sujet.

1.1. Le transport routier qui dépasse les limites d'une province

L'arrêt *Winner*⁴⁵ a décidé qu'une entreprise qui assurait un service de transport par autobus entre les Etats-Unis et la Nouvelle-Écosse en passant par le Nouveau-Brunswick exploitait une entreprise qui relevait de 92(10)a). Et le caractère unique et indivisible de l'entreprise en cause ne permettait pas que l'on distingue les aspects locaux de celle-ci de ses aspects internationaux. Ainsi, la province ne pouvait interdire à cette entreprise de prendre à un endroit dans la province des voyageurs pour les déposer ailleurs dans cette même province alors que ses autobus

43. *International Hod Carriers' Building c. Inter-Provincial Paving Co. Ltd.*, (1963) C.L.L.C. 16,286 (L.R.B. Ont.); *Teamsters, section locale n° 213 de International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America c. General Enterprises Ltd.*, (1977) 23 di 26; *Johnston Terminals Ltd. c. Teamsters Local Union 213*, (1982) 2 Can. L.R.B.R. 447 (C.-B.); *Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers, Local Union n° 880 c. Hurdman Bros Ltd.*, (1982) 51 di 104. *A contrario* : *Truckers, Cartagemen Construction and Building Material Employees, Local 363 c. Western Asphalt Distributors (Alberta) Ltd.*, (1966) C.L.L.C. 16, 103 (L.R.B. Alta). La jurisprudence n'a pas globalement retenu l'idée exprimée par S.W. Semple à l'effet que le mot s'« étendant » à 91(10)a) permettrait d'étendre la juridiction du fédéral à des entreprises autres que des entreprises de transport et de communication. Voir : S.W. SEMPLE, « Parliament's Jurisdiction over Labour Relations », (1977) 11 *U.B.C.L. Rev.* 232, p. 251-253.

44. *Teamsters, section locale n° 213 de International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America c. General Enterprises, id.*; *Hydro-Québec International c. Syndicat professionnel des ingénieurs de l'Hydro-Québec*, (1982) 3 Can. L.R.B.R. 417 (Qué.); *Maclean's Magazine c. Southern Ontario Newspaper Guild, Local 87*, (1983) Can. L.R.B.R. 289 (Ont.).

45. *A.G. Canada c. Winner*, *supra*, note 18.

transportaient à la fois des voyageurs locaux et des voyageurs étrangers. Toute l'entreprise, y compris ses activités locales, relevait de la juridiction fédérale.

Cette décision a amené les tribunaux à considérer comme étant de juridiction fédérale l'entreprise qui fait à la fois du transport intraprovincial et du transport interprovincial ou international même si la portion de ce dernier ne constitue qu'un pourcentage minime du transport total qu'elle effectue dans la mesure où il se fait sur une base régulière et continue⁴⁶ et non d'une manière occasionnelle⁴⁷. La Cour d'appel de l'Ontario pour sa part a rejeté l'idée exprimée par la Cour divisionnaire⁴⁸ de cette province à l'effet qu'on devait rechercher le *pith and substance* d'une entreprise de transport, en tenant compte du pourcentage de voyages effectués à l'extérieur de la province, pour déterminer de quelle juridiction elle relevait. Il serait difficile, a souligné la Cour, de déterminer quel pourcentage serait requis pour que l'entreprise soit considérée comme relevant de 92(10)a). Et une fois ce pourcentage déterminé, l'on pourrait se retrouver devant une situation où une entreprise de transport

46. *Re Tank Truck Transport Ltd.*, (1960) O.R. 497 (S.C.), confirmé par (1963) 1 O.R. 272 (C.A.); *Re Liquid Cargo Lines Ltd.*, (1965) 46 D.L.R. (2d) 700 (H.C. Ont.); *R. c. Borisko Brothers Quebec Ltd.*, (1973) 9 C.C.C. (2d) 227 (C.S.P. Qué.); *Syndicat général des camionneurs, section 938 c. Charterways Co. Ltd.*, (1974) 2 di 20; *Pacific Produce Delivery & Warehouses Ltd. c. Labour Relations Board*, (1974) 3 W.W.R. 389 (C.A. C.-B.); *Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers, Local 91 c. Ottor Freightways Ltd.*, (1975) 1 Can. L.R.B.R. 374 (Ont.); *A.-G. Québec c. A. & F. Baillargeon Express Inc.*, (1979) 97 D.L.R. (3d) 447 (C.A. Qué.); *R. c. Déménagements de Chicoutimi Ltée, C.S., Chicoutimi*, 150-27-002951-826, 1983-03-28, D.T.E. 83T-313; *Léo Tremblay Transport Inc., c. Comité paritaire du camionnage de la région de Montréal, C.S., Montréal*, 500-05-008863-845, 1984-11-06, J.E. 84-1006; *Ottawa-Carleton Regional Transit Commission c. Amalgamated Transit Union, Local 279*, (1984) C.L.L.C. 14,006 (C.A. Ont.); *International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers, Local 880 c. J.I. Denure (Chatham) Ltd.*, (1989) C.L.L.C. 16,018 (C.C.R.T.). Cette jurisprudence issue de *Re Tank Truck* semble endossée par la Cour suprême dans *Régie des services publics c. Dionne*, (1978) 2 R.C.S. 191, p. 198 et *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, *supra*, note 2, p. 259-260.

47. Dans les causes suivantes, on a jugé que l'entreprise de transport ne pouvait être de juridiction fédérale parce que les voyages qu'elle faisait à l'extérieur de la province étaient fortuits et irréguliers : *Re Invictus Ltd.*, (1968) 65 D.L.R. (2d) 517 (Q.B. Man.); *MacIntyre c. Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen, Helpers, Local Union No. 91*, (1976) C.L.L.R. 16,001 (L.R.B. Ont.); *Syndicat canadien des techniciens de chaufferies et manœuvres, section locale 222 c. Ottawa Taxi Owners and Brokers Association*, (1986) 56 di 73.

48. *Windsor Airline Limousine Services Ltd. c. Ontario Taxi Association 1688* (1981) 117 D.L.R. (3d) 400 (Div.C. Ont.) Dans cette cause, seulement 1 à 2 % des voyages de la compagnie étaient effectués en dehors de la province.

imposante dont le pourcentage de voyages extraprovinciaux est minime mais important si l'on considère le nombre total de voyages effectués serait classée dans une catégorie différente de la petite entreprise dont le pourcentage d'activités extraprovinciales représente 50 % de son chiffre d'affaires⁴⁹.

Un transporteur toutefois pourra être considéré comme opérant deux entreprises, l'une de transport intraprovincial et l'autre de transport extraprovincial, si l'administration de ces deux entreprises est distincte et s'il n'y a aucune interchangeabilité entre les salariés affectés au transport intraprovincial et ceux affectés au transport extraprovincial⁵⁰. Dans *Winner*, le Conseil privé avait lui-même d'ailleurs envisagé cette possibilité⁵¹. Il avait également précisé qu'il n'entendait pas accorder un appui à la proposition selon laquelle un transporteur dont l'activité était essentiellement interne ne pouvait se placer en dehors de la compétence provinciale en s'installant à quelques milles au-delà de la frontière⁵². Le Conseil canadien des relations du travail vient justement de refuser d'accréditer un syndicat dans des circonstances où l'employeur semblait avoir eu recours à un subterfuge pour échapper à la juridiction provinciale⁵³. Pendant quarante-trois ans, la compagnie qui opérait un service de transport par autobus avait été régie par le droit provincial en matière de relations de travail. Mais voilà que dans les quinze mois qui avait précédé la demande d'accréditation d'un syndicat rival à celui qui avait fait une demande similaire devant le tribunal du travail de la Colombie-Britannique, la compagnie avait réussi à effectuer vingt-neuf voyages aux États-Unis avec les permis requis des autorités américaines. Le Conseil a noté qu'il avait l'impression que la compagnie avait structuré ses affaires récemment de manière à devenir sujette à la juridiction fédérale. Et la seule raison claire à ce comportement, de souligner le Conseil, semblait être que ni la compagnie, ni le syndicat qui lui présentait une demande d'accréditation ne voulaient du syndicat rival pour représenter les chauffeurs d'autobus.

1.2. Le pipeline interprovincial ou international

Un pipeline qui transporte du pétrole, du gaz ou l'une de leurs composantes d'une province à l'autre ou d'une province vers l'étranger

49. *Ottawa-Carleton Regional Transit Commission c. Amalgamated Transit Union, Local 279*, *supra*, note 46.

50. *Transport d'Anjou Inc. c. Union des employés de commerce, Local 500 (R.C.I.A.)*, (1971) T.T. 127 (Qué.).

51. *A.G. Canada c. Winner*, *supra*, note 18, p. 583.

52. *Id.*, p. 582.

53. *Gray Line of Victoria Ltd. c. C.B.R.T.*, (1990) 5 Can. L.R.B.R. 226 (C.C.R.T.).

est, comme on l'a dit, un ouvrage au sens de 92(10)a) et l'entreprise qui l'opère est une entreprise fédérale⁵⁴. A l'opposé toutefois, un pipeline entièrement situé dans une province et qui ne fait pas partie intégrante d'un pipeline interprovincial ou international est un ouvrage local qui relève de l'autorité d'une province⁵⁵.

Mais la juridiction du fédéral en ce qui concerne un pipeline interprovincial ou international s'étend-elle aux installations par lesquelles le pétrole et le gaz sont extraits ou traités? Il faut certes considérer les lignes de transmission, les stations de pompage et les centres de contrôle du gaz ou du pétrole reliés aux pipelines comme des ouvrages relevant de la compétence du Parlement fédéral ainsi que l'a décidé P.C. Weiler en tant que président du tribunal du travail de la Colombie-Britannique⁵⁶. Le fait que le pipeline d'une compagnie soit entièrement dans la province d'où provient la plupart du gaz ne peut changer la nature de son entreprise qui est de transporter du pétrole et du gaz pour le vendre sur une base interprovinciale et internationale. Son pipeline qui fait partie d'un réseau continu de pipelines qui s'étend au-delà des frontières de la province et dont certains appartiennent à des filiales de la compagnie relève de l'article 92(10)a). Les aspects interprovinciaux de l'entreprise de la compagnie, même s'ils sont prédominants en dimension, ne modifient pas son caractère essentiellement fédéral. La notion de *pith and substance*, souligne Weiler, ne joue pas à l'égard des entreprises qui, dès qu'elles ont un aspect fédéral important, relèvent entièrement de la juridiction du fédéral. Cependant, dans une autre décision, Weiler refuse de considérer comme faisant partie d'une entreprise fédérale une usine où le soufre est extrait du gaz pour être vendu même si cette usine appartient à une compagnie propriétaire d'un pipeline interprovincial et international pour lequel elle représente un avantage économique. Weiler souligne avec raison que ce n'est pas l'industrie du gaz qui relève de l'autorité fédérale mais le moyen de transport, le pipeline. La juridiction sur le raffinage du pétrole et du gaz est provinciale alors que celle sur le pipeline est fédérale⁵⁷.

54. *Supra*, note 17.

55. *McAfee c. Irving Refining Ltd.*, (1971) 17 D.L.R. (3d) 729 (C.A. N.-B.); *Re Loi sur l'Office national de l'énergie*, (1988) 2 C.F. 196 (C.A.); *Re Legislative Authority Over Bypass Pipeline*, (1988) 64 O.R. 393 (C.A. Ont.).

56. *International Brotherhood of Electrical Workers c. Westcoast Transmission Co. Ltd.*, *supra*, note 17.

57. *Westcoast Transmission Co. Ltd. c. International Union of Operating Engineers, Local 882*, *supra*, note 41. Voir H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1982, p. 328.

Nous pensons que ces décisions sont bien fondées. Tout en reconnaissant la juridiction du fédéral sur le moyen de transport de la ressource en vertu de l'article 92(10)a) même dans ses aspects locaux, elles n'ignorent pas la portée des articles 109 et 92(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui donnent aux provinces la propriété des ressources naturelles qui se trouvent sur leurs territoires et le pouvoir de légiférer à leur sujet. Et elles ne sont pas contredites par le jugement de la Cour suprême dans *Saskatchewan Power Corporation c. TransCanada Pipelines Ltd.*⁵⁸ où elle décide que le Parlement fédéral avait le pouvoir d'habiliter l'Office national de l'énergie à contrôler les droits et tarifs relatifs à la transmission de gaz par pipeline interprovincial. L'Office pouvait exiger de la compagnie de pipeline qu'elle produise des copies de ses contrats de vente de gaz, documents réputés être un tarif. Le juge Martland, au nom de la Cour, signale avec approbation le commentaire du juge Pratte de la Cour d'appel fédérale qui a déclaré dans cette affaire : « ... la compétence fédérale sur une entreprise interprovinciale comprend le pouvoir de réglementer les droits et s'étend à tous les services fournis par l'entreprise, y compris ceux qui le sont entièrement dans les limites d'une province ». Mais rien dans ces propos ne contredisent les décisions rendues par Weiler.

Nous pensons que la position de Weiler se trouve consacrée par le nouvel article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* introduit par la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶⁰. Le paragraphe (1) de cette disposition confère aux provinces compétence exclusive pour légiférer sur l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières, y compris leur rythme de production primaire. Il leur attribue des pouvoirs similaires concernant les emplacements et les installations destinés à la production d'énergie électrique. Le paragraphe 2 permet encore aux provinces de légiférer sur l'exportation de ces ressources quand elles sont destinées au commerce interprovincial (mais non quand elles sont destinées au commerce international). Ce qui les autorise en réalité à fixer leur prix quand elles sont destinées vers d'autres provinces. Le paragraphe (3), toutefois, fait en sorte que le Parlement fédéral conserve le pouvoir prépondérant en vertu de l'article 91(2) de légiférer sur le commerce interprovincial de ces ressources comme sur leur commerce international. Et le paragraphe (4) finalement donne aux provinces le pouvoir d'imposer des taxes de toute nature, y compris des

58. *Saskatchewan Power Corporation c. Trans-Canada Pipelines Ltd.*, *supra*, note 17.
Dans le même sens : voir, *Northern and Central Gas*, *supra*, note 17.

59. *Id.*, p. 307.

60. *Loi constitutionnelle de 1982*, Art. 50.

taxes indirectes par conséquent, sur ces ressources même si elles sont destinées à l'exportation. Nous verrons l'impact de cette disposition en abordant les questions que soulèvent un système interprovincial ou international de distribution de l'électricité.

1.3. Le système interprovincial ou international de distribution de l'électricité

Il n'y a pas de doute qu'un système de distribution de l'électricité qui opère sur une base interprovinciale ou internationale relève de l'article 92(10)a) et l'entreprise qui l'exploite doit être considérée comme une entreprise fédérale. Cela ressort clairement des propos du juge Laskin dans *Fulton c. Energy Resources Conservation Board*⁶¹ où il a rappelé, à ce sujet, la décision de la Cour suprême dans *Hewson c. The Ontario Power Co. of Niagara Falls*⁶² qui a reconnu le pouvoir du Parlement fédéral d'incorporer une compagnie désireuse d'utiliser les eaux du Niagara et de la rivière Welland pour construire des barrages. C'était l'époque où les tribunaux cherchaient à définir la portée de l'article 92(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui donne juridiction aux provinces quant à l'incorporation de compagnies ayant des objets provinciaux. L'opinion qui prévalait alors était à l'effet que les mots « objets provinciaux » réfèrent au partage des compétences et que le Parlement fédéral seul pouvait incorporer des compagnies pour des objets reliés à des compétences législatives qui lui étaient attribuées⁶³. Dans *Hewson*, la Cour suprême jugea que seul le fédéral pouvait incorporer une compagnie d'électricité dont les lignes étaient susceptibles de franchir la frontière américaine pour fournir cette énergie à des consommateurs canadiens.

Cela n'a pas empêché toutefois le juge Laskin au nom de la Cour suprême dans *Fulton* à considérer que l'Alberta Energy Resources Conservation Board avait juridiction pour entendre la demande de Calgary Power d'approuver la construction et l'exploitation d'une nouvelle sous-centrale et d'une ligne de transport de l'électricité jusqu'à un endroit en Alberta près de la frontière de la Colombie-Britannique. L'objectif de la compagnie était de rejoindre une ligne qui devait être construite dans cette dernière province pour faciliter l'exportation de l'énergie aux États-Unis. Le juge Laskin fit remarquer qu'aucune réglementation fédérale n'englobait la situation, que Calgary Power ne contestait pas le pouvoir de réglementation du Parlement fédéral, du

61. *Fulton c. Energy Resources Conservation Board*, (1981) 1 R.C.S. 153, p. 162.

62. *Hewson c. The Ontario Power Co. of Niagara Falls*, (1905) 36 R.C.S. 596.

63. Voir *Canadian Pacific Railway Co. c. The Ottawa Fire Insurance Co.*, (1908) 39 R.C.S. 405.

moins en ce qui concernait l'interconnexion si le Parlement l'exerçait, et que l'organisme albertain ne paraissait pas vouloir exercer un contrôle, par voie de réglementation, sur les relations nées de la Convention entre elle et British Columbia Hydro and Power Authority. Par ailleurs, le juge Laskin souligna que les ouvrages de Calgary Power étaient essentiellement de nature intraprovinciale puisque 99 % de la production était destiné à des clients de la province. « La perspective d'un intérêt législatif fédéral lorsqu'une interconnexion sera réalisée », souligna-t-il, « ne suffit pas pour que cette affaire relève de l'al. 92(10)a) puisqu'il n'y a pas de loi fédérale applicable »⁶⁴.

Cela signifie-t-il qu'au moment de l'interconnexion, l'entreprise de Calgary Power serait devenue de juridiction fédérale ? Il est impossible de tirer une conclusion puisqu'un simple lien physique entre un ouvrage entièrement situé dans une province et un ouvrage situé à l'extérieur de celle-ci ne suffit pas à faire de l'entreprise qui l'exploite une entreprise fédérale comme le rappelle une fois de plus la Cour suprême dans *Alberta Government Telephones*. Mais *Fulton* permet sans doute de dire que seul le fédéral a le pouvoir de réglementer l'interconnexion. C'est le sens qu'il faut probablement donner aux propos que tient le juge Dickson dans *Alberta Government Telephones* quand il dit au sujet de *Fulton* : « Tout au long du jugement, on a le sentiment que si le gouvernement fédéral avait voulu revendiquer compétence sur le raccordement des lignes de transport d'électricité à la frontière de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, il aurait pu le faire »⁶⁵.

Une situation différente de celle qui se présentait dans *Fulton* amena la Cour d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard dans *Summerside c. Maritime Electric Ltd.*⁶⁶ à déclarer être de la juridiction fédérale en vertu de 92(10)a) l'entreprise d'une compagnie créée par le fédéral qui opérait un réseau de distribution de l'électricité entre le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Elle distingua l'affaire qui lui était soumise de celle qui était en cause dans *Fulton* en ce que Calgary Power ne contestait pas comme on le faisait devant elle le pouvoir fédéral à l'égard de l'interconnexion. En outre, dans *Fulton* souligna la Cour, l'organisme provincial ne visait pas à exercer quelque contrôle sur l'interconnexion comme tentait de le faire le Public Utilities Commission de l'Île-du-Prince-Édouard en entendant la demande de la ville de Summerside de lui donner un corridor énergétique allant de la source d'approvisionnement

64. *Fulton c. Energy Resources Conservation Board*, *supra*, note 61, p. 169.

65. *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des Télécommunications canadiennes), *supra*, note 2, p. 267.

66. *Summerside c. Maritime Electric Ltd.*, (1984) 132 A.P.R. 35 (C.A. I.P.-E.).

au Nouveau-Brunswick jusqu'à l'Île-du-Prince-Édouard et jusqu'à la municipalité pour éviter le recours aux services de Maritime Electric. La Cour fit remarquer que l'utilisation à 100 % du câble pour les besoins de l'Île-du-Prince-Édouard n'était pas déterminant à l'égard de la question de juridiction sur l'entreprise en cause. Il ne fallait pas interpréter les propos du juge Laskin dans *Fulton* à l'égard du fait que 99 % de l'énergie produite par Calgary Power devait être consommée dans la province comme permettant de conclure que Maritime Electric n'opérait pas une entreprise fédérale. L'ouvrage en question dans *Fulton*, précisa-t-elle, était intraprovincial alors que celui qu'elle avait à qualifier était interprovincial : non seulement il reliait les deux provinces mais le câble sous-marin qui transportait l'électricité du Nouveau-Brunswick jusqu'à l'Île-du-Prince-Édouard traversait un territoire de juridiction fédérale.

