

Le présent rapport de recherche a été préparé à la demande du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Il renferme les constatations et les opinions du(des) auteur(s), mais ne reflète pas nécessairement les opinions du Comité d'examen ou de ses membres.

Incidences constitutionnelles d'un accès ferroviaire accru

Avis produit pour l'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Avis de
Patrick Monahan

Février 2001

Le 20 février 2001

Monsieur Ian S. MacKay
Conseiller juridique
Examen de la *Loi sur les transports au Canada*
C.P. 1118
Succursale B
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Objet : Incidences constitutionnelles d'un accès ferroviaire accru

Monsieur,

À la suite de votre lettre du 14 novembre 2000, vous avez demandé mon avis sur les incidences constitutionnelles qu'aurait la concession du droit d'utiliser des lignes ou des installations ferroviaires relevant de la compétence exclusive du fédéral à des personnes ou compagnies ferroviaires sous réglementation provinciale. Le législateur obtiendrait cette extension des droits de circulation en modifiant l'article 138 de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. (1996), c. 10 (la « *Loi* »), pour permettre à « toute personne » de demander des droits de circulation ou l'accès aux lignes d'une autre compagnie ferroviaire plutôt que de le permettre aux seules « compagnies ferroviaires », que la *Loi* définit comme étant une compagnie ferroviaire relevant de l'autorité du Parlement.

Vous m'avez demandé mon avis sur deux questions constitutionnelles que soulevait une telle modification de l'article 138 de la *Loi*. Les voici :

- (i) Le Parlement a-t-il la compétence législative pour légiférer afin d'accorder le droit d'utiliser des lignes et des installations d'une compagnie ferroviaire relevant de la compétence exclusive du Parlement à des compagnies ferroviaires ou à d'autres personnes relevant de la compétence exclusive des provinces? Dans l'affirmative, aurait-il assez de pouvoirs pour obliger la compagnie ferroviaire provinciale à observer les règles d'assurance, d'obtention de licence, de sécurité et autres imposées par la loi aux compagnies ferroviaires fédérales, du moins en ce qui concerne son activité sur les lignes et les installations sous réglementation fédérale?
- (ii) Si le Parlement a assez de pouvoirs pour ce faire, la compagnie ferroviaire provinciale qui exerce son activité grâce au droit de circuler sur une ligne de chemin de fer sous réglementation fédérale perd-elle sa qualité de compagnie ferroviaire provinciale et est-elle assujettie à la compétence exclusive du Parlement?

Avis

Voici mon avis sur les questions précédentes :

- Le Parlement est compétent pour modifier l'article 138 de la *Loi* afin de permettre la concession de droits de circulation sur des lignes et des installations sous réglementation fédérale à toute personne, indépendamment de la question de savoir si cette personne est une « compagnie ferroviaire » ou non, au sens de la *Loi*.
- Le Parlement peut obliger toute personne qui obtient de tels droits de circulation à observer les règles d'assurance, d'obtention de licence, de sécurité et autres imposées par la loi aux compagnies ferroviaires fédérales, du moins en ce qui concerne l'activité de cette personne sur les lignes et les installations sous réglementation fédérale.
- La compagnie ferroviaire de compétence provinciale qui obtiendra des droits de circulation sur des lignes ou des installations sous réglementation fédérale ne relèvera pas de la compétence exclusive du fédéral par ce simple fait. La compétence sur cette compagnie ferroviaire dépendra plutôt des critères établis par les tribunaux pour déterminer la compétence constitutionnelle sur les ouvrages et entreprises. Il s'agit de savoir si l'entreprise provinciale est exploitée en commun avec une entreprise fédérale ou si cette entreprise-ci dépend de cette entreprise-là pour son exploitation. Un simple lien matériel entre les deux entreprises (y compris, dans le cas présent, l'usage de lignes ou d'installations fédérales par une entreprise provinciale) ne suffit pas à établir la compétence exclusive du fédéral sur l'entreprise provinciale.

1. Analyse

L'analyse suivante suppose que le lecteur connaît bien les paragraphes 91(29) et 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui répartissent la compétence sur les travaux et entreprises entre le Parlement et les législatures provinciales. Elle suppose aussi une bonne connaissance de la manière dont les tribunaux ont interprété ces dispositions constitutionnelles et les ont appliquées¹.