Au niveau des faits, la situation en cause dans *Maritime Electric* s'apparentait donc plutôt à celle qui s'était présentée dans *Hewson* où la compagnie avait obtenu le pouvoir de traverser le territoire américain et d'y conclure des ententes pour transporter son électricité. Au surplus, une filiale de Maritime Electric détenait et opérait conjointement avec la Commission de l'énergie du Nouveau-Brunswick la génératrice qui, dans cette province, produisait l'électricité transportée dans l'Île-du-Prince-Édouard. Le gouvernement fédéral lui-même, par ailleurs, avait assumé pour moitié le coût de la construction du câble sous-marin et consenti un prêt équivalent à 25 % de ce coût. La province qui était propriétaire du câble qu'elle avait loué à Maritime Electric s'était engagée envers le fédéral à coopérer avec les autres provinces de la région pour ce projet.

Ce jugement nous semble bien fondé tout au moins en ce qui concerne les activités de *Maritime Electric* à l'égard du câble sous-marin. Mais doit-on penser pour autant que les génératrices où l'énergie électrique était produite au Nouveau-Brunswick et celles que Maritime Electric possédait dans l'Île-du-Prince-Édouard même relevaient aussi de la juridiction du fédéral en vertu de l'art. 92(10)a) ? La Cour suprême dans *Hewson* a semblé assumer cette juridiction. Cela n'a pourtant pas empêché la Cour d'appel de l'Ontario, une trentaine d'années plus tard dans *Ottawa Valley Power c. The Hydro-Electric Power Commission*⁶⁷ à mettre en doute l'idée que les installations de la Commission de l'énergie électrique de l'Ontario et celles d'une compagnie du Québec de chaque côté d'une ligne frontière convenue entre les parties sur la rivière Ottawa, à la limite des deux provinces, soient des ouvrages au sens de l'arti-

67. *Ottawa Valley Power c. The Hydro-Electric Power Commission*, (1937) O.R. 265 (C.A.).

cle 92(10)a)⁶⁸. Il est vrai que le juge Fisher a spécialement critiqué l'idée qu'un pipeline transportant du gaz d'une province à l'autre puisse relever du fédéral. Point de vue qui ne vaut plus aujourd'hui comme le souligne la Cour d'appel dans *Maritime Electric*. Le juge Fisher a néanmoins souligné que si le Parlement fédéral détenait un tel pouvoir il ne pouvait s'exercer qu'à l'égard des lignes de transmission de l'énergie électrique⁶⁹. Et ce point de vue correspond à celui retenu par Weiler dans ses décisions au sujet des pipelines.

Dans *Ottawa Valley Power*, finalement, la Cour a jugé invalide la disposition du *Power Commission Act*⁷⁰ de l'Ontario qui déclarait nuls les contrats en vertu desquels la Commission ontarienne de l'énergie s'était engagée à prendre toute l'énergie électrique produite par la compagnie du Québec. Par ces ententes, les deux parties avaient convenu de construire des ouvrages dont certains devaient être communs et d'autres conjoints. La disposition de la loi ontarienne avait pour effet de détruire des droits civils en dehors de la province, ceux de la compagnie du Québec. C'est pour la même raison que la Cour suprême, plus récemment dans *Re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*⁷¹, a déclaré invalide la loi terre-neuvienne qui retirait à la compagnie qui détenait de cette province un bail lui permettant de développer les ressources hydrauliques du fleuve Hamilton dans le Labrador et qui déclarait en même temps que tous les droits découlant du bail revenaient à Sa Majesté libre et quitte de toutes charges et réclamations⁷². Cette Loi, de constater la Cour, visait à détruire les droits que possédait l'Hydro-Québec en vertu du contrat qu'elle avait conclu avec la compagnie qui s'était engagée à lui livrer presque toute l'électricité produite. Ces droits étaient situés en dehors de la province. La Cour jugea par ailleurs non nécessaire de discuter de la question de savoir si la Loi pouvait être déclarée invalide pour le motif qu'elle concernait la compétence du fédéral sur les entreprises fédérales.

Nous pensons que si le Parlement fédéral doit exercer un contrôle sur les entreprises engagées dans le développement de l'énergie électrique, ce ne peut être que dans la mesure où ces entreprises transportent cette énergie au-delà des frontières d'une province et à l'égard du moyen de transport lui-même. La compétence des provinces à l'égard du dévelop-

68. Le juge Masten appuyé du juge Middleton, *id.*, p. 319-320 ; le juge Fisher, *id.*, p. 334. La province avait pourtant plaidé *Hewson* pour prétendre que la Commission ontarienne n'avait pas le pouvoir de conclure le contrat en cause : *id.*, p. 303.

69. *Id.*

70. *Power Commission Act*, S.O. 1935, c. 53.

71. *Re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, (1984) 1 R.C.S. 297.

72. *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, S. Nfld. 1980, c. 40, art. 4.

pement des ressources hydrauliques sur leur territoire est reconnue par les tribunaux depuis longtemps⁷³.

À l'encontre de cette opinion, toutefois, il y a un jugement rendu en Cour suprême de la Colombie-Britannique par le juge Lett dans *British Columbia Power Corporation Ltd. c. A.-G. British Columbia*⁷⁴ où il arrive à la conclusion que la province ne pouvait par une loi transférer à la Couronne au droit de celle-ci les actions d'une compagnie incorporée par le fédéral et engagée, notamment, dans le développement de l'énergie électrique. Dans le cours de son jugement, le juge Lett déclare que les activités de la compagnie en cette matière sont celles d'une entreprise fédérale au sens de l'article 92(10)a). Elle fait partie d'un groupe d'entreprises similaires réunies dans un organisme qui relie la Colombie-Britannique et des états américains d'où l'énergie est importée et à qui elle est aussi exportée. Mais le jugement du juge Lett, en ce qui concerne les arguments fondés sur le pouvoir fédéral d'incorporer des compagnies est rejeté par le juge Dickson dans *Upper Churchill*⁷⁵. Terre-Neuve ne pouvait être considérée comme empiétant sur un domaine de juridiction fédérale, les compagnies à charte fédérale, parce qu'elle expropriait tous les droits que la compagnie possédait en vertu de son bail à l'égard du développement de l'électricité dans la province. Par ailleurs, il ne suffit pas comme nous l'avons dit de constater que le réseau de distribution d'électricité d'une province est raccordé à un autre à l'extérieur de celle-ci pour en conclure qu'il relève de l'autorité fédérale. Encore moins ne doit-on considérer l'entreprise qui exploite un tel réseau comme relevant de l'autorité fédérale simplement parce que l'électricité qu'elle vend est exportée à l'extérieur de la province. Une entreprise qui se consacre à la production de l'électricité comme à la production de tout autre bien n'est pas engagée dans une entreprise de transport même si elle utilise un câble pour la transporter à l'extérieur de la province où elle exerce son activité pas plus que celle qui fabrique des produits alimentaires et qui les transporte par camion chez ses clients d'une autre province comme en ont décidé les tribunaux du travail.

73. *McMillan c. The Southwest Boom Co.*, (1877-78) 17 N.B.R. 715 (S.C.); *McCaffrey c. Hall*, (1891) 35 L.C.J. 38 (C.S.); *The Hull Electric Co. c. The Ottawa Co.*, (1902) A.C. 237; *Smith c. City of London*, (1910) 20 O.L.R. 133 (Div. C.); *Quebec Railway, Light, Heat & Power Co. c. Langlois*, (1912) 21 B.R. 167; *Re Waters and Water-Powers*, (1929) R.C.S. 200, p. 216; *Régie des services publics c. Dionne*, *supra*, note 46, p. 205.

74. *British Columbia Power Corporation Ltd. c. A.-G. British-Columbia*, (1965) 47 D.L.R. (2d) 633 (S.C. C.-B.).

75. *Re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, *supra*, note 71, p. 326-327. Il faut aussi considérer comme rejetés les arguments de cette nature soulevés par la Cour dans *Summerside c. Maritime Electric Ltd.*, *supra*, note 66.

L'interprétation de l'article 92(10)a en ce qui concerne le transport de l'électricité comme en ce qui concerne le transport du gaz et du pétrole doit être faite en tenant compte des compétences que la Constitution confère aux provinces sur leurs richesses naturelles en vertu des articles 92 (5), (13), (16) et 109 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. A ce sujet, l'on ne peut, comme l'affirme Hogg⁷⁶, traiter les pipelines, les systèmes de distribution de l'électricité comme le sont les chemins de fer, la téléphonie, la radiodiffusion et la télédiffusion. L'article 92(10)a donne au fédéral une compétence spécifique sur les chemins de fer interprovinciaux et internationaux. La radiodiffusion, la télédiffusion sont des matières attribuées au fédéral par les tribunaux. La téléphonie, comme nous le verrons, s'apparent davantage à la radiodiffusion et à la télédiffusion. Mais des dispositions spécifiques de la Constitution attribue juridiction exclusive aux provinces sur leurs ressources naturelles. Il n'est pas possible de confondre la juridiction que peut avoir le fédéral à l'égard de systèmes qui voient à l'interconnexion d'ouvrages destinés au transport de ces ressources avec celle qu'ont les provinces concernant le développement de ces ressources. C'est là donner aux mots « autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre » une portée exagérée. Que le fédéral ait juridiction sur les entreprises qui opèrent de tels systèmes à l'égard de ces systèmes uniquement, on peut l'admettre. Mais cela ne devrait pas aller au-delà de cela.

Dans *Re Loi sur l'Office national de l'énergie* où la Cour conclut à la juridiction provinciale sur le pipeline intraprovincial qui relie l'usine de fabrication d'engrais d'une compagnie à celui d'une autre qui détient un pipeline interprovincial et international, le juge MacGuigan affirme :

Si je prends la comparaison plus large entre les systèmes d'acheminement du gaz naturel et les systèmes de radiodiffusion, je suis davantage frappé par leurs différences que par leurs aspects communs. L'avocat de Consumer's a prétendu avec raison que les ondes radio ne sont pas confinées dans un espace clos comme le gaz est confiné dans un pipeline lorsqu'elles sont transmises autrement que par câble et que, en conséquence, de telles ondes ne sont aucunement touchées par les limites territoriales⁷⁷.

Et de conclure à ce sujet le juge MacGuigan :

Je crois qu'il est beaucoup plus valable de tenter de trouver des principes applicables aux circonstances de l'espèce que de chercher à exercer un choix parmi différentes analogies⁷⁸.

76. P.W. Hogg, *supra*, note 28, p. 596.

77. *Re Loi sur l'Office national de l'énergie*, *supra*, note 55, p. 213-214.

78. *Id.*, p. 216.

Nous croyons que cette façon de voir est la bonne et qu'elle est endossée par la Cour suprême dans *Alberta Government Telephones* quand le juge Dickson dit :

À mon avis, il est impossible de formuler en l'absence de contexte un seul critère qui soit complet et utile dans tous les cas relatifs à l'al. 92(10)a). Le dénominateur commun de ces arrêts est simplement que ce sont les faits particuliers de chaque cas qui doivent guider le tribunal, une méthode dictée par l'arrêt de cette Cour *Northern Telecom, 1980*, précité. Il est possible de trouver des analogies utiles dans la jurisprudence, mais dans chaque cas, la réponse à cette question constitutionnelle variera selon les faits qui doivent être examinés soigneusement comme l'a fait le juge de première instance en l'espèce⁷⁹.

Il y a donc lieu, croyons-nous, d'examiner la situation des pipelines et des systèmes de distribution de l'énergie électrique en tenant compte des pouvoirs que les provinces détiennent au sujet du développement de leurs ressources naturelles. Et nous pensons que le nouvel article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* confirme notre position. Il faut souligner, à ce sujet, le jugement intéressant que rend la Cour divisionnaire de l'Ontario dans *Ontario Hydro c. Ontario Labour Relations Board*⁸⁰. Dans cette affaire, un syndicat a demandé au tribunal du travail ontarien de l'accréditer pour représenter des employés de l'Hydro Ontario engagés tant dans l'énergie nucléaire que dans d'autres types d'énergie. Le tribunal s'est déclaré incompétent à l'égard de ceux travaillant dans l'énergie nucléaire. La Cour divisionnaire accepte d'annuler cette décision. On ne peut affirmer que ces employés sont engagés dans une entreprise visée par l'article 92(10)c) parce que le Parlement fédéral a déclaré, il y a déjà plusieurs années⁸¹, que tous les ouvrages et entreprises visant la production, le raffinage et le traitement de l'uranium sont des ouvrages à l'avantage général du Canada. Selon le juge Steele qui rend le jugement au nom de la Cour, le paragraphe (c) de l'article 92(10) réfère seulement à des ouvrages locaux qui sont visés par cette disposition. Il ne peut affecter des pouvoirs qui sont spécifiquement conférés par l'article 92A adopté après l'article 92(10)c). La province a dès lors le pouvoir exclusif de gérer les installations d'énergie électrique et en même temps le pouvoir de légiférer à l'égard des relations de travail dans cette industrie. Et dans le cas qui lui est soumis, souligne le juge Steele, l'essentiel de l'entreprise consiste dans la production et le développement de l'électricité en Ontario.

79. *Supra*, note, p. 258.

80. *Ontario Hydro c. Ontario Labour Relations Board*, (1990) 69 O.R. (2d) 268 (Div. C.).

81. *Loi de 1946 sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.C. 1946, c. 37, art. 17.

Nous estimons que ce jugement est bien fondé et il fait de l'article 92A plus qu'un simple outil politique⁸² de nature à favoriser les provinces dans le cadre de relations fédérale-provinciales. Il donne priorité aux pouvoirs des provinces en vertu de cette disposition sur le pouvoir déclaratoire. Et nous pensons que le raisonnement de la Cour divisionnaire peut valoir également en ce qui concerne le paragraphe (a) de l'article 92(10) en regard de l'article 92A(1)c) qui donne juridiction exclusive aux provinces sur l'aménagement, la conservation et la gestion des emplacements et des installations destinés à la production d'énergie électrique. En outre, l'article 92A(1) ne fait aucune distinction entre l'énergie destinée à des besoins locaux et celle destinée à l'exportation vers d'autres provinces ou d'autres pays. Il confirme sans doute la situation qui existait avant son adoption⁸³. Mais des jugements tels que ceux rendus dans *Fulton*, *Maritime Electric* et *B.C. Power* pouvaient permettre aux provinces de craindre que la Cour suprême en vienne à interpréter largement l'article 92(10)a) de manière à leur faire perdre le contrôle qu'elles avaient toujours exercé sur le développement de l'énergie électrique. Si donc, selon nous, le Parlement fédéral conserve le pouvoir en vertu de l'article 92(10)a) de légiférer relativement aux entreprises qui opèrent des systèmes de distribution d'énergie électrique sur une base interprovinciale et internationale, s'il a seul le pouvoir de légiférer sur l'interconnexion entre divers systèmes de distribution d'électricité existants dans les provinces ou sur l'interconnexion entre le système d'une province et celui d'un Etat américain, cela ne donne pas au Parlement fédéral le pouvoir de légiférer sur le développement de la ressource ni ne lui confère quelque autorité sur les entreprises qui assurent ce développement.

Il faut signaler, que l'article 92A n'enlève rien au pouvoir très large que possède le Parlement fédéral de légiférer sur le commerce interprovincial et international en vertu de l'article 91(2) tel que vient de l'interpréter la Cour suprême dans *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*⁸⁴. Dans cette affaire, la Cour décide que le Parlement fédéral possède, en respectant certaines conditions, un pouvoir général de légiférer sur les échanges et le commerce même dans leurs aspects intraprovinciaux en vertu de l'article 91(2). Et le paragraphe (3) de l'article 92A préserve justement ce pouvoir fédéral qui lui permet,

82. M.A. CHANDLER, «Constitutional Change and Public Policy: The Impact of the Resource Amendment (Section 92A)», (1986) 19 R.C. Sc. Pol. 102.

83. P.W. HOGG, *supra*, note 28, p. 597; Voir W.D. MOULL, «Section 92A of the Constitution Act, 1867», (1983) 61 R. du B. Can. 715, p. 720-722.

84. *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, (1989) 1 R.C.S. 641.

notamment, de fixer le prix des produits destinés au marché interprovincial et international⁸⁵.

Ce que nous venons de dire à propos de l'électricité devrait valoir également à propos du pétrole et du gaz. Si un pipeline interprovincial ou international est un ouvrage fédéral et l'entreprise qui l'opère une entreprise fédérale, il n'en est pas ainsi de l'entreprise engagée dans l'extraction et le traitement de ces ressources. L'article 92A préserve les pouvoirs des provinces à leur sujet.

1.4. La radiodiffusion, la télédiffusion, la câblodistribution

Dans *In Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*⁸⁶, le Conseil privé, en 1932, reconnaissait au Parlement fédéral, en vertu du pouvoir général que lui confère l'article 91 de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, l'autorité nécessaire pour ratifier la convention concernant la télégraphie sans fil que le gouvernement canadien avait signée avec d'autre Etats, à Washington, cinq années plus tôt. La radiocommunication et la télédiffusion devaient être considérées comme des matières visées par l'article 92(10)a de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elles tombaient dans le domaine des « télégraphes » et les entreprises qui se consacraient à ces activités constituaient des « entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province ». Il n'y avait pas lieu, comme le prétendait le Québec dans cette affaire, de distinguer entre les postes émetteurs et les postes récepteurs. Le système ne pouvait être divisé en deux parties indépendantes de manière à donner juridiction à la province sur les postes récepteurs.

Depuis ce jugement, il ne fait pas de doute que la radiodiffusion et la télédiffusion sont de juridiction fédérale. Mais ni la jurisprudence, ni la doctrine ne sont fixées quant à savoir si les entreprises qui se livrent à ces activités sont toutes de juridiction fédérale. Et la réponse à cette question, selon certains, peut dépendre du fondement de la compétence fédérale en ces matières⁸⁷. Si elle repose sur les articles 91(29) et 92(10)a, elle ne porte que sur des entreprises qui ont un caractère national et international et laisse aux provinces, comme le veut le préambule de l'article 92(10), le soin de légiférer sur les entreprises de télédiffusion et de radiodiffusion qui ont un caractère local. Mais si ces matières sont de juridiction fédérale en raison surtout du fait que les ondes ne connaissent pas les frontières,

85. À ce sujet, voir M. PATENAUDE, *supra*, note 4.

86. *In Re Regulation and Control of Radio Communications in Canada*, *supra*, note 13.

87. Voir P.W. HOGG, *supra*, note 28, p. 501.

on doit penser sans doute qu'elles relèvent du paragraphe introductif de l'article 91 et que le Parlement fédéral peut exercer sa juridiction tant sur les entreprises locales que sur celles qui ont une dimension interprovinciale ou internationale. C'est ce dernier point de vue qui devrait prévaloir selon ce qu'a laissé entendre le Conseil privé dans une décision rendue après *Re Radio*⁸⁸ et selon l'opinion qu'a exprimée à ce sujet la Cour d'appel de l'Ontario dans *C.F.R.B. c. A.-G. Canada*⁸⁹.

Toutefois, les décisions rendues par la Cour suprême dans *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*⁹⁰ et *Régie des services publics c. Dionne*⁹¹ ont pu permettre de croire que seul l'article 92(10)a) constitue le fondement de cette compétence fédérale. Dans ces affaires, comme on le sait, la Cour décide que des entreprises de câblodistribution qui utilisent des signaux de télévision à leurs antennes, signaux provenant de l'intérieur comme de l'extérieur d'une province, pour les transmettre à leurs abonnés dans la province sont des entreprises fédérales en vertu de l'article 92(10)a). On ne peut prétendre qu'une fois captées par les antennes de télévision par câble, les signaux de télévision relèvent de la juridiction de la province. L'on ne peut tirer une ligne de démarcation, souligne le juge Laskin en rappelant *Re Radio*, à l'endroit où le système de câblodistribution reçoit les ondes hertziennes. Pour fonctionner, le système de câblodistribution doit recevoir des émissions de télévision et n'est rien de plus qu'un conduit permettant d'acheminer les signaux provenant de ces émissions aux abonnés⁹².

La Cour suprême, dans ces deux dernières décisions, n'a nullement parlé du paragraphe introductif de l'article 91. Pourtant, un auteur a cru que sans le dire, la Cour suprême faisait relever la radiodiffusion et la câblodistribution du pouvoir général de l'article 91. Autrement, l'existence d'entreprises de câblodistribution distinctes exploitant des infrastructures particulières et comportant un contenu économique certain aurait dû permettre, a-t-il laissé entendre, de conclure qu'on était en présence d'entreprises locales au sens du préambule de l'article 92(10) différentes de l'entreprise de télédiffusion⁹³. Mais la propriété de l'entreprise, ses infrastructures et son mode de financement ne sont

88. *A.G. Ontario c. Canadian Temperance Federation* (1946) A.C. 193, p. 205.

89. *C.F.R.B. c. A.-G. Canada*, (1974) 38 D.L.R. (3d) 335 (C.A. Ont.). Permission d'en appeler refusée par la Cour suprême, le 13 nov. 1973.

90. *Capital Cities Communications Inc. c. C.R.T.C.*, (1978) 2 R.C.S. 141.

91. *Régie des services publics c. Dionne*, *supra*, note 46.

92. *Capital Cities Communications Inc. c. C.R.T.C.*, *supra*, note 90, p. 159.

93. R. LANGLOIS, « La Cour suprême et les communications », (1978) 19 C. de D. 1091, p. 1104.

nullement déterminants pour décider si une entreprise relève de 92(10)a) : c'est d'abord la nature de l'activité qui doit être prise en considération. Or, tout en admettant que la Cour suprême envisageait de façon très large le pouvoir fédéral sur la radiodiffusion et la télédiffusion en l'étendant à la câblodistribution, il nous semble que l'arrêt écartait l'idée exprimée déjà à l'effet que le paragraphe introductif de l'article 91 justifiait à lui seul la compétence fédérale⁹⁴. Mais cela signifie-t-il pour autant que la *ratio* des décisions rendues dans *Dionne* et *Capital Cities* est de faire reposer la juridiction du fédéral en ces matières sur l'article 92(10)a) comme on a pu l'affirmer⁹⁵ ?

Nous pensons que le Parlement fédéral, a juridiction en matière de radiodiffusion et de télédiffusion en vertu du paragraphe introductif de l'article 91 mais il n'y a d'entreprises fédérales en matière de radiodiffusion, de télédiffusion ou de câblodistribution que celles visées par l'article 92(10)a). En effet, dans *Dionne* et *Capital Cities*, ce sont des entreprises de câblodistribution qui étaient en cause et la Cour avait à se demander s'il y avait lieu d'appliquer cette disposition. Mais la Cour n'a pas écarté la possibilité qu'il puisse exister des entreprises faisant de la câblodistribution qui soient de juridiction provinciale. Dans *Capital Cities*, le juge Laskin a bien précisé, en effet, qu'il laissait de côté la question du pouvoir de réglementer des émissions diffusées par des systèmes de câblodistribution dont les émissions étaient transmises seulement aux abonnés de la province d'où elles provenaient et non reçues par les autres téléspectateurs de la province⁹⁶. Dans *Dionne*, il a fait remarquer qu'il n'était pas en présence d'un cas où les entreprises de câblodistribution limitaient leurs activités à des émissions qu'elles produisaient localement et transmettaient à leurs abonnés locaux sur leurs lignes⁹⁷. Il se pourrait donc que les entreprises de télédiffusion ou de câblodistribution à circuit fermé relèvent de la juridiction des provinces comme certains l'ont suggéré⁹⁸. Il se pourrait aussi que soient considérées comme entreprises locales celles qui se limitent à diffuser leurs propres

94. D. MULLAN et R. BEAMAN, « The Constitutional Implications of the Regulation of Telecommunications », (1973-74) 2 *Queen's L.J.* 67, p. 71.

95. R. PEPIN, « La compétence fédérale sur la radiodiffusion et la télédistribution : *Capital Cities Communication Inc. et al. v. C.R.T.C.* », (1979) 5 *Dalhousie L.J.* 181, p. 183-186 ; P.W. HOGG, *supra*, note 28, p. 500.

96. *Supra*, note 90, p. 153.

97. *Supra*, note 46, p. 197.

98. K. ALYLUIA, « Constitutional Aspects of Cable Television : Notes of the Case Law and a Questionnaire to Municipalities », (1969) 1 *C.C.L.R.* 47, p. 49-50 ; R.C. DIXON, « Constitutional Issues of Educational Television », (1968-69) 3 *Man. L.J.* 75, p. 81-82 ; M.K. MIAZGA, « Cable Television : A Case for Co-operative Federalism », (1978-79) 43 *Sask. L. Rev.* 1, p. 8-9 ; P.W. HOGG, *supra*, note 28, p. 506.

émissions dans la province où elles sont produites ou qui retransmettent des émissions de stations de télévision en ayant recours à un câble coaxial plutôt qu'aux ondes hertziennes⁹⁹.

Il semble donc, conformément à l'article 92(10), qu'il puisse exister des entreprises locales de juridiction provinciale faisant de la télédiffusion ou de la cablodistribution. Mais la compétence du fédéral en ces matières ne disparaît pas pour autant. Nous verrons à propos de la navigation que ce n'est pas parce que le fédéral n'a juridiction, en vertu de l'article 92(10)a ou b), que sur les entreprises qui font du transport maritime interprovincial ou international qu'il perd sa juridiction en matière de navigation de par l'article 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* sur les entreprises qui font du transport maritime intraprovincial¹⁰⁰. Il en est de même à notre avis en matière de radiodiffusion, de télédiffusion et de câblodistribution. C'est le paragraphe introductif de l'article 91 qui, à notre avis, explique la compétence du Parlement fédéral en ces matières. Bien sûr, cette compétence ne lui permettrait pas de réglementer tous les aspects d'une entreprise locale de câblodistribution. Mais elle comporte vraisemblablement le pouvoir entre autres d'exiger un permis pour l'utilisation de certains appareils ou d'imposer des normes quant à la qualité de ces derniers. Le juge Pigeon a bien souligné ce fait dans *Dionne* en rappelant que de nombreux services et entreprises relevant de la compétence provinciale ont besoin de licences de radiocommunication pour diverses fins, ce qui implique un contrôle fédéral sur les aspects techniques de la radiocommunication. Mais il est évident, a-t-il souligné, « que cela ne comporte pas de contrôle des aspects économiques »¹⁰¹. Il a donné comme exemples les chauffeurs de taxis, les corps de police, les distributeurs d'électricité qui font un usage quotidien des radiocommunications sans pour autant que l'on puisse dire qu'ils opèrent pour ce motif une entreprise fédérale. Et il a ajouté dans sa dissidence :

Toutes ces communications sont indubitablement assujetties au pouvoir fédéral en matière de licences et il n'y a pas de limite préétablie aux conditions qui peuvent y être attachées. Toutefois, il me semble évident que ce serait abuser du pouvoir d'accorder des licences que d'exiger que toute entreprise en obtenant une soit totalement assujettie à la compétence fédérale. Ce faisant, le gouvernement fédéral excéderait les limites de sa compétence en matière de radiocommunications, comme il dépasserait les limites de sa compétence en matière de navigation, s'il exigeait que toutes les entreprises de navigation y compris les passages d'eau et transporteurs à l'intérieur d'une province, soient

99. P.S. GRANT, « The Regulation of Program Content in Canadian Television: An Introduction », (1968) 11 *Adm. Pub. Can.* 322, p. 377 ; D. MULLAN et R. BEAMAN, *supra*, note 94, p. 86-87 ; R. PEPIN, *supra*, note 95, p. 197-198 ; P.W. HOGG, *id.*

100. *Agence Maritime Inc. c. Conseil canadien des relations ouvrières*, *supra*, note 36.

101. *Régie des services publics c. Dionne*, *supra*, note 46, p. 208.

assujetties au contrôle fédéral sur l'ensemble de leurs activités au lieu de la navigation seulement¹⁰².

Rien dans les propos de la majorité dans *Dionne* ne contredit ce point de vue du juge Pigeon. Là où la majorité et la minorité ne s'entendent pas c'est sur la nature d'une entreprise de câblodistribution qui utilisent les ondes hertziennes pour capter ou pour émettre des signaux. Elle est aux yeux de la majorité un maillon dans la chaîne du système de radiodiffusion ou de télédiffusion.

Comment dès lors expliquer le pouvoir du fédéral sur la radiodiffusion et sur la télédiffusion ou la câblodistribution quand on n'est pas en présence d'une entreprise au sens de 92(10)a) si ce n'est parce que le Parlement fédéral détient cette compétence en vertu du paragraphe introductif de l'article 91. C'est de cette façon, croyons-nous, qu'il faut comprendre les propos du Conseil privé dans *A.-G. Ontario c. Canadian Temperance Federation* quand il parle de la radio-communication comme d'une matière qui, avec l'aéronautique, dépasse les intérêts locaux ou provinciaux et qui entre dans les attributions du Parlement fédéral à titre de matière relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada¹⁰³.

Il y a donc lieu, selon nous, de distinguer le pouvoir de réglementation qu'exerce le Parlement fédéral en vertu du paragraphe introductif de l'article 91 sur la radiodiffusion, la télédiffusion et la câblodistribution de celui qui lui confère autorité sur les entreprises qui, se livrant à ces activités par l'émission ou la réception d'ondes hertziennes qui ne peuvent être limitées à une province, sont considérées comme relevant de 92(10)a). Et rien ne devrait empêcher que des entreprises qui font de la télédiffusion ou de la câblodistribution sans avoir recours aux ondes hertziennes soient considérées comme relevant de la juridiction des provinces même si, à certains égards, elles peuvent être soumises à une réglementation fédérale valide en matière de télédiffusion ou de câblodistribution¹⁰⁴.

1.5. Le système interprovincial ou international de communications téléphoniques

Il ne fait pas de doute qu'un système interprovincial ou international de communications téléphoniques est un ouvrage au sens de 92(10)a) et que l'entreprise qui l'exploite doit être considérée comme une entreprise fédérale. C'est ce qu'a décidé le Conseil privé dès le début du siècle dans

102. *Id.*, p. 204-205.

103. *A.G. Ontario c. Canadian Temperance Federation*, *supra*, note 88.

104. P.W. HOGG, *supra*, note 28, p. 506, note 154.

*Corporation of the City of Toronto c. Bell Telephone Co. of Canada*¹⁰⁵ en considérant que les ouvrages que Bell Telephone avait le pouvoir d'ériger à travers tout le Canada étaient visés par l'article 92(10)a au même titre que les télégraphes. La déclaration du fédéral en vertu de 92(10)c décrétant à l'avantage général du Canada les ouvrages de Bell Canada n'était donc pas nécessaire, de souligner le Conseil privé, pour faire relever ces ouvrages de sa juridiction. Et les affaires locales de Bell Telephone, en l'occurrence l'installation de poteaux et de câbles dans les rues d'une municipalité, relevaient aussi de sa compétence. L'entreprise de Bell était unique et l'on ne pouvait distinguer les services locaux fournis par celle-ci du système global de son entreprise destiné à servir tout le pays.

Par ailleurs, comme vient de le décider la Cour suprême dans *Alberta Government Telephones (AGT)*, l'emplacement dans une seule province des installations d'une entreprise qui fournit des services de communications téléphoniques et le fait que tous les bénéficiaires du service se trouvent dans cette province n'empêchent pas de conclure que cette entreprise a une portée interprovinciale. Le juge Dickson déclare à ce sujet au nom de la Cour :

Il faut se préoccuper principalement non pas des structures matérielles ou de leur emplacement géographique, mais plutôt du service que l'entreprise fournit au moyen de ses installations matérielles. Le fait qu'une société ne possède pas ou n'exploite pas d'installations matérielles à l'extérieur d'une province donnée ne signifie pas que son entreprise est forcément de nature locale (...)

*Le fait que l'AGT émette et reçoive des signaux électroniques aux frontières de l'Alberta indique qu'elle exploite une entreprise interprovinciale*¹⁰⁶.

De ce point de vue, souligne le juge Dickson, l'entreprise de l'AGT est comparable aux systèmes de câblodistribution pour lesquels on a jugé qu'ils relevaient du fédéral parce qu'ils s'étendaient au-delà des limites de la province où étaient situées leurs installations. Le système de télécommunications de l'AGT, fait remarquer le juge Dickson, relie l'Alberta au reste du Canada et aux États-Unis, ainsi qu'à d'autres parties du monde. On doit donc conclure que l'AGT exploite elle-même une entreprise interprovinciale¹⁰⁷.

Le fait que l'AGT exploite son entreprise principalement grâce à des contrats bilatéraux et en raison de son rôle comme partie intégrante dans

105. *Corporation of the City of Toronto c. Bell Telephone Co. of Canada*, (1905) A.C. 52.

106. *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des Télécommunications canadiennes), *supra*, note 2, p. 259-260. C'est nous qui soulignons.

107. *Id.*, p. 260.

l'organisation de Télécom Canada permet à la Cour de déterminer la nature constitutionnelle de l'AGT. Telecom Canada, comme le rappelle la Cour, est un consortium sans structure rigide formé d'entreprises indépendantes qui travaillent de concert à l'établissement de méthodes de planification, d'exploitation et de construction des installations nécessaires en vue d'assurer des services de télécommunication à l'intérieur du Canada. Mais il est clair qu'aux yeux du juge Dickson l'AGT est une entreprise fédérale en raison des services qu'elle fournit et qui relie avec le reste du Canada ou avec l'étranger et non pas essentiellement parce qu'elle fait partie intégrante d'un consortium pancanadien visant à fournir des services de télécommunications dans tout le Canada¹⁰⁸. L'AGT a un système de micro-ondes qui consiste en une série de tours qui transmettent et reçoivent des ondes hertziennes pour lesquelles chacune fait l'objet d'un permis en vertu de la *Loi sur la radio*¹⁰⁹. Il serait donc tout aussi irréaliste, note le juge Dickson, de considérer que le trafic interprovincial de signaux de l'AGT commence et prend fin à la frontière albertaine qu'il était irréaliste de considérer les stations de câblodistribution comme des entités distinctes une fois le signal capté par leur antenne¹¹⁰.

Ce jugement crée bien sûr des bouleversements dans la téléphonie au Canada. Si des entreprises comme Bell Canada, British Columbia Telephone Co. et Télésat Canada étaient considérées comme des entreprises de juridiction fédérale au sens de l'article 92(10)a), les autres compagnies de téléphone étaient régies par les provinces où elles opéraient. Car les provinces se sont montrées soucieuses d'exercer un certain contrôle en ce domaine craignant des politiques fédérales favorables à la libre concurrence au détriment de leurs besoins locaux¹¹¹. Néanmoins, certains avaient prévu que les changements technologiques en matière de téléphonie devaient favoriser une juridiction fédérale plus

108. Nous partageons le point de vue de P.W. HOGG : « Jurisdiction Over Telecommunications : *Alberta Government Telephones c. CRTC* », (1990) 35 *McGill L.J.* 480, p. 486.

109. *Loi sur la radio*, S.R.C. 1970, c R-1.

110. *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des Télécommunications canadiennes), *supra*, note 2 p. 267-268.

111. À ce sujet, voir : R.E. BABE, « Public and Private Regulation of Cable Television : a case study of technological change and relative power », (1974) 17 *Adm. Pub. Can.* 187, p. 217-218 ; R.A. BRAIT, *The Constitutional Jurisdiction to Regulate the Provision of Telephone Services in Canada* », (1981) 13 *Ottawa L. Rev.* 53, p. 59-60 ; J. GREGORY, « Telephone Regulation in Quebec : A Study of the Quebec Public Service Board », (1973) 5 *C.C.L.R.* 1.

étendue en ce domaine¹¹². C'est ainsi qu'avant que ne soit rendue la décision dans *Alberta Government Telephone*, deux tribunaux du travail avaient considéré comme relevant du fédéral l'entreprise de compagnies qui offraient des services téléphoniques en utilisant les ondes hertziennes¹¹³.

Il semble donc que l'utilisation des ondes hertziennes par une entreprise opérant un système téléphonique soit le facteur décisif qui amène à considérer cette entreprise comme relevant de 92(10)a). Une compagnie de téléphone ne devrait pas être considérée comme telle simplement parce qu'elle offre à ses abonnés de la province où elle opère des services de communications interprovinciales ou internationales si elle-même n'utilise pas les ondes hertziennes mais a recours plutôt, à cette fin, aux services d'une autre entreprise avec qui elle a conclu une entente¹¹⁴. Reste à savoir si elle ne peut être considérée comme faisant partie intégrante d'une entreprise fédérale. Question que nous mettons de côté ici.

2. Les entreprises qui peuvent relever du paragraphe introductif de l'article 91

Existe-t-il véritablement des entreprises qui ont été considérées par les tribunaux comme étant de juridiction fédérale en raison du paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*? L'interprétation très large que vient de donner la Cour suprême dans *R. c. Crown Zellerbach Ltd.*¹¹⁵ du pouvoir général du Parlement fédéral de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, est susceptible de permettre aux tribunaux de donner juridiction au fédéral sur des entreprises considérées jusqu'à maintenant comme étant de compétence provinciale. En effet, dans un jugement extrêmement critiquable¹¹⁶, la Cour décide que la théorie de l'intérêt national qui fait en sorte que certaines matières doivent être considérées relever du fédéral en raison de

112. R.A. BRAIT, *id.*, p. 82-84; C.M. DALFEN, « Constitutional Jurisdiction over Inter-provincial Telephone Rates », (1970) 2 C.C.L.R. 177, p. 190a-190b; D. MULLAN et R. BEAMAN, *supra*, note 94, p. 76-79; L. MARTIN, « L'AANB et la câblodistribution », (1979-80) 25 McGill L.J. 254, p. 265; J. BOON, « Telecommunications and the Constitution », (1984-85) 49 Sask. L. Rev. 69, p. 82.

113. *Tasco telephones Answering Exchange Ltd. c. Retail, Wholesale and Department Stores Ltd.*, (1977) 1 Can. L.R.B.R. 273 (C.-B.); *London and District Service Workers' Union, Local 220 c. Maclean-Hunter Communications*, (1980) O.L.R.B. Rep. 466.

114. Voir C.H. McNAIRN, *supra*, note 28; D. MULLAN et R. BEAMAN, *supra*, note 76; P.W. HOGG, *supra*, note 108, p. 487.

115. *R. c. Crown Zellerbach Ltd.*, (1988) 1 R.C.S. 401.

116. À ce sujet, voir M. PATENAUDE, *supra*, note 4.

leur dimension nationale « s'applique autant à de nouvelles matières qui n'existaient pas à l'époque de la Confédération qu'à des matières qui, bien qu'elles fussent à l'origine de nature locale ou privée dans une province, sont depuis devenues des matières d'intérêt national, sans qu'il y ait situation d'urgence nationale »¹¹⁷. Il faut donc envisager la possibilité que des entreprises locales puissent être considérées de juridiction fédérale en raison de cette nouvelle interprétation du paragraphe introductif de l'article 91 à moins que l'on ne réussisse, comme il le conviendrait, à limiter la portée de ce jugement sinon à le faire reléguer aux oubliettes.

La question qui nous intéresse plutôt ici est de savoir si des entreprises ont déjà été jugées par les tribunaux de juridiction fédérale parce qu'il s'agissait de matières qu'on ne pouvait attribuer qu'au législateur fédéral. Nous avons rejeté l'idée que les tribunaux aient conféré juridiction au fédéral sur les entreprises qui ont de la radiodiffusion, de la télédiffusion et de la câblodistribution en vertu du paragraphe introductif de l'article 91. Nous examinerons maintenant la question à propos de l'aéronautique et de l'industrie de l'uranium.

2.1. L'aéronautique

Depuis la décision rendue par la Cour suprême dans *Johannesson*¹¹⁸, il est courant d'affirmer que l'entreprise engagée dans l'aéronautique est de juridiction fédérale en vertu du paragraphe introductif de l'article 91¹¹⁹. Mais nous prétendons que *Johannesson* ne justifie pas cette affirmation. Ici encore, nous pensons que cet arrêt fonde bien la compétence du fédéral en matière d'aéronautique sur son pouvoir général de légiférer mais ne décide pas que toute entreprise qui se livre à cette activité relève de sa compétence.

Dans cette affaire, la Cour avait à juger de la validité d'un règlement municipal qui interdisait la construction, l'entretien dans la ville d'aérodromes ou de bâtiments pouvant servir d'ateliers de mécanique pour les aréonefs sauf à certains endroits précisés et moyennant un permis. Or, l'appelant qui avait un permis de transport aérien de la Commission de l'Air du Canada depuis plusieurs années venait de trouver dans la municipalité en cause après bien des recherches le terrain qui convenait pour la réparation et l'entretien de ses avions. La Cour déclara le règlement invalide pour le motif que le sujet de l'aéronautique présentait

117. *R. c. Crown Zellerbach Ltd.*, *supra*, note 115, p. 432.

118. *Johannesson c. The rural municipality of West St-Paul*, *supra*, note 15.