¹ Voir en général Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. à feuilles mobiles, 2000), chapitre 22; Monahan, *Constitutional Law* (1997), chapitre 12.

a) La concession de droits de circulation sur des lignes sous réglementation fédérale

La première question posée plus haut se rapporte à l'aptitude du Parlement à accorder des droits de circulation sur des lignes et des installations ferroviaires sous réglementation fédérale. Elle soulève deux sous-questions :

- (i) Le Parlement a-t-il la compétence législative pour accorder le droit d'utiliser des lignes ou des installations relevant de la compétence exclusive du fédéral à des compagnies ferroviaires ou d'autres personnes relevant de la compétence exclusive des provinces?
- (ii) Le Parlement a-t-il le pouvoir d'exiger de la compagnie ferroviaire provinciale qui a obtenu ce droit qu'elle observe les règles d'assurance, d'obtention de licence, de sécurité et autres imposées par la loi aux compagnies ferroviaires fédérales, du moins en ce qui concerne son activité sur les lignes et les installations sous réglementation fédérale?

(i) *Le pouvoir fédéral d'accorder des droits de circulation*

La première des sous-questions précédentes s'est posée dans l'affaire *Kootenay and Elk Railway Company c. Cie du chemin de fer canadien du Pacifique*, [1974] R.C.S. 955 (« *Kootenay and Elk* »). Dans cette affaire, *Kootenay and Elk Railway Company* (« K & E »), compagnie constituée sous le régime de la *Railway Act* de la Colombie-Britannique, se proposait de construire une ligne de chemin de fer en Colombie-Britannique jusqu'à ¼ de pouce de la frontière américaine, où la ligne se raccorderait à une ligne construite par *Burlington Northern Inc.* (« *Burlington* »), compagnie ferroviaire américaine. (La ligne de *Burlington* devait aussi être construite jusqu'à ¼ de pouce de la frontière canadienne.) La construction de ces deux lignes de chemin de fer avait pour but de permettre le transport du charbon de mines de la Colombie-Britannique jusqu'aux États-Unis.

Une requête avait été faite à la Commission canadienne des transports, organisme constitué en vertu de la *Loi nationale sur les transports*, S.C.R. 1970, c. N-17, qui exerçait sa compétence en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* du Canada, en vue d'obtenir l'autorisation de raccorder les lignes projetées (la « requête principale »). K & E avait aussi demandé, entre autres, des droits de circulation sur un tronçon de la ligne principale de la Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique (le CFCP) en Colombie-Britannique (la « demande de droits de circulation ») en vertu d'une disposition de l'*Acte de la passe du Nid-de-Corbeau*, S.C. 1897, c. 5. La Commission avait rejeté la requête principale parce qu'elle était d'avis qu'une disposition de la *Loi sur les chemins de fer* interdisait le traité entre K & E et *Burlington* sur l'échange de trafic ferroviaire. Elle était toutefois d'avis que l'*Acte de la passe du Nid-de-Corbeau* permettait la demande de droits de circulation et elle aurait accordé à K & E les droits de circulation demandés si elle avait accordé la requête principale.

K & E faisait appel du rejet de la requête principale par la Commission à la Cour suprême du Canada, tandis que le CFCP interjetait un appel incident de la décision de la Commission selon laquelle elle avait compétence pour accorder la demande de droits de circulation. La Cour suprême du Canada a étudié diverses questions. La principale décision rendue dans l'affaire était que le seul lien matériel entre les lignes de K & E et de Burlington ne faisait pas de K & E un ouvrage ou une entreprise de nature interprovinciale relevant de la compétence exclusive du fédéral². L'analyse des questions relatives à la demande de droits de circulation revêt toutefois une importance particulière dans le présent contexte. Le CFCP alléguait que *l'Acte de la passe du Nid-de-Corbeau* ne permettait d'accorder des droits de circulation sur une ligne de chemin de fer fédérale qu'à une compagnie ferroviaire sous réglementation fédérale. La Cour suprême du Canada a rejeté cet argument à l'unanimité, jugeant que cette loi permettait d'accorder des droits de circulation à une compagnie ferroviaire constituée en vertu d'une loi provinciale, telle que K & E³.

L'arrêt *Kootenay and Elk* confirme donc de façon concluante que le Parlement a compétence pour adopter une loi accordant à une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale le droit d'utiliser des lignes ou des installations d'une compagnie ferroviaire sous réglementation fédérale⁴.