119. P.W. HOGG, *supra*, note 28, p. 496-497.

une importance et un intérêt d'ordre national. Déjà, en 1931, le Conseil privé avait considéré que l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permettait au Parlement fédéral de légiférer pour répondre aux obligations de la Convention internationale de 1919 sur l'aéronautique que le gouvernement britannique avait ratifiée au nom des pays de l'Empire¹²⁰. Et dans *Canadian Temperance Federation*, comme on le sait, le tribunal anglais avait laissé entendre que l'aéronautique tout comme la radiodiffusion relevait du pouvoir général du Parlement fédéral¹²¹. En rendant sa décision dans *Johannesson*, la Cour suprême établissait clairement que le sujet-matière de l'aéronautique relevait de ce pouvoir général et qu'il comprenait le pouvoir exclusif de décerner des permis concernant les aéroports, matière inséparable de l'aéronautique. Mais la Cour ne s'intéressa aucunement à la question de la nature de l'entreprise de l'appelant.

Nous pensons comme C.H. McNairn que les cours devraient considérer que la réglementation économique du transport aérien intraprovincial relève de la juridiction des provinces¹²². McNairn toutefois a cru qu'il était probablement trop tard pour prétendre que l'aéronautique relève de l'article 92(10)a). Mais nous pensons que rien ne devrait empêcher les provinces d'avoir le contrôle des entreprises qui ne font que du transport aérien intraprovincial sans que cela n'enlève quoi que ce soit au pouvoir très vaste que possède le Parlement fédéral en vertu du paragraphe introductif de l'article 91 de légiférer sur la navigation aérienne. Il peut, en vertu de ce pouvoir, exercer un contrôle total sur la sécurité aérienne, établir le tracé des routes aériennes, exiger des permis pour la construction d'aéroports. Mais cela ne devrait pas modifier le pouvoir que détiennent les provinces en vertu du préambule de l'article 92(10) de contrôler les aspects économiques des entreprises qui se consacrent au transport aérien intraprovincial même si ces entreprises sont soumises au pouvoir fédéral en matière de navigation aérienne¹²³. Nous pensons que les décisions rendues dans *Capital Cities* et *Dionne* à propos de la radiodiffusion appuient ce point de vue.

Ce n'est toutefois pas celui que retient la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Forest Industries Flying Tankers Ltd.*

120. *In Re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, *supra*, note 14.

121. *A.G. Ontario c. Canadian Temperance Federation*, *supra*, note 88.

122. Voir C.H. MCNAIRN, « Aeronautics and the Constitution », (1971) 49 R. du B. Can. 411, p. 427.

123. R. PAQUETTE, « Étude sur les compétences constitutionnelles en matière d'aéronautique et d'aménagement aéro-portuaire au Canada », (1979) 57 R. du B. Can. 281, p. 291.

c. *Kellough*¹²⁴ quand elle décide qu'une disposition du *Human Rights Code*¹²⁵ de la province relative à la discrimination dans l'emploi ne s'applique pas à la compagnie qui possède deux avions qu'elle opère uniquement dans la province pour éteindre des incendies. Il s'agit, conclue la Cour, de conditions de travail qui, à l'égard des entreprises de la juridiction du Parlement fédéral, relèvent exclusivement de son autorité. Ce jugement illustre le ridicule d'une situation où une petite compagnie qui fait de la navigation aérienne sur une base bien limitée se voit considérer comme une entreprise fédérale régie par le droit fédéral en matière de relations de travail. Un jugement qui prive aussi la province de sources de revenus que pourrait lui procurer le développement d'entreprises faisant du transport intraprovincial en même temps qu'il l'empêche d'exercer un certain contrôle sur la qualité des services offerts aux résidents de la province en matière de transport aérien intraprovincial. Pourtant, comme l'a constaté McNairn, l'Australie et les États-Unis n'ont pas eu peur de distinguer entre la réglementation de la navigation aérienne qui relève des autorités fédérales et la réglementation du trafic aérien au sens économique qui peut être considérée comme étant de juridiction locale¹²⁶. Nous pensons que la *Loi constitutionnelle de 1867* offre la possibilité de faire les mêmes distinctions en considérant que le pouvoir fédéral sur la navigation aérienne relève du paragraphe introductif de l'article 91 mais que la juridiction sur les entreprises qui se consacrent à cette activité ne s'exerce pour le fédéral que sur celles qui font du transport interprovincial ou international en vertu de l'article 92(10)a).

2.2. L'industrie de l'uranium

Même si les décisions rendues dans *Pronto Uranium Mines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*¹²⁷ et *Denison Mines Ltd. c. A.-G. Canada*¹²⁸ ont pu affirmer le pouvoir du fédéral de légiférer sur l'industrie de l'uranium en vertu du paragraphe introductif de l'article 91 en raison de l'importance pour toute la nation que revêtait l'énergie nucléaire, c'est sur la base de l'article 92(10)c) qu'il fallait considérer la compétence fédérale en ce domaine puisque le Parlement fédéral, au moment où ces jugements furent rendus, avait déjà déclaré à l'avantage général du Canada les ouvrages concernant la production, le raffinage et le

124. *Forest Industries Flying Tankers Ltd. c. Kellough*, (1980) 108 D.L.R. (3d) 686 (C.A.C.-B.).

125. *Human Rights Code*, S.B.C. 1973 c. 119, art. 8.

126. C.H. McNAIRN, *supra*, note 122, p. 425-426.

127. *Pronto Uranium Mines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*, (1956) 5 D.L.R. (2d) 342 (H.C. Ont.).

128. *Denison Mines Ltd. c. A.-G. Canada*, *supra*, note 26.

traitement de l'uranium¹²⁹. Ces décisions de première instance ne peuvent donc empêcher de plaider, comme on vient de le faire devant la Cour d'appel de l'Ontario¹³⁰, que l'industrie de l'uranium comme toutes les autres industries minières en général, en l'absence d'une déclaration visée par l'article 92(10)c), relève de la juridiction des provinces.

Mais la Cour divisionnaire de l'Ontario dans *Ontario Hydro*, après avoir considéré qu'une déclaration par le fédéral en vertu de l'article 92(10)c) ne peut prévaloir sur un pouvoir conféré par l'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, affirme néanmoins que la loi fédérale en cause portant sur l'énergie nucléaire rencontre les critères élaborés par la Cour suprême dans *Crown Zellerbach*: il s'agit d'une matière qui n'existait pas à l'époque de la Confédération et elle est d'intérêt national en raison de son importance pour toute la nation. Mais, ajoute la Cour, ce pouvoir fédéral ne peut prévaloir sur des compétences attribuées spécifiquement aux provinces à moins que cela soit expressément affirmé et absolument nécessaire dans des circonstances particulières. Le pouvoir résiduaire du Parlement fédéral, précise la Cour, n'englobe pas nécessairement toute la matière. Si le Parlement amendait sa Loi de manière à inclure les relations de travail dans les ouvrages de juridiction provinciale produisant de l'énergie nucléaire son amendement prévaudrait alors. Mais il ne l'a pas fait¹³¹. Au surplus, note la Cour, le *Code canadien de travail* s'applique aux employeurs et employés engagés dans une affaire, un ouvrage ou une entreprise fédérale. Ce qui n'est pas le cas de Hydro Ontario qui, de par l'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* selon la Cour, gère une entreprise productrice d'énergie électrique relevant de la juridiction exclusive de la province. Le *Code*, de plus, ne dit pas s'appliquer aux organismes de la Couronne provinciale.

Ce raisonnement de la Cour divisionnaire nous apparaît tortueux. S'il est vrai, comme le croit la Cour, que l'énergie nucléaire est une matière de juridiction fédérale en vertu du paragraphe introductif de l'article 91, cela n'implique pas qu'une entreprise qui œuvre dans le domaine soit de juridiction fédérale. Ce n'est pas parce qu'on a reconnu jadis la compétence du Parlement fédéral en vertu de son pouvoir général d'adopter une loi sur la tempérance applicable dans tout le pays¹³² qu'on doit considérer les entreprises faisant le commerce de l'alcool comme étant de juridiction fédérale. C'est ce que semble admettre implicitement

129. D'ailleurs, dans *Denison Mines*, le juge a référé au parag. 92(10)c) tout autant qu'au paragraphe introductif de l'article 91 pour justifier la compétence fédérale.

130. *Energy Probe c. A.-G. Canada*, (1989) 68 O.R. (2d) 449 (C.A. Ont.), p. 457-458.

131. *Ontario Hydro c. Ontario Labour Relations Board*, *supra*, note 80, p. 279-280.

132. *Russel c. R.*, (1881-1882) 7 A.C. 829.

la Cour en affirmant que les dispositions de la loi fédérale sur l'industrie de l'énergie atomique concernant la santé et la sécurité n'empêchent pas le droit provincial en matière de relations de travail de subsister. Mais la Cour s'égare quand elle dit que le Parlement fédéral peut toujours amender sa Loi s'il veut que sa législation en matière de relations de travail s'applique aux entreprises produisant de l'énergie nucléaire. Le Parlement fédéral a oui ou non juridiction sur les entreprises engagées dans l'industrie nucléaire. S'il a cette juridiction, seules les lois fédérales en matière de relations de travail peuvent s'appliquer ainsi que le décide *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Bell Canada*¹³³ et sans qu'il ait besoin de le spécifier. Et dans un cas comme celui de l'Hydro Ontario, si l'on fait abstraction de l'article 92A, on doit penser que toute l'entreprise est de juridiction fédérale puisqu'il ne semble pas possible de considérer comme deux entreprises distinctes les activités de Hydro Ontario engagées dans la production de l'électricité à la fois à partir de l'énergie nucléaire et à partir d'autres types d'énergie. C'est là une application du principe de l'arrêt *Winner*: on ne peut diviser l'entreprise. Mais si en vertu de son pouvoir sur l'énergie nucléaire le Parlement fédéral n'a pas juridiction sur les entreprises qui se livrent à cette activité, les relations de travail dans ces entreprises relèvent de la juridiction des provinces.

Il nous semble, pour notre part, que si l'on doit considérer que les entreprises engagées dans l'industrie nucléaire sont de juridiction fédérale, ce ne peut être que parce que le Parlement fédéral en a décidé ainsi par la déclaration qu'il a faite à ce sujet en vertu de l'article 92(10)c). Et si le pouvoir de légiférer au sujet de l'uranium ou de l'énergie nucléaire doit appartenir au Parlement fédéral en vertu du paragraphe introductif de l'article 91, cela ne fait pas nécessairement des entreprises engagées dans ce domaine des entreprises fédérales. Voilà pourquoi Hydro Ontario ne pouvait être considéré, à notre avis, comme une entreprise fédérale en vertu du pouvoir général du Parlement fédéral comme il ne pouvait l'être en vertu de 92(10)c) en raison de l'article 92A.

3. Les entreprises qui peuvent relever d'autres pouvoirs fédéraux

Appelée à interpréter l'article 2 du *Code canadien du travail*¹³⁴ qui reproduisait en quelque sorte dans une définition de « entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale » l'article 53 de la Loi qui était en cause dans *Re Stevedoring*, la Cour suprême décidait, en 1977 dans *Le*

133. *Québec (C.S.S.T.) c. Bell Canada*, *supra*, note 1.

134. *Code canadien du Travail*, S.R.C. 1970, c. L-1.

*Conseil canadien des relations du travail c. Ville de Yellowknife*¹³⁵, que cette définition pouvait englober les activités d'une corporation municipale. Certes, ce sont des employés d'une municipalité des Territoires du Nord-Ouest qui étaient en cause dans cette affaire et pour lesquels un syndicat demandait d'être accrédité devant l'organisme fédéral. Et l'on sait que dans ces Territoires, comme le rappelait *Yellowknife*, le Parlement bénéficie de toutes les compétences législatives. Néanmoins, les propos du juge Pigeon qu'appuyaient cinq autres juges indiquent qu'il entendait donner une portée très vaste aux termes « entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale ». Après avoir observé que le but général de la définition était d'englober seulement des matières relevant du pouvoir législatif fédéral, il déclara : « Une grande partie des expressions utilisées aux al. a), b), c), d), et h) est empruntée aux par. 10 et 13 de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (...) et aux exceptions du par. 10 de l'art. 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique »¹³⁶. Puis, il ajouta :

À mon avis, il ne faut pas chercher à donner un sens restreint à l'un quelconque des termes « ouvrage, entreprise ou affaire » tels qu'ils sont utilisés dans le *Code du travail* de façon à exclure de leur domaine toutes les activités des corporations municipales. Certaines d'entre elles, tels les systèmes d'adduction d'eau et d'égouts, relèvent indubitablement du concept d'« ouvrages ». D'autres, tels les services de sûreté ou sanitaires, ne peuvent pas être exclus du domaine de l'« entreprise » sans dénaturer l'expression, et le terme « affaire » a été défini comme « presque tout ce qui est une occupation, par opposition à un plaisir — n'importe quel devoir ou occupation qui exige de l'attention (...). Il va sans dire que le terme « affaire » est souvent appliqué à des activités poursuivies sans but lucratif. À mon avis, essayer d'établir une distinction dépendant du fait qu'un employeur est une compagnie privée ou une administration publique, serait contraire à tout le concept de classification des employés, à des fins de compétence, en fonction du caractère de l'entreprise. D'autres considérations peuvent prévaloir si l'employeur est le gouvernement ou une compagnie gouvernementale et ceci est manifeste dans l'art. 109 du *Code du travail*. Cependant, c'est une question dont nous n'avons pas nous occuper en l'espèce¹³⁷.

Le juge Laskin pour sa part, appuyé du juge Judson, souligna qu'il était inutile de fixer les limites de la compétence fédérale et provinciale en matière de relations de travail vu la portée très vaste des pouvoirs fédéraux dans les Territoires¹³⁸. Le Code s'appliquait aux employés en question.

135. *Conseil canadien des relations du travail c. Ville de Yellowknife*, (1977) 2 R.C.S. 729.

136. *Id.*, p. 735.

137. *Id.*, p. 738.

138. *Id.*, p. 731.

Ainsi donc, selon le juge Pigeon dans *Yellowknife*, les activités d'une municipalité sur laquelle le Parlement fédéral avait le pouvoir de légiférer pouvaient être celles d'une « entreprise fédérale » au sens de la définition que le Parlement fédéral avait donné de cette expression. Les paragraphes (10) et (13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, comme l'avait cru la Cour dans *Re Stevedoring*, semblaient aussi pouvoir donner lieu à l'existence d'entreprises fédérales auxquelles s'appliqueraient les lois fédérales en matière de relations de travail. Dès lors, des dispositions autres que les articles 91(29) et 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* pouvaient justifier la juridiction du Parlement fédéral sur certaines entreprises. Une vision aussi élastique de la notion d'entreprise fédérale permettrait de recourir à tous les pouvoirs fédéraux pour qualifier plusieurs entreprises d'entreprises fédérales. Nous verrons si cela se vérifie dans la jurisprudence à propos des postes, des Indiens, de la navigation, des pêcheries, des banques, des échanges et du commerce, domaines pour lesquels le Parlement fédéral a le pouvoir exclusif de légiférer.

3.1. Les postes : 91(5)

Au milieu du siècle, le gouverneur général en conseil demanda à la Cour suprême si la Cour d'appel de la Saskatchewan avait eu raison d'appliquer le *Minimum Wage Act*¹³⁹ de cette province à l'employé temporaire d'un bureau de poste propriété du gouvernement fédéral mais qui avait été concédé à une dame qui l'exploitait en se payant, à titre de rémunération, des commissions fondées sur un pourcentage des revenus du bureau de poste et sur lesquelles elle prélevait les montants versés à cet employé temporaire. La Cour jugea à l'unanimité, dans *Re The Minimum Wage Act of Saskatchewan*¹⁴⁰ que la loi provinciale était inapplicable dans les circonstances. Les juges Rand, Kellock et Locke estimèrent que la loi provinciale ne pouvait s'appliquer parce que l'employé temporaire était un serviteur ou un employé de la Couronne qui avait été tenu de prêter un serment d'office. Mais les trois autres juges qui participèrent à la décision, les juges Rinfret, Taschereau et Estey, estimèrent pour leur part que la loi provinciale était inacceptable parce que l'employé en cause faisait partie du service postal soumis à la compétence législative exclusive du Parlement en vertu de l'article 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

139. *Minimum Wage Act*, R.S.S. 1940, c. 310.

140. *Re The Minimum Wage Act of Saskatchewan*, (1948) R.C.S. 248.

Plus récemment, dans *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*¹⁴¹, la Cour suprême décidait que les employés d'une compagnie qui faisait la distribution du courrier pour les postes canadiennes étaient engagés dans une entreprise faisant partie intégrante d'une entreprise fédérale, le service postal. Chacun des employés avait une carte d'identité des postes canadiennes de qui il recevait un livre d'instructions concernant l'exécution des tâches. Leur travail était accompli sous la surveillance et le contrôle des fonctionnaires des postes canadiennes. La Cour ne jugea donc pas l'entreprise en cause comme entreprise fédérale principale mais bien comme entreprise rendant des services à un organisme fédéral dont elle faisait partie intégrante¹⁴². Et il en était ainsi même si 10 % des activités de l'entreprise étaient consacrées à du transport d'une autre nature, soit d'articles ménagers, de produits pétroliers et de ficelle.

On pouvait donc croire que c'est le lien fonctionnel qui existait entre cet organisme fédéral et la compagnie en cause de même que le niveau de contrôle qu'exerçaient les autorités fédérales sur les employés de cette dernière qui permettait de conclure dans *Union des facteurs* à l'existence d'une entreprise fédérale. Toutefois, le juge Ritchie qui rendit le jugement au nom de la Cour affirma en rappelant *Re The Minimum Wage Act*¹⁴³ : « ... il n'est pas du ressort de la législature provinciale de légiférer sur les relations industrielles de personnes employées dans une entreprise qui relève de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada. Il n'y a aucun doute que le service postal est un objet expressément assigné à l'autorité législative exclusive du Parlement en vertu de l'art. 91, par. (5) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et que les relations patron-employés dans ce service relèvent en conséquence de cette autorité ». Devait-on penser dès lors que l'article 91(5), comme semblaient l'avoir cru les juges Rinfret, Taschereau et Estey dans *Re The Minimum Wage Act*, pouvait justifier l'existence d'entreprises fédérales à titre principal et non pas simplement en tant que faisant partie intégrante du service postal fourni par le gouvernement du Canada ?

Les propos que tient le juge Beetz dernièrement dans *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Bell Canada* pourrait permettre de répondre à cette question d'une manière affirmative. C'est dans cette affaire, comme on le sait, que la Cour suprême décide que la *Loi sur la*

141. *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, (1975) 1 R.C.S. 178.

142. *Id.*, p. 186.

143. *Id.*, p. 181. Les propos du juge Ritchie rejoignaient ceux exprimés par le juge Hall, dissident dans *Jessiman Bros. Cartage Ltd. c. Letter Carriers' Union of Canada*, (1972) 22 D.L.R. (3d) 363 (C.A. Man.).

*santé et la sécurité du travail du Québec*¹⁴⁴ est une loi qui concerne les relations de travail et qu'elle ne peut s'appliquer à une entreprise fédérale comme Bell Canada en l'absence de législation fédérale sur la question. Le juge Beetz, au nom de la cour, rappelle la décision rendue dans *Re The Minimum Wage Act* et souligne que le point de vue des juges Rinfret, Taschereau et Estey a fini par prévaloir dans *Union des facteurs*¹⁴⁵. Et il affirme : « Le pouvoir de faire des lois relativement aux matières qui tombent dans la catégorie de sujets du service postal mentionnée à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'est plus ni moins exclusif que celui de faire des lois relatives à des matières tombant dans les catégories de sujets des entreprises fédérales visées par le par. 29 de l'art. 91 et les al. 10a, b et c. de l'art. 92 de la même loi constitutionnelle... »¹⁴⁶

S'il faut interpréter à la lettre les propos des juges dans les affaires précitées, il faudrait conclure que des entreprises qui font du service postal sont des entreprises fédérales à titre principal en vertu de l'article 91(5) si elles ne le font pas pour le compte d'une autre entreprise elle-même engagée dans ce service. Dès lors, si la privatisation des postes au Canada se réalisait, les entreprises privées qui prendraient en charge ce service devraient être considérées comme des entreprises fédérales parce que l'article 91(5) donne au Parlement fédéral le pouvoir exclusif de légiférer sur un tel service malgré ce qu'a affirmé le juge Rand à ce sujet dans *Re The Minimum Wage Act* où il a dit : « Where the post office operated as a private provincial business, I have no doubt that in the circumstances here the proprietor would be bound by the Act as employer and the postmistress as his agent »¹⁴⁷. Pourtant, on a jugé que des entreprises privées qui offrent un service de livraison du courrier pour le compte de clients sont des entreprises de juridiction provinciale¹⁴⁸. Ce qui ne signifie pas que le Parlement fédéral ne peut imposer une réglementation à ces entreprises en vertu du pouvoir que lui confère l'article 91(5). Car rien n'indique que ce pouvoir ne peut s'exercer que lorsque le service postal est offert par un organisme gouvernemental fédéral.

Nous pensons que les propos des juges Rinfret, Taschereau et Estey dans *Re The Minimum Wage Act* s'expliquent par le fait qu'au moment où le jugement fut rendu, on ne faisait pas encore la distinction entre une entreprise fédérale à titre principal qui est considérée comme telle en

144. *Loi sur la santé et la sécurité du Travail au Québec*, L.Q. 1979, c. 63.

145. *Québec (C.S.S.T.) c. Bell Canada*, *supra*, note 1, p. 820.

146. *Id.*, p. 819-820.

147. *Re The Minimum Wage Act of Saskatchewan*, *supra*, note 140, p. 263.

148. *Brink's Canada Ltd. c. Retail, Wholesale and Department Store Union*, local 454, (1977) 77 C.L.L.C. 14,087 (C.A. Sask.); *Service Employees International Union Local 204 c. Loomis Messenger Service*, (1985) O.L.R.B. Rep. 1131.

raison d'un pouvoir fédéral spécifique et une entreprise qui fait partie intégrante d'une telle entreprise. Dès lors, s'il existait une entreprise fédérale à titre principal dans ces affaires, il s'agissait du service postal offert par le gouvernement du Canada dont faisait partie intégrante les services des entreprises en cause. Il faut penser à ce moment-là que si l'article 91(5) permettait au Parlement fédéral de créer un organisme gouvernemental offrant un tel service, il ne permettait pas de dire que toutes les entreprises qui font du service postal sont des entreprises fédérales. Par ailleurs, si le juge Beetz dans *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Bell Canada* a semblé approuver les propos du juge Rinfret, Taschereau et Estey, c'est bien parce qu'il tentait de démontrer que les relations de travail dans les entreprises fédérales sont de juridiction exclusive fédérale et non pas, comme on le prétendait, simplement un accessoire à sa juridiction sur ces entreprises.

À notre avis, il n'existe pas d'entreprises fédérales en vertu de l'article 91(5) à moins que le service postal ne soit offert par le gouvernement fédéral lui-même et que l'on puisse qualifier ce service comme étant celui d'une entreprise. Autrement, il faudrait pouvoir dire que chaque fois qu'une entreprise voit ses activités soumises à une réglementation fédérale valablement édictée elle est une entreprise fédérale. Or, la jurisprudence ne permet pas de tirer une telle conclusion. Et jusqu'à ce jour, les entreprises qui ont été considérées de juridiction fédérale en raison de 91(5) l'ont été parce qu'elles faisaient partie intégrante du service postal offert par le gouvernement fédéral lui-même. C'est ce qui explique la décision que rendait dernièrement le Conseil canadien des relations du travail dans *Syndicat des postiers du Canada c. Société canadienne des postes*¹⁴⁹ en jugeant que le propriétaire d'une pharmacie qui avait obtenu de la Société une franchise lui donnant le droit d'installer dans sa pharmacie une succursale postale opérait à l'égard de ce service une entreprise qui faisait partie intégrante de l'entreprise de la Société. Les services fournis étaient les mêmes que celui qu'offrait la Société auparavant dans une de ses succursales et servaient de point d'accès au réseau de la Société. On pouvait donc conclure qu'il y avait eu vente d'entreprise au sens du *Code canadien du travail* et que le nouvel employeur se trouvait lié par la convention collective conclue en vertu du droit fédéral.

Le Conseil en arrive toutefois à une conclusion différente dans *Canada Post Corporation c. C.U.P.W. (Rideau Pharmacy Ltd.)*¹⁵⁰ à

149. *Syndicat des postiers du Canada c. Société canadienne des postes*, (1989) 71 di 103.

150. *Canada Post Corporation c. C.U.P.W. (Rideau Pharmacy Ltd.)*, (1989) 1 C.L.R.B.R. (2d) 239 (C.C.R.T.).

propos d'une autre franchise accordée encore à une pharmacie. Il n'y a pas eu dans ce cas, note le Conseil, transfert d'entreprise au sens du Code comme ce fut le cas dans la cause précédente. Et il affirme dans le cours de sa décision : « Obviously, it is not CPC as a whole that was allegedly sold. If the whole business of CPC were to be sold, it would, for instance, have to be absorbed or sold out to one of its competitors, a courier firm for example. That is not the case here. This leads to a further reflection »¹⁵¹.

Ces propos indiquent que le Conseil canadien du travail ne considère pas comme réglée la question de savoir si une entreprise privée de service postal doit relever du fédéral en raison de l'article 91(5). Pour notre part, nous croyons que si les relations de travail de la Société canadienne des postes et des entreprises qui en font partie intégrante sont de juridiction fédérale, c'est parce que les tribunaux ont décidé que les relations de travail des employés du gouvernement fédéral ou des organismes gouvernementaux¹⁵², tout comme celles des entreprises qui en font partie intégrante, relèvent de la juridiction exclusive du fédéral. C'est le sens qu'il faut donner, selon nous, à cette jurisprudence sur le service postal.

3.2. Les Indiens : 91(24)

Les conseils de bande ont été considérés comme des employeurs au sens du *Code canadien du travail*¹⁵³. La chose n'a rien de surprenant quand on sait, comme l'ont signalé les tribunaux, que ces conseils exercent des pouvoirs semblables à ceux d'une municipalité en vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens*¹⁵⁴. Mais, à notre avis, ce n'est pas sur le plan constitutionnel parce qu'ils exploitent une entreprise fédérale qu'ils doivent être régis par le droit fédéral dans leurs relations avec leurs employés mais bien parce qu'ils constituent des organes gouvernementaux créés par le Parlement fédéral en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'ils détiennent des pouvoirs délégués par le Parlement fédéral. Voilà pourquoi le personnel qu'ils embauchent doit être régi par le droit fédéral en matière de relations de travail.

151. *Id.*, p. 254.

152. *Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, supra, note 9; *P.G. Canada c. St-Hubert Base Teachers' Association*, (1983) 1 R.C.S. 498.

153. *Alliance de la fonction publique du Canada c. Francis*, (1982) 2 R.C.S. 72; *Whitebear Band Council c. Carpenters Provincial Council of Saskatchewan*, (1982) 3 W.W.R. 554 (C.A. Sask.); *Syndicat des travailleurs de l'enseignement de Louis-Hémon c. Conseil des Montagnais du Lac St-Jean*, (1982) 50 di 190; *Paul Band c. R.*, (1984) 2 W.W.R. 540 (C.A. Alta); *Syndicat national des employés du transport d'écoliers Saguenay Lac St-Jean c. Gill*, (1986) C.T. 225.

154. *Loi sur les Indiens*, L.R.C., 1985, c. I-5.

En réalité, l'article 91(24) n'a servi d'appui à aucune entreprise fédérale proprement dite. Dans *Four B Manufacturing Ltd. c. Les Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*¹⁵⁵, la Cour suprême a refusé de considérer comme opérant une entreprise fédérale de la compagnie exploitée par des Indiens au profit de ces derniers dont 48 des 68 employés étaient également Indiens. La compagnie produisait des empeignes de cuir dans une usine située dans une réserve indienne en conformité d'un permis d'utilisation et d'acquisition des lieux délivré par le ministère des Affaires indiennes. Le juge Beetz, au nom de la majorité, a estimé que rien dans l'affaire ou l'exploitation de la compagnie ne pouvait permettre de la considérer comme une affaire de compétence fédérale. « La couture d'empeignes sur des souliers de sport est une activité industrielle ordinaire qui relève nettement du pouvoir législatif provincial sur les relations de travail », devait-il souligner, et « ni la propriété de l'entreprise par des actionnaires indiens, ni l'embauchage par cette entreprise d'une majorité d'employés indiens, ni l'exploitation de cette entreprise sur une réserve indienne en vertu d'un permis fédéral, ni le prêt et les subventions du fédéral, pris séparément ou ensemble, ne peuvent avoir d'effet sur la nature de l'exploitation de cette entreprise »¹⁵⁶. Le juge Beetz rejetait ainsi l'opinion dissidente du juge Laskin qui considéra que les activités de la compagnie étaient celles d'une « entreprise ou affaire ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada » au sens de l'article 2 du *Code canadien du travail*.

3.3. La navigation : 91(10)

Dans *Re Stevedoring*, des services de débarquement rendus à des compagnies de transport maritime étaient en cause et ces compagnies faisaient régulièrement des voyages vers des ports situés à l'extérieur de la province où travaillaient les débardeurs. L'entreprise de celles-ci pouvaient clairement relever des articles 91(29) et 92(10)b) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Par ailleurs, cependant, la majorité des juges rappelèrent l'interprétation large qu'il fallait donner à l'article 91(10)¹⁵⁷ et qui devait comprendre, selon ce qu'avait décidé le Conseil privé dans *Paquet c. Corporation of Pilots for and below the Harbour of Quebec*¹⁵⁸, les salaires versés à l'équipage des navires. Cela signifiait-il que les

155. *Four B. Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, (1980) 1 R.C.S. 1031. Voir aussi : *R. c. Baert Construction Ltd.*, (1975) 51 D.L.R. (3d) 265 (C.A. Man.).

156. *Id.*, p. 1046.

157. *City of Montreal c. Harbour Commissioners*, (1926) A.C. 299, p. 312-313.

158. *Paquet c. Corporation of Pilots for and below the Harbour of Quebec*, *supra*, note 9.

entreprises qui faisaient du transport maritime intraprovincial relevaient aussi de la juridiction du fédéral puisque leurs relations de travail devaient vraisemblablement être régies par le droit fédéral ? La majorité mit en doute cette proposition.

Depuis, il est bien établi que les entreprises qui font du transport maritime intraprovincial sont de juridiction provinciale. Ainsi en a décidé la Cour suprême dans *Agence Maritime Inc. c. Conseil canadien des relations ouvrières*¹⁵⁹. Et cela même si 91(10) doit être interprété largement, comme l'a souligné le juge Fauteux au nom de la Cour. Le paragraphe (a) de l'article 53 de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* ne pouvait inclure ce qui était exclu par le paragraphe (c) de cette même disposition. D'ailleurs, devait préciser le juge Fauteux, « je suis d'avis que dans un cas comme celui qui nous occupe et sauf en ce qui concerne l'aspect navigation, les dispositions des articles 91(29) et 92(10)a) et (b) ont collectivement pour effet d'exclure de la compétence du Parlement les entreprises de transport maritime dont les opérations sont effectuées strictement à l'intérieur d'une même province »¹⁶⁰.

C'est donc dire qu'il faut distinguer la compétence que le Parlement fédéral a en matière de navigation et d'expédition par eau de celle que la Constitution lui confère sur les entreprises qui font du transport maritime. Celles-ci, quand elles ne font que du transport intraprovincial, sont de juridiction provinciale. Mais cela ne les empêche pas d'être soumises à toute réglementation fédérale adoptée en vertu de 91(10). C'est ce qu'exprime clairement le juge Pigeon dans *Régie des services publics c. Dionne* quand il affirme : « L'exploitation d'un bac dans les limites d'une seule province constitue manifestement une entreprise de navigation. Toutefois, il est parfaitement clair que, du point de vue constitutionnel, celle-ci est une entreprise « locale » et non pas fédérale. Cela ne veut pas dire qu'elle n'est pas assujettie à la compétence fédérale, mais qu'elle l'est seulement en ce qui concerne l'aspect navigation »¹⁶¹.

Doit-on cependant considérer encore, conformément à l'arrêt *Paquet* que le salaire des équipages travaillant sur des navires relèvent de l'autorité exclusive du fédéral en vertu de 91(10) ? En ce qui concerne les navires opérant uniquement à l'intérieur d'une province, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique répond à juste titre négativement à cette question dans *Singbeil c. Hansen*¹⁶² où elle refuse d'appliquer à un marin

159. *Agence Maritime Inc. c. Conseil canadien des relations ouvrières*, *supra*, note 36. Voir les autres arrêts mentionnés dans cette note.

160. *Id.*, p. 859.

161. *Régie des services publics c. Dionne*, *supra*, note 46, p. 200-201.

travaillant sur un traversier de la province l'article 205(1)a) de la *Loi sur la marine marchande du Canada*¹⁶³ qui déclare insaisissables les salaires des marins. Les relations de travail sur un tel navire, souligne-t-elle, relèvent de la juridiction de la province ainsi qu'en a décidé *Agence Maritime*.

L'exclusion des entreprises de transport local de 92(10)a) et (b) n'empêche peut-être pas, cependant, que certaines entreprises fédérales puissent exister en vertu de l'article 91(10). Mais on a jugé qu'une compagnie qui se livre à des opérations de flottage sur un lac entièrement situé dans une province et qui utilise des bateaux-remorqueurs n'est pas engagée dans une entreprise fédérale en vertu de l'article 91(10) même si le fédéral peut réglementer ses activités¹⁶⁴. Pas plus d'ailleurs que General Motors n'est une entreprise fédérale en vertu de 91(10) parce qu'elle fait des essais sur le Lac Érié avec un véhicule amphibie qui est considéré être un vaisseau par la *Loi sur la marine marchande du Canada*¹⁶⁵. La Cour d'appel de l'Ontario a même jugé dans *Underwater Gas Developers Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*¹⁶⁶ qu'une compagnie qui utilise des bateaux pour desservir des sites de forage dans des eaux entièrement situées dans la province ne peut être considérée comme une entreprise fédérale parce qu'engagée dans des activités de navigation au sens de 91(10) même si elle doit détenir un permis du fédéral et se soumettre à certains règlements fédéraux pour accomplir sa tâche. Non seulement les activités de la compagnie sont purement intraprovinciales, note la Cour, mais elles ne peuvent être raisonnablement interprétées comme étant des activités de transport maritime.

La Cour d'appel fédérale en arrive toutefois à une conclusion différente dans *Syndicat international des marins canadiens c. Crosbie Offshore Services Ltd.*¹⁶⁷ quand elle juge que les navires qui font la navette entre la ville de St-Jean (Terre-Neuve) et les plates-formes pétrolières au large des côtes de la province pour y apporter des approvisionnements et fournir des équipages de même que des services de secours aux navires qui font du forage sont engagés dans une

162. *Singbeil c. Hansen*, *supra*, note 36.

163. *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C., 1985, c. S-9.

164. *Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers c. Finlay Navigation Ltd.*, (1978) 1 Can. L.R.B.R. 516 (C.C.R.T.).

165. *R. c. General Motors of Canada Ltd.*, (1985) 17 D.L.R. (4d) 224 (H.C. Ont.).

166. *Underwater Gas Developers Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*, (1960) 24 D.L.R. (2d) 673 (C.A. Ont.).

167. *Syndicat international des marins canadiens c. Crosbie Offshore Services Ltd.*, (1982) 2 C.F. 855 (C.A.). Permission d'en appeler refusée le 10 mai 1981 : (1982) 135 D.L.R. (3d) 485 (C.S.C.).

entreprise fédérale au sens de l'article 91(10). Le juge Thurlow qu'appuie le juge Pratte souligne que les activités des navires s'exercent en grande partie dans les eaux internationales et que cette entreprise doit relever par le fait même de 91(10) sans qu'il soit nécessaire de la faire entrer dans les exceptions de 92(10). Il juge inutile de considérer la question de savoir s'il est possible de conclure à la compétence fédérale sur les relations de travail des employés en cause parce qu'ils seraient engagés dans une entreprise fédérale, celle de l'exploration minière et pétrolière dans un territoire hors province¹⁶⁸.

Ce jugement fut rendu avant que la Cour suprême ne décide que le fédéral avait seule juridiction sur le plateau continental situé au large des côtes de Terre-Neuve et qu'il avait la propriété des mines qui s'y trouvaient¹⁶⁹. Mais nous pensons que le tribunal du travail de Terre-Neuve avait eu raison de considérer des activités du genre de celles qui étaient en cause dans *Crosbie Offshore* comme faisant partie intégrante de l'exploration minière qui était faite à cet endroit¹⁷⁰. Son tort a été d'estimer que la province détenait la propriété des mines et qu'elle avait juridiction sur ce territoire. Mais la Cour d'appel fédérale s'est trompée, à notre avis, en se fondant sur 91(10) pour justifier la compétence fédérale dans les circonstances. Si les activités de l'entreprise n'étaient pas nécessairement accessoires à celle de l'exploration minière, elles ne pouvaient être de juridiction fédérale que si elles constituaient des activités de transport au sens des articles 91(29) et 92(10)a) ou (b).

Toutefois, la Cour d'appel fédérale n'a pas abandonné l'idée que 91(10) puisse fonder l'existence d'entreprises fédérales. Dans *Verreault Navigation Inc. c. Syndicat international des marins canadiens*¹⁷¹, elle arrive à la conclusion qu'une compagnie qui a une entreprise de dragage et un chantier naval exploite une entreprise fédérale en vertu de l'article 91(10). Le juge Pratte qu'appui le juge Ryan rappelle que la dragage est une activité qui consiste à creuser les fonds sous-marins dans le but de créer, réparer ou entretenir des voies navigables et des ports. Une telle entreprise doit être de juridiction fédérale, souligne-t-il, parce qu'elle est intimement liée à la navigation. Quant au chantier naval qui existe dans le but principal de construire et réparer l'équipement de dragage, il est une

168. Le juge Le Dain, dans un jugement séparé, souligne que l'activité maritime de l'entreprise en cause est d'une telle ampleur et d'une telle portée qu'elle revêt un caractère distinct et indépendant.

169. *Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve*, (1984) 1 R.C.S. 86.

170. *Seafearers' International Union of Canada c. Zapata Marine Services Inc.*, (1980) 2 Can. L.R.B.R. 7 (T.-N.).

171. *Verreault Navigation Inc. c. Syndicat international des marins canadiens*, (1983) 2 C.F. 203 (C.A.).

partie de l'entreprise de dragage. Le juge Lalande est toutefois dissident et déclare que le dragage, pas plus que la construction ou la réparation de navires, ne relève de 91(10). Draguer, souligne-t-il, c'est comme construire un quai. Il ne s'agit pas d'une activité qui s'exerce dans le cadre de la navigation en a décidé auparavant la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse dans *Maritime Engineering Ltd. c. A.-G. Nova Scotia*¹⁷².

Ce point de vue du juge Lalande est celui du juge Lebel de la Cour d'appel du Québec qui, dans *Commission de l'industrie de la construction c. Verreault Navigation Inc.*¹⁷³, déclare que si sous bien des aspects le dragage relève de la navigation (la décision de faire du dragage, d'octroyer des contrats, l'observation de normes techniques), il ne s'en suit pas que les relations de travail d'une entreprise particulière exécutant des travaux de dragage doivent relever du fédéral parce qu'elles ont un lien intime et nécessaire avec la compétence fédérale sur la navigation. Dans cette affaire, la Cour d'appel décide que l'entreprise en cause doit relever de la juridiction de la province. Mais c'est le juge l'Heureux-Dubé qui donne le motif exprimé par la majorité pour ce refus : l'activité en question consiste en la reconstruction, par une compagnie engagée habituellement dans l'entretien et la réparation de matériel de dragage, d'un siège-social qui a été incendié. Un travail, juge-t-on, qui n'a rien à voir avec les opérations de dragage.

Nous pensons que rien n'autorise à croire que des entreprises peuvent exister en vertu de la compétence que le Parlement fédéral détient de par l'article 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les motifs du jugement de la Cour d'appel fédérale dans *Verreault Navigation* sont, à notre avis, erronés. Par ailleurs, la dissidence du juge Lalande dans cette affaire et l'opinion du juge Lebel en Cour d'appel du Québec dans le *Verreault Navigation* de cette Cour nous semblent exprimer correctement le droit. Le pouvoir de légiférer que confère l'article 91(10) est à distinguer clairement du pouvoir que possède le Parlement fédéral de légiférer sur des entreprises qui font du transport en vertu des articles 91(29) et 92(10)a) et (b). Il n'y a pas de raison, comme l'a signalé le juge Fauteux dans *Agence Maritime*, pour inclure dans la juridiction du fédéral en vertu de 91(10) ce qui est exclu par l'article 92(10) malgré la portée très vaste des termes qu'utilisaient le paragraphe (1) de l'article 53 de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* que l'on retrouve maintenant à l'article 2 du *Code*

172. *Maritime Engineering Ltd. c. A.-G. Nova Scotia*, (1979) 33 N.S.R. (2d) 484 (C.A.).