(ii) *Le pouvoir fédéral de réglementer une compagnie ferroviaire provinciale exerçant des droits de circulation sur une ligne fédérale*

La seconde sous-question susmentionnée est celle de savoir si le Parlement peut exiger d'une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale qui obtient des droits de circulation sur une ligne fédérale qu'elle observe les règles d'assurance, d'obtention de licence, de sécurité et autres imposées par la loi en ce qui concerne ses activités sur cette ligne. La jurisprudence a aussi traité de cette question et l'a réglée de façon définitive. En particulier, dans *Montreal c. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 33 («*Montreal Street Railway*»), deux compagnies ferroviaires exerçant leur activité dans la ville de Montréal faisaient circuler des

² Voir notamment le jugement du Juge Martland, auquel ont souscrit les Juges Abbott et Ritchie, aux pages 978-982.

³ Voir le jugement du Juge Fauteux, auquel ont souscrit les Juges Judson et Pigeon, à la page 958; celui du Juge Martland, auquel ont souscrit les Juges Abbott et Ritchie, à la page 974; celui du Juge Hall à la page 996; et celui du Juge Laskin (plus tard Juge en chef du Canada) à la page 1021.

⁴ Je dis que l'arrêt *Kootenay and Elk* « confirme » cette conclusion puisqu'on était arrivé à cette même conclusion dans des affaires antérieures. Par exemple, dans l'affaire *Montreal c. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 33, une compagnie ferroviaire sous réglementation locale avait obtenu des droits de circulation sur un chemin de fer fédéral en vertu d'une disposition de la *Loi des chemins de fer* fédérale. On ne s'opposait pas à cette concession de droits de circulation : le fond du litige était la question de savoir si le raccordement des deux lignes signifiait que le « trafic d'entier parcours » sur la ligne provinciale était assujéti à la réglementation fédérale. Voir plus loin la discussion de cet aspect de l'affaire. Voir aussi l'arrêt *A.G. Alta. c. A.G. Canada*, [1915] A.C. 363 (C. P.), qui affirme que le fédéral a le pouvoir exclusif de déterminer la limite des droits accordés aux compagnies ferroviaires provinciales qui demandent à franchir une ligne de chemin de fer fédérale.

voitures sur les lignes l'une de l'autre. L'une de ces compagnies (la compagnie « Park Railway ») relevait de la compétence exclusive du fédéral, ayant été déclarée être un ouvrage pour l'avantage général du Canada en vertu de l'alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, alors que l'autre (la compagnie « Montreal Street Railway ») était un ouvrage et une entreprise de nature locale relevant de la compétence exclusive de la province. La question particulière qui se posait dans cette affaire était de savoir si le Parlement avait le pouvoir de réglementer le trafic de la compagnie Park Railway, sous réglementation fédérale, lorsqu'il passait sur les lignes de la compagnie Montreal Street Railway, sous réglementation provinciale.

Dans un jugement écrit par Lord Atkinson, le Conseil privé a jugé que le pouvoir fédéral ne s'étendait pas au trafic de la compagnie Park Railway qui passait sur les lignes de la compagnie Montreal Street Railway, sous réglementation provinciale. L'application de la disposition de la *Loi des chemins de fer* fédérale portant qu'une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale serait assujettie à la compétence fédérale toutes les fois que son trafic se raccorderait à celui d'une compagnie ferroviaire sous réglementation fédérale⁵, a donc été limitée au trafic d'entier parcours franchissant la ligne de chemin de fer sous réglementation fédérale. L'ordonnance prise par la Commission des chemins de fer du Canada pour exiger de la compagnie Montreal Street Railway, sous réglementation provinciale, qu'elle conclue une entente avec la compagnie Park Railway, sous réglementation fédérale, sur les transports effectués par cette compagnie-ci sur les lignes de chemin de fer de cette compagnie-là, a été annulée pour le motif que la Commission avait outrepassé sa compétence.

Par conséquent, la première proposition établie par cette affaire, c'est que le fait de permettre à une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale de faire passer du trafic sur une ligne sous réglementation fédérale n'autorise pas en soi le Parlement à réglementer le trafic acheminé sur la ligne provinciale.