173. *Commission de l'industrie de la construction c. Verreault Navigation Inc.*, (1985) C.A. 156.

canadien du travail. Dans le cas des entreprises qui font du transport interprovincial ou international, on peut penser que 91(10) donne au fédéral le pouvoir de légiférer sur les relations de travail des équipages de navires. Mais si ces entreprises sont des entreprises fédérales, c'est en raison de 92(10)a) ou (b) mais non en raison de 91(10).

3.4. Les pêcheries : 91(12)

Dans *Re Stevedoring*, le juge Rand exprima l'avis que ce serait empiéter sur les pouvoirs provinciaux que d'étendre la portée du pouvoir fédéral sur les expéditions par eau en vertu de 91(10) de manière à inclure dans cette compétence les flottes de pêche¹⁷⁴. Malgré tout, pourrait-on prétendre maintenant que 91(12) autorise un tel empiètement ?

Les tribunaux ont eu à régler des litiges entre des équipages de pêche et leurs employeurs et la question s'est posée de savoir si le droit provincial ou le droit fédéral en matière de relations de travail devait s'appliquer. Dans *Re Lunenburg Sea Products Ltd.*¹⁷⁵ et dans *Conseil provincial de la Colombie-Britannique du syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés c. British Columbia Packers Ltd.*¹⁷⁶, il a été décidé qu'il n'y avait pas de relations employeurs-employés entre ces équipages de pêche et leurs patrons qui autorisaient l'application d'un code de travail. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique est arrivée à une conclusion similaire dans *Mark Fishing Co. Ltd. c. United Fishermen & Allied Workers' Union*¹⁷⁷, jugement confirmé par la Cour suprême mais pour le motif que même si le droit fédéral en matière de relations de travail devait s'appliquer au litige en question, cela n'empêchait pas les propriétaires de navires en cause d'intenter une action en responsabilité contre les équipages de pêche qui avaient fait du piquetage illégal¹⁷⁸.

Toutefois, la question de savoir si l'industrie de la pêche constitue une entreprise fédérale en vertu de l'article 91(12) est discutée dans ces arrêts. Dans *Mark Fishing*, le juge Robertson de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique exprime l'avis que la réglementation des relations de travail est incluse dans 91(12). Si tel est le cas, il peut exister des

174. *Re Stevedoring*, *supra*, note 8, p. 553.

175. *Re Lunenburg Sea Products Ltd.*, (1947) 3 D.L.R. 195 (S.C. N.-E.).

176. *Conseil provincial de la Colombie-Britannique du syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés c. British Columbia Packers Ltd.*, (1978) 2 R.C.S. 97, confirmant (1976) 64 D.L.R. (3d) 522 (C.A. F.).

177. *Mark Fishing Co. Ltd. c. United Fishermen & Allied Workers' Union*, (1972) 24 D.L.R. (3d) 585 (C.A. C.-B.).

178. *Mark Fishing Co. Ltd. c. United Fishermen & Allied Workers' Union*, (1974) 38 D.L.R. (3d) 316 (C.S.C.).

entreprises fédérales qui découlent du pouvoir conféré par 91(12). Point de vue que rejette le juge Davey dans cette même cause et pour qui l'article 91(12) porte sur la préservation et la conservation du poisson. La Cour suprême de la Nouvelle-Écosse siégeant au complet dans *Re Lunenburg*, avant *Re Stevedering*, avait affirmé par l'intermédiaire du juge Doull qu'aucune autorité ne lui permettait de dire que le domaine des relations de travail était divisé en fonction des diverses compétences législatives et que l'article 91(12) comprenait le pouvoir de légiférer en cette matière. C'est le point de vue que retiennent les trois juges de la Cour fédérale dans *B.C. Packers* où le juge Jackett rappelle que la réglementation des relations de travail relève de la juridiction des provinces sauf si elles concernent des entreprises de 91(29) et de 92(10) ou des entreprises déclarées de juridiction fédérale en vertu du paragraphe introductif de l'article 91¹⁷⁹. C'est aussi ce que vient de reconnaître la Cour d'appel de l'Ontario en déclarant que l'article 91(12) est limité à la protection et à la préservation du poisson. Il ne permet pas la réglementation de l'entreprise qui se livre à la pêche commerciale dont celle des relations de travail¹⁸⁰.

Doit-il en être de même des industries de transformation des produits de la pêche ? Cela ne devrait faire aucun doute depuis la décision du Conseil privé dans l'*Affaire des conserveries de poissons*¹⁸¹ où des mesures fédérales visant à réglementer cette industrie et la commercialisation du poisson furent jugées invalides comme relevant de la responsabilité des provinces. Voilà pourquoi les relations de travail des entreprises engagées dans l'industrie du poisson doivent relever des provinces¹⁸².

À notre avis, donc, la jurisprudence ne nous permet pas de conclure que des entreprises fédérales peuvent exister en raison de l'article 91(12). C'est sur la base de cette disposition, cependant, que le Conseil canadien des relations du travail décide dans *Winsor c. Scotian Shelf Traders Ltd.*¹⁸³ que l'employeur en cause est régi par le droit fédéral en matière de relations de travail. Dans cette affaire, il s'agissait de l'entreprise d'une compagnie qui avait conclu deux contrats avec le Ministère des pêches et océans : l'un en vertu duquel elle assumait la responsabilité de gérer un programme visant à recueillir des données biologiques sur le poisson et de

179. Le juge Smith a néanmoins précisé qu'il doutait qu'on puisse assimiler 91(10) à 91(12).

180. 50478 *Ontario Ltd. c. Great Lakes Fishermen & Allied Workers' Union*, 11 janv. 1990, Doc. n° 319/89 (C.A. Ont.), confirmant (1987) 56 O.R. (2d) 781 (H.C.).

181. *A.-G. Canada c. A.-G. British-Columbia*, (1930) A.C. 111.

182. *Great Lakes Fishermen & Allied Workers' Union c. Etna Foods of Windsor Ltd.*, *supra*, note 41.

183. *Winsor c. Scotian Shelf Traders Ltd.*, (1984) 4 Can. L.R.B.R. 278 (C.C.R.T.).

l'information sur la composition des prises, l'autre par lequel elle acceptait la tâche d'embaucher des moniteurs de pêche et à organiser leurs activités sur des bateaux qui naviguaient dans la zone de 200 milles au large de la côte ouest. Le tribunal a souligné que la compagnie était engagée directement dans la réglementation, la protection et la préservation des pêches, matières relevant de l'article 91(12) et que les relations de travail faisaient partie intégrante de la juridiction du Parlement à cet égard. Nous pensons que si les relations de travail de la compagnie dans ce cas devaient être régies par le fédéral, ce ne pouvait être parce qu'elle s'occupait de la protection ou de la conservation du poisson. Un seul motif pouvait justifier la décision du Conseil : la compagnie faisait partie intégrante du Ministère des pêches et océans et elle assumait des fonctions qui sont vitales pour ce ministère auquel le Parlement fédéral peut conférer des pouvoirs en vertu de l'article 91(12). Au fond, la compagnie était dans une situation similaire à celle qui avait conclu un contrat avec le Ministère des postes pour la livraison du courrier.

3.5. Les banques : 91(15)

Quand la Cour suprême rendit son jugement dans *Re Stevedoring*, les banques ne figuraient pas à l'article 53 de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*. Elles étaient sans doute visées cependant par les termes « ouvrages, entreprises ou affaires qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada » du préambule de cette disposition. Car dans des lois qu'il adopta à l'époque portant sur certaines conditions de travail, le Parlement fédéral vit à les inclure dans des définitions presque identiques à celle de cet article 53¹⁸⁴. Et elles apparaissaient dans le *Code canadien du travail* adopté au cours des années 60¹⁸⁵. Mais ce n'est pas avant 1976 que le mouvement syndical se manifesta dans ce genre d'entreprise¹⁸⁶. Ce retard de la syndicalisation dans le milieu bancaire explique sûrement pourquoi les litiges devant les tribunaux en matière de relations de travail n'apparaissent au sujet des banques que récemment. Voilà pourquoi la jurisprudence ne nous a pas livré une réflexion sur les raisons pour lesquelles on devrait considérer les banques comme des entreprises fédérales. Car si l'article 91(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne bien au Parlement fédéral le pouvoir de légiférer sur les banques et sur la

184. *Loi canadienne sur les justes méthodes d'emploi*, S.C. 1952-53, c. 19, art. 3(g) ; *Loi sur l'égalité de salaire pour les femmes*, S.C. 1956 c. 38, art. 2(a)vii).

185. *Code canadien du Travail*, S.C. 1964-65, c. 38, art. 3(1)g).

186. Sur l'histoire de la syndicalisation des employés des banques, voir : *Syndicat des employés des Banques Nationales de Rimouski c. Banque Nationale du Canada*, (1986) 58 di 94.

constitution en corporation de celles-ci, cela ne signifie pas qu'elles doivent être nécessairement considérées comme des entreprises fédérales pas plus que les bateaux de pêche commerciale ne sont des ouvrages fédéraux parce que le Parlement fédéral a le pouvoir de légiférer sur la pêche en vertu de l'article 91(12).

Des propos que tient le juge Beetz dans *Canadian Pioneer Management Ltd. c. Le Conseil des relations du travail de la Saskatchewan*¹⁸⁷ pourraient permettre de croire, cependant, que les banques sont bien des entreprises fédérales. Dans cette affaire, la Cour décide qu'une société de fiducie qui rend à ses clients des services qui s'apparentent à ceux des banques n'est pas une entreprise fédérale à laquelle s'applique le droit fédéral du travail. Le juge Beetz retient le critère institutionnel, celui choisi par le Parlement fédéral, pour déterminer si la compagnie de fiducie en cause doit être considérée comme une banque régie par le *Code canadien du travail*. Ce critère l'amène à constater que la compagnie n'est pas autorisée à se présenter comme une banque et qu'en vertu de la *Loi sur les banques*¹⁸⁸ elle peut être reconnue coupable d'une infraction si elle se présente comme telle. Cela ne signifie pas, souligne-t-il, que le Parlement fédéral a épuisé sa compétence législative en vertu de 91(15). Mais ayant choisi d'exercer sa compétence sur les banques d'un point de vue institutionnel plutôt qu'en termes fonctionnels, « il a laissé aux provinces », déclare-t-il, « le soin de régir les relations du travail dans le cadre des institutions qu'il n'a pas qualifiées d'entreprises bancaires »¹⁸⁹.

Certes, ce jugement ne met pas en cause le pouvoir du Parlement fédéral de légiférer sur les relations de travail dans le milieu bancaire et la pertinence de qualifier les banques d'entreprises fédérales. Mais en affirmant que le Parlement a laissé le soin aux provinces de régir les relations de travail des institutions qu'il n'a pas qualifiées d'entreprises bancaires, le juge Beetz ne déclare-t-il pas implicitement qu'en ce qui concerne les banques, les relations de travail doivent être régies par le fédéral et que celles-ci, par conséquent, doivent être considérées comme des entreprises fédérales ? C'est en tout cas le point de vue qu'a endossé le Conseil canadien des relations du travail en affirmant sa juridiction sur les employés des banques¹⁹⁰. Et il se pourrait que le pouvoir que le

187. *Canadian Pioneer Management Ltd. c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan*, (1980) 1 R.C.S. 433.

188. *Loi sur les banques*, S.R.C. 1970, c. B-1, art. 157(1).

189. *Canadian Pioneer Management Ltd. c. Conseil des relations ouvrières de la Saskatchewan*, *supra*, note 187, p. 469.

190. *Syndicat des employés des Banques Nationales de Rimouski c. Banque Nationale du Canada*, *supra*, note 186. Ce fut d'ailleurs le point de vue du juge Rand dans *Re Stevedoring*, *supra*, note 8, p. 554 où il était pourtant dissident.

Parlement fédéral a de les incorporer soit interprété comme leur conférant le droit de réglementer la gestion de ces entreprises y compris les relations de travail.

Néanmoins, on peut dire que le droit constitutionnel n'est pas fixé à ce sujet. On retiendra, par ailleurs, que si les banques doivent être considérées comme des entreprises fédérales, bien d'autres institutions financières qui relèvent présentement de la juridiction des provinces pourraient l'être aussi si le législateur fédéral les qualifiaient de banques. C'est ce qui se dégage de l'interprétation que la Cour suprême donne de l'article 91(15) dans *Canadian Pioneer*.

3.6. Le commerce : 91(2)

On ne trouve à ce jour aucune décision judiciaire qui aurait considéré une entreprise comme étant de juridiction fédérale parce qu'elle se serait livrée à des activités pour lesquelles seul le Parlement fédéral a le pouvoir de légiférer en vertu de 91(2). En réalité, ce pouvoir fédéral a été, jusqu'à ce que la Cour suprême rende son jugement l'année dernière dans *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*¹⁹¹, interprété de façon étroite par les tribunaux de manière à ne permettre au Parlement fédéral que la réglementation du commerce et des échanges interprovinciaux et internationaux. L'article 91(2) n'a donc jamais permis au fédéral de réglementer des commerces particuliers à l'intérieur des provinces comme ceux, par exemple, de l'alcool¹⁹², des assurances¹⁹³, des valeurs mobilières¹⁹⁴. Le processus de fabrication ou de transformation en industrie de produits destinés à la consommation a toujours été considéré comme relevant de l'autorité des provinces¹⁹⁵. Et jamais on a jugé une entreprise comme étant de juridiction fédérale parce que les biens ou les services qu'elle vendait ou qu'elle produisait devaient être offerts sur le marché interprovincial ou international¹⁹⁶. La Cour suprême a décidé notamment, en 1925 dans *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*¹⁹⁷, que l'article 91(2) ne permettait pas au Parlement fédéral de réglementer d'une manière générale au moyen de permis l'entreposage et la mise en marché

191. *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, *supra*, note 84.

192. *Hodge c. R.*, (1883-1884) 9 A.C. 117; *A.-G. Ontario c. A.G. Canada (Affaire de prohibitions locales)*, (1986) A.C. 348.

193. *The Citizens Insurance Co. of Canada c. Parsons*, (1881-1882) 7 A.C. 96; *Canadian Indemnity Co. c. P.G. Colombie-Britannique*, (1977) 2 R.C.S. 504.

194. *Lymburn c. Mayland*, (1932) A.C. 318.

195. *A.-G. Canada c. A.-G. British Columbia*, *supra*, note 181; *Re section 5(a) of the Dairy Industry Act*, (1951) A.C. 179.

196. *Supra*, note 41.

197. *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*, (1925) R.C.S. 434.

du grain dans les élévateurs à grain alors que ce dernier était en grande partie destiné aux marchés internationaux. Cette décision amena le Parlement fédéral à déclarer à l'avantage général du Canada tous les élévateurs à grain¹⁹⁸ et tous les moulins à provendes¹⁹⁹. Et l'on sait que cette déclaration a eu pour effet d'autoriser le Parlement fédéral à faire ce que ne lui permettait pas l'article 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁰⁰.

Le jugement rendu par la Cour suprême dans *City National Leasing* pourrait-il modifier cette situation ? Dans cette affaire, la Cour suprême reconnaît au Parlement fédéral une compétence générale de légiférer en matière d'échanges et de commerce qui lui permet d'intervenir dans des matières considérées jusqu'à maintenant comme étant d'intérêt local. Et pour déterminer si une loi est valablement adoptée par le fédéral en vertu de ce pouvoir général, le juge Dickson, au nom de la Cour, énumère cinq critères qui ne constituent ni une liste exhaustive ni une énumération de conditions *sine qua non* : la Loi doit s'inscrire dans un système général de réglementation, le système doit faire l'objet d'une surveillance constante par un organisme de réglementation, la mesure législative doit porter sur le commerce dans son ensemble plutôt que sur un secteur en particulier, elle doit être d'une nature telle que la Constitution n'habiliterait pas les provinces conjointement ou séparément à l'adopter et l'omission d'inclure une seule ou plusieurs provinces ou localités dans le système législatif compromettrait l'application de ce système dans d'autres parties du pays²⁰¹. En l'occurrence, la Cour juge valide l'article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* qui crée un droit d'action de nature civile dans le cadre d'une loi qui répond à ces critères.

On a constaté que ce jugement s'inscrivait dans un contexte de libre-échange et qu'il avait pour but de faire du Parlement fédéral le promoteur et le gardien de l'union économique canadienne par le biais de l'article 91(2)²⁰². À ce sujet, il répondait au vœu exprimé par une abondante doctrine anglo-canadienne de voir le fédéral jouer un rôle beaucoup plus

198. *Loi sur les grains du Canada*, S.R.C. 1952 c. 25, art. 174.

199. *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1952, c. 44, art. 45.

200. *Jorgenson c. A.-G. Canada et Chamney c. R.*, *supra*, note 20; *C.S.P. Foods Ltd. c. Conseil canadien des relations de travail*, *supra*, note 21. Voir P.W. HOGG, *supra*, note 28.

201. *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, *supra*, note 84, p. 661-662.

202. M. PATENAUDE, *supra*, note 4.

important en matière économique²⁰³. Notamment, on a souligné l'intérêt qu'aurait le Parlement fédéral à édicter une loi sur les valeurs mobilières valable pour tout le pays de manière à contrôler ce marché qui ignore de plus en plus les frontières et à contrer certaines politiques provinciales défavorables à ce marché²⁰⁴. On a même suggéré l'instauration d'un système de négociations automatisé à l'échelle du Canada qui se substituerait au parquet des bourses et qui permettrait l'exécution et le règlement des négociations sur les valeurs mobilières grâce à des ordinateurs disséminés dans tout le pays. Un tel système pourrait bien constituer, a-t-on ajouté, un ouvrage ou une entreprise au sens de l'article 92(10)a de la *Loi constitutionnelle de 1867* et dès lors de juridiction fédérale en vertu de l'article 91(29)²⁰⁵.

Si le Parlement fédéral édictait une loi sur les valeurs mobilières, nous pensons qu'elle pourrait être jugée constitutionnellement valide sur la base de l'article 91(2) tel qu'interprété par *City National Leasing* dans la mesure où elle respectait les critères énoncés dans cet arrêt. Et nous pensons qu'une telle loi pourrait prévoir un système de négociations automatisé opérant à l'échelle canadienne. Pourrait-on dès lors penser qu'un tel système constitue une entreprise fédérale en vertu de 91(2) indépendamment de 92(10)a ? Il n'y a pas de raison à moins, croyons-nous, que ce système soit celui d'un organisme gouvernemental fédéral.

Par ailleurs, l'article 91(2) pourrait vraisemblablement permettre au Parlement fédéral de légiférer concernant les services qu'offrent certaines entreprises et qui ne sont pas confinés aux limites d'une province et dont on peut dire qu'ils constituent une forme d'échanges et de commerce²⁰⁶. De telles entreprises impliquent le déplacement de personnel qui travaille à l'extérieur de la province où l'employeur a sa place d'affaires. Peut-on penser que ces entreprises pourraient être qualifiées d'entreprises fédérales en vertu de 91(2) si le Parlement fédéral adoptait une loi-cadre à leur sujet ?

203. Voir entre autres : P. ANISMAN et P.W. HOGG, « Les aspects constitutionnels de la législation fédérale sur les valeurs mobilières » dans *Avant projet d'une loi canadienne sur le marché des valeurs mobilières*, Ottawa, Consommation et Corporations Canada, 1979 ; J.C. Mac PHERSON, « Economic Regulation and the British North America Act », (1980-81) 5 *Can. Bus. L.J.* 172 ; J.D. WHYTE, « Federal Power over the Economy: Finding New Jurisdictional Room », (1987-88) 13 *Can. Bus. L.J.* 257 ; A.L.C. DE MESTRAL, « L'évolution des rapports entre le droit canadien et le droit international un demi-siècle après l'affaire des conventions internationales de travail », (1987) 25 *A.C.D.I.* 301.

204. P. ANISMAN et P.W. HOGG, *Id.*, p. 157-158.

205. *Id.*, p. 155, p. 192-198.

206. P.W. HOGG et W. GROVER, « The Constitutionality of the Competition Bill », (1975-76) 1 *Can. Bus. L.J.* 197, p. 216.

Une réponse affirmative pourrait bien être favorisée par les difficultés que pose la syndicalisation dans ces entreprises quand un employeur a des employés qui travaillent dans la province où il a sa place d'affaires et d'autres qui travaillent en dehors de cette province²⁰⁷, ou encore quand les mêmes employés sont appelés à travailler à la fois dans et en dehors de celle-ci²⁰⁸. En décidant que le lieu de résidence de l'employeur ou des employés n'était pas pertinent pour déterminer quel tribunal avait juridiction sur les relations de travail, les tribunaux du travail ont refusé d'inclure dans des unités d'accréditation les employés qui travaillent à l'extérieur de la province²⁰⁹ ou du moins ils ne les ont inclus que pour la partie du travail effectuée dans la province²¹⁰. Ils ont néanmoins reconnu la juridiction du tribunal d'une province quand le travail effectué en dehors de celle-ci n'était qu'accessoire aux activités normales de l'entreprise²¹¹.

Ces difficultés ont amené le Conseil canadien des relations du travail à les considérer comme attribuables au cadre constitutionnel actuel et à estimer qu'il n'y avait probablement qu'une solution à ce problème : attribuer au fédéral le pouvoir de réglementer les relations de travail²¹². Cette perspective est encouragée par ceux qui soulignent l'impact que peuvent avoir les conventions collectives sur la libre concurrence²¹³. Il est possible que l'interprétation large que vient de donner la Cour suprême à 91(2), tout comme du paragraphe introductif de cette disposition, amène

207. *International Hod Carriers Building c. Inter-Provincial Paving Co. Ltd.*, *supra*, note 43 ; *Hydro Québec International c. Syndicat professionnels des ingénieurs de l'Hydro-Québec*, *supra*, note 44 ; *Maclean's Magazine c. Southern Ontario Newspapers Guild Local 87*, *supra*, note 44.

208. *RCA Victor Employees' Association c. RCA Victor Co. Ltd.*, *supra*, note 42 ; *Services de traductions simultanées international c. Association des employés de « Les Services de Traductions simultanées international »*, section locale 622 de l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion, *supra*, note 41 ; *Teamsters, section locale n° 213 de International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America c. General Enterprises Ltd.*, *supra*, note 43.

209. *Maclean's Magazine c. Southern Ontario Newspaper Guild, Local 87*, *supra*, note 44.

210. *Services de traductions simultanées international c. Association des employés de « Les Services de Traductions simultanées international »*, section locale 622 de l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion, *supra*, note 41 ; *Hydro-Québec International c. Syndicat professionnel des ingénieurs de l'Hydro-Québec*, *supra*, note 44.

211. *Teamsters, section locale n° 213 de International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America c. General Enterprises Ltd.*, *supra*, note 43.

212. *Id.*, p. 31.

213. B.C. McDONALD, « Constitutional Aspects of Canadian Anti-Combines Law Enforcement », (1969) 47 *R. du B. Can.* 161, p. 207-208 ; P.W. HOGG et W. GROVER, *supra*, note 206, p. 199-200.

la Cour suprême à considérer que les relations de travail peuvent faire l'objet d'une législation fédérale valide en vertu de ces dispositions. Toutefois, il ne faut pas en conclure pour autant que les entreprises qui seraient régies par une telle législation deviendraient automatiquement des entreprises fédérales pas plus qu'elles ne le deviendraient simplement en raison de l'adoption par le fédéral d'une réglementation couvrant leurs activités d'échanges et de commerce. Le pouvoir de réglementer les relations de travail et les activités de commerce est une chose. La juridiction sur les entreprises en est une autre.

4. Les critères pour reconnaître une entreprise fédérale

L'examen de la jurisprudence depuis *Re Stevedoring* nous amène à constater que s'il y a eu confusion au sujet de la notion d'« entreprises fédérales » elle a été due en grande partie à l'expression « ouvrages, entreprises ou affaires qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada » que l'on retrouvait à l'article 53 de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* alors en vigueur et que l'on retrouve encore maintenant à l'article 2 du *Code canadien du travail*. Les mots « affaires fédérales » étaient en particulier de nature à permettre une application large de la loi fédérale en matière de relations de travail. Mais on sait qu'en ce domaine, comme le rappelle encore une fois la Cour suprême dans *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Bell Canada*²¹⁴, la compétence de principe appartient de façon exclusive aux provinces. La juridiction fédérale en cette matière n'a été reconnue qu'à l'égard des employés du gouvernement fédéral et de ceux des entreprises fédérales. Fallait-il alors élargir la notion d'« entreprises fédérales » pour en arriver à accorder une juridiction plus étendue au fédéral en cette matière ? Tout incite à croire que c'est le moyen qu'ont choisi les tribunaux canadiens pour y arriver dans le but d'amoindrir la portée des décisions rendues par le Conseil privé de Londres qui avait refusé de reconnaître au Parlement fédéral une compétence générale en ce domaine. Pourtant on sait que la qualification d'une entreprise comme entreprise fédérale comporte beaucoup plus que d'attribuer au Parlement fédéral juridiction exclusive sur les relations de travail de cette entreprise : la structure, la gestion de celle-ci dont les relations de travail ne sont qu'une composante sont sous l'entier contrôle fédéral²¹⁵.

En établissant qu'une entreprise qui se livrait à des opérations de débardage dans un port auprès de compagnies engagées dans le transport

214. *Québec (C.S.S.T.) c. Bell Canada*, *supra*, note 1, p. 761.

215. *Id.*, p. 839-841.

maritime interprovincial et international faisait partie intégrante d'une entreprise fédérale, *Re Stevedoring* reconnaissait l'existence d'entreprises fédérales qui avaient ce statut en raison de leurs liens particuliers avec une entreprise fédérale proprement dite et ouvrait la porte à toute une catégorie d'entreprises fédérales dont les opérations auraient été normalement considérées comme étant de juridiction provinciale n'eût été justement ces liens avec l'entreprise fédérale. Fallait-il en même temps considérer que presque tous les pouvoirs fédéraux pouvaient donner lieu à l'existence d'entreprises fédérales ? Une telle théorie trouve des appuis dans la doctrine²¹⁶ mais on ne peut dire qu'elle est consacrée par la jurisprudence bien que celle-ci fournit des arguments pour le prétendre.

Pour que l'on puisse affirmer être en présence d'une entreprise fédérale, il faut que celle-ci, selon nous, réponde aux critères suivants : il doit d'abord s'agir d'une entreprise, une entreprise pour laquelle la Constitution a conféré spécifiquement juridiction exclusive au Parlement fédéral et reconnue telle en raison de la nature de ses activités.

4.1. Une entreprise

Dans *P.G. Canada c. Lount Corporation*²¹⁷, la Cour d'appel fédérale refuse de considérer comme opérant une entreprise de « réception de radiodiffusion » les exploitants d'un hôtel qui utilisent un équipement de réception de station terrienne conçue pour capter les signaux transmis par satellite et un équipement de réception log-périodique conçu pour capter de signaux de télévision transmis en direct par des stations locales de télévision. Par un câble coaxial commun, ces deux systèmes transmettent des signaux dans les téléviseurs des différentes chambres de l'hôtel. En rendant son jugement, la Cour constate que pour répondre à la définition d'« entreprise de radiodiffusion » au sens de la *Loi sur la radio*²¹⁸ et de la *Loi sur la radiodiffusion*²¹⁹ l'entreprise des intimées dans cette affaire doit d'abord être une « entreprise » au sens que le dictionnaire donne de ce mot, soit une affaire commerciale ou industrielle comme l'avait cru la Cour de comté de l'Ontario dans *R. c. Communicomp Data Ltd.*²²⁰. Or, constate la Cour, on ne peut considérer les intimées comme faisant un usage commercial de leur installation mais plutôt comme en faisant un usage commercial indirect en ce sens qu'elles offrent un avantage

216. *Supra*, note 16.

217. *P.G. Canada c. Lount Corporation*, (1985) 2 C.F. 185 (C.A.).

218. *Loi sur la radio*, S.R.C. 1970, c. R-1, art. 2.

219. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 2.

220. *R. c. Communicomp Data Ltd.*, (1974) 53 D.L.R. (3d) 673 (C.C. Ont.), p. 680.

accessoire qui fait partie des services fournis par l'entreprise hôtelière globale qu'elles exploitent. Elles n'exigent aucun frais particulier pour ce service. Dès lors, on ne peut dire qu'elles exploitent une entreprise de réception de radiodiffusion et leurs appareils de radiocommunication bénéficient en conséquence d'une exemption en vertu de la *Loi sur la radio*²²¹.

La Cour d'appel de la Saskatchewan, après avoir consulté elle-même des dictionnaires français et anglais, en arrive à une conclusion différente dans *R. c. Nipawin and District Satellite T.V. Inc.*²²². Elle juge que la corporation à but non lucratif formée par un groupe de citoyens pour capter d'un satellite à l'aide d'un appareil approprié des émissions de télévision et les retransmettre sans frais à ces citoyens est une « entreprise de radiodiffusion » au sens de la *Loi sur la radio* et de la *Loi sur la radiodiffusion*. La Cour rejette l'idée que la notion de gain ou de profit ou l'élément commercial doive nécessairement faire partie du concept « entreprise ».

Ces jugements qui portent essentiellement sur l'interprétation de la *Loi sur la radio* et de la *Loi sur la radiodiffusion* peuvent nous permettre de comprendre la difficulté qu'il y a à définir ce qu'est une entreprise au sens constitutionnel du terme. Mais si l'on retient les propos que le juge Pigeon a donné de cette expression dans *Yellowknife*²²³, il ne semble pas que l'on doive limiter le terme « entreprise » à des activités de nature commerciale. Une administration publique telle une municipalité pouvait opérer une entreprise et des services de sûreté ou des services sanitaires fournis par elle étaient envisagés par le juge Pigeon comme ceux d'une entreprise. Il est vrai, cependant, que le juge Pigeon avait à interpréter le *Code canadien du travail*. Doit-il en être autrement quand il s'agit d'interpréter la Constitution ?

Des corporations de couronnes provinciales ou des organismes provinciaux ont été considérés comme opérant des entreprises fédérales en matière d'aéronautique²²⁴, de radiodiffusion²²⁵, de téléphonie²²⁶. Ces

221. Art. 4(3) de la *Loi sur la radio*, *supra*, note 218.

222. *R. c. Nipawin and District Satellite T.V. Inc.*, (1988) 4 W.W.R. 375 (C.A. Sask.).

223. *Conseil canadien des relations de travail c. Ville de Yellowknife*, *supra*, note 135, p. 738.

224. *City of Kelowna c. Canadian Union of Public Employees*, Local 338, (1974) 42 D.L.R. (3d) 754 (S.C. C.-B.); *R. c. La Commission canadienne des transports* (1978) 1 R.C.S. 61; *Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale c. Québec-Sol Services Ltée*, (1981) 45 di 233.

225. *Société de Radio-Télévision du Québec c. Conseil canadien des relations du travail*, (1988) R.J.Q. 410.

226. *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des Télécommunications canadiennes), *supra*, note 2.

décisions établissent hors de tout doute que des organismes publics peuvent être engagés dans des entreprises. Et, à notre avis, que ce soit ou non dans un but commercial est sans importance. Si une municipalité en offrant des services sanitaires ou de sécurité pouvaient être considérée dans *Yellowknife* comme opérant une entreprise, nous ne voyons pas pourquoi une province ne devrait pas être considérée comme opérant une entreprise quand elle diffuse des émissions éducatives. Encore faut-il, pour qu'elle soit considérée comme opérant une entreprise fédérale, qu'elle soit engagée dans des activités qui sont celles que la Constitution réserve à une entreprise de juridiction fédérale comme nous allons le voir maintenant.

4.2. Une entreprise pour laquelle la Constitution confère spécifiquement au Parlement fédéral le pouvoir de légiférer

La règle au sujet de la juridiction sur les entreprises, elle est énoncée par le préambule de l'article 92(10): les provinces ont juridiction exclusive sur les entreprises d'une nature locale autres que celles énumérées dans cette disposition. Dès lors, quand une entreprise exerce ses activités dans une province, elle est de juridiction provinciale sauf si elle tombe dans une des exceptions des paragraphes (a) (b) (c) de l'article 92(10). Sous réserve, bien entendu, de l'interprétation très large que vient de donner la Cour suprême au paragraphe introductif de l'article 91. Une entreprise n'est donc de juridiction fédérale, en principe, que si elle est visée par une des exceptions de l'article 92(10). C'est bien ce qu'a reconnu la Cour d'appel fédéral dans *B.C. Packers*²²⁷ et c'est ce qui semble se dégager des propos du juge L'Heureux-Dubé dans une décision récente qu'elle rend au nom de la Cour suprême dans *Brown c. YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc.*²²⁸. Après avoir nié qu'un organisme à but non lucratif qui bénéficie d'une subvention fédérale en vertu d'un programme de création d'emplois puisse être considéré comme une entreprise fédérale en raison de la compétence du Parlement fédéral en matière d'assurance-chômage²²⁹, le juge l'Heureux-Dubé en arrive à la conclusion que cet organisme ne peut être considéré comme une entreprise fédérale puisqu'il ne peut être rangé dans l'une des exceptions de l'article 92(10)²³⁰.

227. *Conseil provincial de la Colombie-Britannique du syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés c. British-Columbia Packers Ltd.*, *supra*, note 176.

228. *Brown c. YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc.*, (1989) 1 R.C.S. 1532.

229. Art. 91(2a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

230. *Brown c. YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc.*, *supra*, note 228, p. 1552.

Ce n'est donc pas parce que le Parlement fédéral a le pouvoir de réglementer une activité que toute entreprise qui se livre à cette activité doit être considérée comme étant de juridiction fédérale. Ce qu'exprime bien le juge Pigeon dans *Dionne* quand il dit : « ... la compétence fédérale en certains domaines ne signifie pas nécessairement que toute entreprise engagée dans un de ces domaines tombe automatiquement sous la compétence fédérale (...) Il faut souligner qu'en vertu des dispositions précitées (à l'article 92(10)), c'est la compétence provinciale qui est la règle pour toutes les entreprises et la compétence fédérale qui est l'exception »²³¹. Et la Cour suprême a consacré ce principe dans *Agence Maritime*²³² à propos de l'article 91(10) : le pouvoir du Parlement de légiférer en matière de navigation ne fait pas en sorte que les entreprises qui font de la navigation intraprovinciale ou celles qui se livrent à des opérations maritimes autres que celle de transport sont de juridiction fédérale même si elles doivent se soumettre à toute réglementation fédérale valide en ce domaine. Et ce qui est vrai pour la navigation doit l'être aussi pour les pêcheries, le service postal comme la compétence fédérale en vertu de l'article 91(13) sur les passages d'eau entre une province et tout pays étranger ou entre deux provinces. S'il existe des entreprises qui se consacrent à ces derniers ouvrages et qui doivent être considérées comme étant de juridiction fédérale, ce n'est pas en raison de l'article 91(13) mais bien parce que l'on peut ranger ces entreprises dans le paragraphe (a) de l'article 92(10).

Ce qui est vrai pour des matières spécifiquement attribuées au Parlement fédéral par l'article 91 doit l'être aussi pour les matières qui ont été confiées au Parlement fédéral en vertu du paragraphe introductif de l'article 91. Ce n'est pas à notre avis parce que le Parlement fédéral a le pouvoir de légiférer en vertu de son pouvoir général sur l'aéronautique, la radiodiffusion, la télédiffusion et la câblodistribution que toutes les entreprises qui se livrent à ces activités doivent nécessairement relever de sa compétence. Pas plus d'ailleurs que la réglementation que le ministre fédéral de l'Agriculture avait adopté en vertu du *Code criminel*²³³ relativement aux paris faits par l'intermédiaire de pari mutuel à un hippodrome autorisé ne permettait de considérer les employés d'une piste de course préposés à la vente de billets à la distribution de l'argent gagné comme des employés d'une entreprise fédérale même si ces employés

231. *Régie des services publics c. Dionne*, *supra*, note 46, p. 200-201.

232. *Agence Maritime Inc. c. Conseil canadien des relations ouvrières*, *supra*, note 36.

233. *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 179-192.

devaient répondre à certaines conditions concernant leur intégrité et leur compétence technique²³⁴.

Le fait que le gouvernement fédéral finance les activités d'une entreprise ne fait pas en sorte non plus que celle-ci devient de juridiction fédérale comme le décide la Cour suprême dans l'affaire *Brown c. YHMA*. Le juge l'Heureux-Dubé note, à ce sujet : « ... le seul fait de dépenser des fonds fédéraux ne peut faire relever de la compétence fédérale un sujet qui relève par ailleurs de la compétence provinciale »²³⁵, en l'occurrence l'industrie de la construction. Ce sont des considérations de ce genre qui ont amené la Cour supérieure du Québec à refuser à juste titre de voir dans des organismes sans but lucratif voué à l'administration de programmes pour la jeunesse financés par le Secrétariat d'État ou par l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI) des entreprises fédérales dont les relations de travail devaient être gouvernées par le droit fédéral²³⁶.

Il va sans dire, par ailleurs, que ce n'est pas parce qu'une entreprise fait de la radiodiffusion au sens de la *Loi sur la radio* ou de la *Loi sur la radiodiffusion* qu'elle est nécessairement une entreprise fédérale au sens constitutionnel. Il est bien établi qu'il n'appartient pas au Parlement fédéral de définir les termes de la Constitution²³⁷. À ce sujet, en ce qui concerne les décisions rendues dans *Lount Corporation* et *Nipawin*, s'il fallait plutôt penser que les entreprises en cause étaient des entreprises au sens de ces deux lois fédérales, il ne faudrait pas en conclure qu'elles étaient des entreprises fédérales au sens constitutionnel. À l'inverse, ce n'est pas parce que le Parlement fédéral a refusé d'inclure dans une définition d'entreprises celles qui pourraient être qualifiées autrement d'entreprises fédérales qu'on ne peut les considérer comme relevant de sa juridiction. C'est ainsi que les sociétés de fiducie sur lesquelles les provinces exercent actuellement leur juridiction pourraient être qualifiées d'entreprises fédérales si elles étaient considérées comme des banques et si l'on jugeait que les banques elles-mêmes sont des entreprises fédérales. C'est ce qu'il faut conclure de la décision rendue par la Cour suprême dans *Canadian Pioneer*²³⁸. Toutefois, si on devait considérer les banques

234. *James Enterprises Ltd. c. Manitoba Labour Board*, (1972) 21 D.L.R. (3d) 1 (Q.B. Man.). Voir aussi : *British Columbia Jockey Club c. West Coast Track Employees' Association*, (1981) C.L.L.C. 16,100 (L.R.B. B.-C.).

235. *Brown c. YHMA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc.*, *supra*, note 228, p. 1549.

236. *Commission des normes du travail c. Opcan*, C.S. Mtl., n° 500-05-009205-806, 7 mai 1984, décision n° 84T-467 ; *Jeunesse Canada Monde c. Denis*, (1987) R.J.Q. 181.

237. *Re Eskimos*, (1939) R.C.S. 104.

238. *Canadian Pioneer Management Ltd. c. Conseil des relations de travail de la Saskatchewan*, *supra*, note 187.

comme des entreprises fédérales, il faudrait y voir là une exception à la règle qu'établit l'article 92(10), exception qu'il convient de questionner. Mais il est certain, cependant, que ce n'est pas parce que les banques sont régies par le *Code canadien du travail* qu'on doit nécessairement les considérer comme des entreprises fédérales²³⁹.

4.3. Une entreprise fédérale en raison de la nature de ses activités

Ce principe voulant que l'on considère d'abord la nature des activités d'une entreprise afin de déterminer si elle relève de la juridiction du fédéral est souligné fréquemment dans la jurisprudence et il est rappelé de nouveau par le juge Dickson dans *Alberta Government Telephones*²⁴⁰. Ces activités doivent être celles d'une entreprise de transport ou de communications s'il s'agit d'une entreprise visée par les paragraphes (a) ou (b) de l'article 92(10). Ou encore, elles doivent être celles relatives à un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada s'il s'agit d'une activité visée par le paragraphe (c) de l'article 92(10).

Dès lors, quand le gouvernement fédéral est engagé dans une entreprise, il ne s'agit pas nécessairement d'une « entreprise fédérale » au sens de ce que la Constitution entend par cette expression. À titre d'exemple, on peut sans doute parler du service postal fourni par la Société canadienne des postes comme celui d'une entreprise. Et le Parlement fédéral avait de toute évidence le droit en vertu de l'article 91(5) de créer la Société et de lui confier la mission d'assurer le service puisque, dans notre droit, la répartition des pouvoirs exécutifs accompagne celles des pouvoirs législatifs²⁴¹. Mais ce n'est pas parce que les relations de travail de la Société, en tant qu'organisme gouvernemental fédéral, doivent être régis par le droit du travail fédéral que toute entreprise qui fait du service postal doit être considérée comme une entreprise fédérale. Les entreprises qui ont été jugées de juridiction fédérale parce qu'elles collaboraient au service postal l'ont été en raison des liens étroits qui existaient entre elles et la Société d'État au point qu'on les a considérées comme en faisant partie intégrante. Mais une entreprise qui d'une

239. Un autre exception qui pourrait être envisagée serait le cas d'entreprises qui, à l'origine d'une nature locale, serait considérées par les tribunaux comme devenue d'intérêt national en application des principes énoncés par la Cour suprême dans l'arrêt *Crown Zellerbach*, *supra*, note 115. Mais il s'agirait là d'un bouleversement critiquable en droit constitutionnel dont la Cour suprême peut en être néanmoins l'auteur si l'on tient compte des décisions qu'elles a rendues ces derniers temps. Voir M. PATENAUDE, *supra*, note 4.

240. *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des Télécommunications canadiennes), *supra*, note 2, p. 257-258.

241. *Bonanza Creek Gold Mining Co. Ltd. c. R.*, (1916) 1 A.C. 566, p. 580.

manière autonome offre un service de cette nature ne devrait pas être considérée comme une entreprise fédérale puisqu'elle n'est pas visée par les exceptions de l'article 92(10). Il faut clairement distinguer le pouvoir du Parlement fédéral à l'égard des organismes gouvernementaux fédéraux de la compétence spécifique et distincte qu'il possède concernant les entreprises fédérales.

Parce qu'une entreprise fédérale est telle essentiellement en raison de la nature de ses activités, l'identité du propriétaire n'est pas pertinente en principe pour déterminer qui a juridiction sur une entreprise donnée. Ce n'est pas, comme ont l'a vu, parce que le gouvernement d'une province est propriétaire d'une entreprise que cette dernière ne peut être une entreprise fédérale²⁴². Ce n'est pas par contre parce que le propriétaire d'une entreprise fédérale est engagée aussi dans des activités de nature locale que ces activités sont nécessairement celles d'une entreprise fédérale. C'est bien ce qu'a décidé le Conseil privé dans *Empress Hotel*²⁴³ en jugeant que les activités de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à l'égard de l'hôtel qu'elle détenait étaient celles d'une entreprise locale. Par ailleurs, deux ou plusieurs personnes ou sociétés peuvent être engagées dans une même entreprise²⁴⁴. À ce sujet, les liens sociaux entre deux propriétaires d'entreprises ou le fait qu'il y ait un contrat entre eux n'est pas déterminant pour décider si ces deux entreprises forment une seule et même entreprise fédérale²⁴⁵. Mais ils sont pris en considération. C'est ainsi que le juge Dickson dans *Alberta Government Telephones* considère que le rôle de l'AGT et ses rapports avec Télécom Canada sont pertinents pour déterminer la nature constitutionnelle de l'AGT²⁴⁶. Ils lui permettent de constater que l'AGT ne pourrait se dissocier de Télécom sans modifier sensiblement la nature

242. *Supra*, notes 224, 225, 226.

243. *Canadian Pacific Railway Co. c. A.-G. British Columbia (Empress Hotel)*, *supra*, note 39. Voir aussi : *Canada Labour Relations Board c. Canadian National Railway*, (1974) 45 D.L.R. (3d) 1 (C.S.C.), confirmant (1973) 35 D.L.R. (3d) 119 (C.A. Alta); *L'Écho de la Tuque et du Haut St-Maurice Inc. c. Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion (Nabet) CTC section locale 624*, (1980) 3 Can. L.R.B.R. 436 (Qué.); *Westcoast Transmission*, *supra*, note 41; *Section locale 855 de la Fraternité internationale d'Amérique des camionneurs, chauffeurs, préposés d'entrepôts et aides c. Cook, Brothers Ltd.*, (1986) 61 di 129.

244. *Transport Holmes (Québec) Ltée c. Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106*, (1978) 2 C.F. 520 (C.A.); *Pacan c. Teamsters Union Local 879*, (1984) O.L.R.B. Rep. 649.

245. *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, *supra*, note 7, p. 132, 134; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, *supra*, note 2, p. 263.

246. *Id.*, p. 264. Voir aussi les arrêts cités à la note 244.

fondamentale de son entreprise qui est d'offrir des services de télécommunications à l'ensemble des canadiens.

Il faut observer qu'en règle générale, cependant, les tribunaux refusent de séparer une entreprise pour en distinguer les aspects fédéraux et les aspects locaux quand une même activité est en cause. « C'est », comme l'affirme le juge Dickson dans *Alberta Government Telephones*, « une question de tout ou rien »²⁴⁷. En matière de transport routier par exemple, depuis l'arrêt *Winner*, dès qu'une entreprise consacre une faible portion de ses activités à du transport interprovincial ou international, les tribunaux la considèrent entièrement comme étant une entreprise fédérale²⁴⁸. De la même façon, dès qu'une entreprise offre des services interprovinciaux ou internationaux de communications téléphoniques, elle doit être considérée comme une entreprise fédérale même à l'égard des services locaux qu'elle offre ou des ouvrages locaux qu'elle exécute²⁴⁹. Et la compagnie qui détient un pipeline interprovincial et international est une entreprise fédérale même à l'égard du prolongement local de celui-ci construit pour faciliter le transport local d'une des composantes de gaz naturel qui en a été extraite en usine²⁵⁰. Pour les mêmes raisons, une entreprise qui fait de la câblodistribution en utilisant les zones hertziennes devraient être considérées entièrement de juridiction fédérale même si elle offre dans ce domaine des services qui pourraient être considérés comme étant de juridiction provinciale²⁵¹.

On comprend maintenant pourquoi une entreprise locale tombe sous la juridiction du fédéral quand, à la suite d'une fusion d'entreprises, elle devient partie d'une entreprise fédérale principale. C'est le cas, notamment d'une compagnie de transport par camion opérant sur une base intraprovinciale qui, une fois achetée par l'entreprise qui fait du transport interprovincial et international devient elle-même partie de l'entreprise fédérale principale²⁵². Le phénomène inverse se produit aussi, par ailleurs, quand l'entreprise fédérale se départit des aspects locaux de son entreprise. Une fois vendue par l'entreprise de chemin de fer fédérale qui

247. *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), *supra*, note 2, p. 257.

248. *Supra*, note 46.

249. *Corporation of The City of Toronto c. Bell Telephone Co. of Canada*, *supra*, note 105; *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), *supra*, note 2.

250. *Flamborough c. National Energy Board*, *supra*, note 17. Voir aussi *International Brotherhood of Electrical Workers c. Wescoast Transmission Co. Ltd.*, *supra*, note 17.

251. K. AYLUIA, *supra*, note 98, p. 64.

252. *Association des employés de Transports Provost Inc. c. Les transports Provost Inc.*, (1985) 53 di 155.

l'opère, la ligne de chemin de fer entièrement située dans une province devient de juridiction provinciale²⁵³. Il en est de même de la ligne de transport par autobus ou par camion une fois vendue par la compagnie de transport interprovincial ou international²⁵⁴.

Une situation semblable existe au sujet des entreprises qui consacrent leurs activités à des ouvrages déclarés être à l'avantage général du Canada. Par l'effet d'une déclaration en vertu de l'article 92(10)c), elles perdent leur statut d'entreprises locales qu'elles peuvent retrouver, cependant, si le Parlement abroge sa déclaration. Le Conseil privé a décidé, à ce sujet, que la déclaration de l'article 92(10)c) pouvait être modifiée en vertu du même pouvoir que celui qui la justifie²⁵⁵.

Les entreprises fédérales étant ce qu'elles sont en raison de la nature de leurs activités et celles visées par les paragraphes (a) et (b) de l'article 92(10) ayant un caractère extraprovincial, on peut se demander dans quelle mesure une province peut incorporer des compagnies se livrant à ces activités. Dans le cas de l'article 92(10)c) le problème est tout différent puisque cette disposition vise des entreprises locales que le Parlement peut déclarer à l'avantage général du Canada. Les provinces ont forcément le pouvoir d'incorporer des compagnies qui opèrent de telles entreprises qui demeurent sous leur juridiction jusqu'à la déclaration fédérale²⁵⁶. Mais dans le cas des entreprises visées par les paragraphes (a) et (b) la question se pose. À ce sujet, le juge Dickson a une phrase dans *Alberta Government Telephones* qui pourrait laisser planer des doutes à ce sujet. Il dit : « Pour les fins de ce pouvoir, il n'est pas nécessaire de déterminer s'il existe des limites au pouvoir de la province de créer des sociétés d'Etat qui, dès le départ, exercent des activités qui relèvent du champs de réglementation fédérale »²⁵⁷.

Si par sa nature une entreprise de radiodiffusion, de télédiffusion et de câblodistribution qui utilise les ondes hertziennes s'étend au-delà des frontières d'une province, s'il en est de même d'une entreprise de chemin de fer ou d'une entreprise qui opère un pipeline ou une ligne de transmission de l'énergie électrique qui ont le pouvoir de se raccorder à un chemin de fer, à un pipeline ou à une ligne de transmission d'énergie électrique d'une autre province ou d'un pays étranger et s'il en est encore

253. *Central Western Railway Corporation c. United Transportation Union*, *supra*, note 6.

254. *General Teamsters, local 362 c. Stern Transport Ltd.*, *supra*, note 5 ; *Ferguson Bus Lines Ltd. c. ATU*, *loc. 1373*, *supra*, note 6.

255. *Hamilton, Grinmsky, and Beamsville Railway Co. c. A.-G. Ontario*, (1916) 2 A.C. 583.

256. Voir *supra*, note 25.

257. *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications, *supra*, note 2, p. 293).

ainsi d'une entreprise qui a le pouvoir d'offrir des services de télécommunications téléphoniques ou de transport au-delà des frontières d'une province, on peut mettre en doute la capacité d'une province de créer des corporations qui se livrent à de telles activités et, partant de là, des sociétés d'Etat engagées dans ces domaines. En effet, *Bonanza Creek Gold Mining Co. Ltd. c. R.*²⁵⁸ a établi depuis un bon moment que l'article 92(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en donnant aux provinces le pouvoir d'incorporer des compagnies pour des objets provinciaux, restreint le caractère des pouvoirs et droits qu'un gouvernement provincial peut conférer aux pouvoirs et droits qui peuvent être exercés dans la province²⁵⁹. Et la jurisprudence ancienne était à l'effet qu'une province ne pouvait incorporer une compagnie opérant un ouvrage ou une entreprise de juridiction fédérale. C'est ainsi que la même année où la Cour suprême jugeait dans *Hewson*²⁶⁰ que seul le fédéral pouvait incorporer une compagnie d'électricité dont les lignes étaient susceptibles de franchir la frontière américaine, elle décidait dans *In Re International and Interprovincial Ferries*²⁶¹ qu'une province ne pouvait incorporer une compagnie pour opérer un traversier entre deux provinces. On a, par ailleurs, reconnu le pouvoir du Parlement fédéral de légiférer concernant l'organisation d'une compagnie opérant une entreprise fédérale, son économie et son administration interne, de déterminer les cas de capacité et d'incapacité de ses directeurs²⁶². Il est difficile de voir comment de telles matières ne relèvent pas du droit corporatif et comment une province peut avoir le pouvoir de créer des corporations de cette nature si elle ne conserve pas de façon exclusive en même temps la compétence nécessaire pour légiférer en ces matières.

Plus près de nous, cependant, dans *Kootenay and Elk Railway Co. c. Canadian Pacific Railway Co.*²⁶³, la Cour suprême a décidé que la Colombie-Britannique pouvait constituer en corporation une entreprise dont les lignes ferroviaires devraient s'arrêter près de la frontière américaine. Le but poursuivi par la compagnie était de rejoindre une ligne qui devait être construite aux Etats-Unis pour favoriser l'expédition de marchandises vers le Japon. Deux juges dissidents estimèrent que la ligne de Kootenay avait un caractère international et que la province n'avait pas le pouvoir d'incorporer une compagnie dont l'objectif était d'opérer

258. *Bonanza Creek Gold Mining Co. Ltd. c. R.*, *supra*, note 241.

259. *Id.*, p. 583.

260. *Hewson c. The Ontario Power Co. of Niagara Falls*, *supra*, note 62.

261. *In Re International and Interprovincial Ferries*, (1905) 36 R.C.S. 206.

262. *MacDonald c. Riordon*, (1900) 30 R.C.S. 619, confirmant (1899) 8 B.R. 555.

263. *Kootenay and Elk Railway Co. c. Canadian Pacific Railway Co.*, (1974) R.C.S. 955.

sur une base internationale²⁶⁴. Trois juges n'exprimèrent aucune opinion à ce sujet²⁶⁵. Le juge Martland, pour sa part, avec l'appui de deux autres juges, estima que la possibilité de voir la ligne de Kootenay rejoindre celle qui serait construire aux Etats-Unis n'empêchait pas la législature de la Colombie-Britannique d'autoriser la création d'une compagnie en vue de la construction d'une ligne de chemin de fer entièrement située dans les limites de la province. Il précisa: «The fact that such a railway may subsequently, by reason of its interconnection with another railway and its operation, become subject to federal regulation does not affect the power of the provincial legislature to create it»²⁶⁶. En réalité, la compagnie n'avait obtenu des pouvoirs qu'à l'égard d'un chemin de fer devant être construit à l'intérieur de la province et qui n'était pas devenu un chemin de fer international. En conséquence, rien dans les propos de la majorité ne permettait de croire qu'une province pouvait incorporer une compagnie ayant le pouvoir d'opérer un chemin de fer interprovincial ou international. Ce que signala le juge Laskin qui, du côté de la majorité, affirma que le pouvoir législatif de créer un chemin de fer international appartiendrait au Parlement fédéral en vertu de l'article 92(10)a).

Dans *Alberta Government Telephones*, le juge Dickson rappelle les propos du juge Martland dans *Kootenay* pour souligner que le simple raccordement d'installations matérielles situées dans une province à celles d'une autre province, territoire ou Etat voisin peut être insuffisant pour qualifier l'entreprise visée comme étant de nature interprovinciale²⁶⁷. C'est donc une entreprise de chemin de fer intraprovinciale qui était en cause dans *Kootenay*. Il est dès lors difficile de conclure de ce jugement, comme on a semblé le croire²⁶⁸, que la Cour rejetait le test fonctionnel préconisé par certains auteurs²⁶⁹ pour décider si une province avait la compétence requise pour incorporer une compagnie en particulier, c'est-à-dire le test qui juge de la compétence d'une province en fonction des matières qui font l'objet de l'incorporation et qui doivent correspondre aux matières pour lesquelles elle a le pouvoir de légiférer.

264. Les juges Hall et Spence.

265. Les juges Fauteux, Judson et Pigeon.

266. *Kootenay and Elk Railway Co. c. Canadian Pacific Railway Co.*, *supra*, note 263, p. 982.

267. *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), *supra*, note 2, p. 261-262.

268. P. HOGG, *supra*, note 28, p. 514.

269. C.H. MCNAIRN, *supra*, note 28, p. 361; J.S. ZIEGEL, «Constitutional Aspects of Canadian Companies», dans *Études sur le droit canadien des compagnies* éd. par J.S. Ziegel, Toronto, Butterworths, 1967 p. 149, 187-190.

Néanmoins, le simple test territorial retenu par d'autres auteurs²⁷⁰ et que nous endossons, à savoir celui par lequel une province ne peut donner à une corporation que des pouvoirs pouvant être exercés à l'intérieur de son territoire, suffirait à décider qu'une province ne peut incorporer des compagnies qui ont le pouvoir d'opérer des entreprises visées par les paragraphes (a) et (b) de l'article 92(10).

Conclusion

On ne saurait exagérer l'importance qu'a eue dans le monde des relations de travail la décision rendue par la Cour suprême dans *Re Stevedoring*. Voulue de toute évidence pour répondre au vœu de ceux qui souhaitaient une intervention plus grande du Parlement fédéral en ce domaine malgré l'attribution par le Conseil privé de cette juridiction aux provinces, cette décision a eu pour effet d'étendre la compétence du fédéral dans ce secteur à des nombreuses entreprises qui, autrement, auraient été considérées comme relevant de l'autorité des provinces. À tel point qu'à l'heure actuelle, malgré l'affirmation constante par les tribunaux que le domaine des relations de travail appartient de prime abord aux provinces, on peut se demander si ce domaine n'est pas devenue de juridiction concurrente comme certains auteurs ont pu le souhaiter²⁷¹.

Cet élargissement du pouvoir fédéral a-t-il eu pour effet d'améliorer les rapports entre patrons et employés au Canada ? Il est permis d'en douter quand on voit la quantité de litiges que suscitent devant les tribunaux les querelles juridictionnelles dans ce domaine. L'absence de critères précis qui empêche de déterminer avec certitude dans bien des cas si l'on est effectivement en présence d'une entreprise fédérale à laquelle il faut appliquer le droit fédéral du travail explique bien sûr en grande partie cette situation. Elle justifie les syndicats de présenter de temps à autre une requête en accréditation à la fois devant le Conseil canadien des relations du travail et devant le tribunal du travail d'une province qui l'un et l'autre réussissent toutefois, à l'occasion, à se

270. W.R. LEDERMAN, *Constituting Canadian Constitutional Dilemmas*, Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada, Toronto, Butterworths, 1981, p. 342; P. HOGG, *supra*, note 28, p. 512-515; B. WELLING, *Corporate Law in Canada, The Governing Principles*, Toronto, Butterworths, 1984, p. 8.

271. Voir *supra*, note 16.

déclarer compétents²⁷² ou même incompetents²⁷³. Elle favorise chez les employeurs le recours à des subterfuges pour échapper à la juridiction provinciale²⁷⁴ ou fédérale²⁷⁵ en réorganisant leur entreprise de manière à la soustraire du moins en partie à la juridiction de qui elle relève déjà.

Dans une tentative pour procéder à une identification des entreprises fédérales, nous avons écarté l'idée que la décision dans *Re Stevedoring* avait pu favoriser voulant que chaque matière attribuée au Parlement fédéral puisse donner lieu à l'existence d'entreprises fédérales au-delà des entreprises dans lesquelles peuvent être engagés le gouvernement fédéral lui-même ou des organismes gouvernementaux fédéraux. Cette idée, d'ailleurs, n'est pas endossée par l'ensemble de la jurisprudence même si celle-ci lui fournit parfois des arguments. Et nous avons conclu que seules normalement les entreprises qui relèvent des paragraphes (a) (b) (c) de l'article 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* devaient être rangées dans cette catégorie, soit les entreprises engagées dans le domaine du transport ou des communications sur une base interprovinciale ou internationale et celles déclarées à l'avantage général du Canada en œuvrant à un ouvrage déclaré tel par le Parlement fédéral. Le pouvoir que le Parlement fédéral possède de réglementer diverses activités en vertu de ses compétences énumérées ou en vertu du paragraphe introductif de l'article 91 à l'égard de certaines matières qui lui ont été attribuées par les tribunaux n'est pas à confondre, comme nous avons tenté de le démontrer, avec la compétence qu'il a à l'égard de ces entreprises. La seule exception à cette règle que nous avons envisagée est celle des banques pour lesquelles le Parlement fédéral a non seulement le pouvoir de réglementer les activités mais aussi la compétence exclusive de les incorporer. Le contexte économique du libre-échange pourrait favoriser d'ailleurs l'affirmation définitive du pouvoir fédéral sur les banques en tant qu'entreprises.

C'est donc le domaine des relations de travail, comme on a pu le constater, qui a favorisé l'évolution de la notion d'entreprise fédérale. Il

272. Voir l'histoire du litige dans *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, (1983) 1 R.C.S. 733, p. 745-749, où on a pu voir le Conseil canadien des relations de travail se déclarer compétent à l'égard des installateurs de Northern en même temps que les tribunaux provinciaux du travail affirmaient leur juridiction.

273. *Teamsters, section locale n° 213 de International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America c. General Enterprises Ltd.*, *supra*, note 43; *Re Code canadien du travail*, (1987) 2 C.F. 30 (C.A.).

274. *Gray Line of Victoria Ltd. c. C.B.R.T.*, *supra*, note 53.

275. *Sections locales 979 et 990 du syndicat des teamsters c. Reimer Express*, (1989) 69 di. 161.

est possible cependant, sur la base des décisions rendues dans *Crown Zellerbach*²⁷⁶ et *City National Leasing*²⁷⁷, que les tribunaux en arrivent à reconnaître une compétence plus grande du Parlement fédéral en matière de relations de travail et que le recours au concept d'entreprise fédérale devienne moins nécessaire pour justifier l'intervention du fédéral en ce domaine. L'utilisation notamment des divers titres de compétences fédérales comme on a pu le voir ces dernières années de la part de nombreux employeurs pour tenter de justifier la juridiction du fédéral sur certaines entreprises deviendrait dans ce contexte un exercice inutile. Reste à savoir si le Canada a besoin de cette forme d'évolution.

276. *R. c. Crown Zellerbach Ltd.*, *supra*, note 115.

277. *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, *supra*, note 84.