La sous-question susmentionnée sur la mesure dans laquelle le Parlement peut réglementer le trafic ferroviaire d'une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale acheminé sur une ligne sous réglementation fédérale a aussi été examinée dans l'arrêt *Montreal Street Railway*. Lord Atkinson a jugé que ce pouvoir réglementaire était conféré au Parlement plutôt qu'à la législature de la province (page 346) :

⁵ La disposition en question était l'article 8 de la *Loi des chemins de fer*, S.R.C. 1906, c. 37, qui avait la teneur suivante :

8. Tout chemin de fer, chemin de fer urbain ou tramway électrique ou à vapeur dont la construction ou l'exploitation est autorisée par loi spéciale d'une législature de province, et qui se relie ou peut se relier ultérieurement à un chemin de fer, ou qui croise ou peut croiser un chemin de fer qui relève, lors de ce raccordement ou croisement, de l'autorité législative du parlement du Canada, est, quoique non déclaré entreprise pour l'avantage du Canada en général, sujet aux dispositions de la présente loi relativement,—
- (a) au raccordement ou au croisement d'un chemin de fer ou tramway, en tant qu'il s'agit de ce raccordement ou de ce croisement ;
 - (b) au trafic d'entier parcours qui y passe et à tout ce qui en dépend ;
 - (c) aux matières pénales y compris les contraventions et les peines ;
 - (d) aux eaux navigables [...].

[Traduction] L'un des arguments avancés au nom de l'appellante est le suivant : le trafic d'entier parcours doit, dit-on, être régi par un organisme législatif quelconque. Il ne peut être régi par une législature provinciale parce que la compétence d'une telle législature ne s'étend pas à une ligne fédérale; donc, il doit être régi par le Parlement du Canada. La réponse à cette allégation est la suivante : pour autant que le trafic « d'entier parcours » passe sur une ligne fédérale, le Parlement du Canada peut le régir. Et, pour autant qu'il passe sur une ligne provinciale non fédérale, la législature provinciale peut le régir, et ces deux législatures peuvent alors obliger respectivement les deux exploitants à conclure entre eux une entente qui garantit la bonne marche de ce trafic « d'entier parcours » [c'est moi qui souligne].

L'arrêt *Montreal Street Railway* établit donc la compétence du Parlement sur tout le trafic ferroviaire passant sur une ligne de chemin de fer sous réglementation fédérale, que ce trafic soit celui d'une compagnie ferroviaire provinciale ou fédérale⁶.

L'affaire *Ontario Hydro c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1993] 3 S.C.R. 328 (« *Ontario Hydro* ») est une affaire plus récente qui confirme cette conclusion. Elle soulevait la question de la limite du pouvoir réglementaire du Parlement sur les « travaux » (ouvrages) déclarés être pour l'avantage général du Canada en vertu de l'alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À la majorité de quatre voix contre trois, la Cour suprême a jugé que la compétence exclusive du Parlement s'étendait aux relations de travail de l'entreprise exploitant l'ouvrage en question. Le Juge La Forest, avec lequel les Juges L'Heureux-Dubé et Gonthier étaient d'accord, a soutenu que la compétence provinciale sur un ouvrage en tant qu'ouvrage se trouvait écartée si ce dernier relevait de la compétence exclusive du Parlement par suite de la déclaration fédérale prévue à l'alinéa 92(10)c) ou du fait d'être énuméré à l'alinéa 92(10)a)⁷. La compétence exclusive du Parlement s'étend donc à la réglementation de la gestion et de l'exploitation de l'ouvrage, y compris les relations de travail de l'entreprise exploitant ce dernier⁸. Le Juge en chef Lamer, qui a souscrit à cette conclusion, avait une vue plus étroite de la compétence fédérale, jugeant que le Parlement avait compétence sur les seules questions qui constituaient une partie « intégrante et essentielle » des intérêts du fédéral dans l'ouvrage. Il reconnaissait toutefois avec le Juge La Forest que les relations de travail

⁶ À noter que, dans l'arrêt *Kootenay and Elk*, la Cour suprême a jugé que l'organisme de réglementation fédéral devait se borner à considérer les questions de sécurité pour déterminer s'il accordait à une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale le droit de faire passer du trafic sur une ligne sous réglementation fédérale. Cette conclusion reposait toutefois sur une interprétation de la disposition légale pertinente, qui ne parlait que de questions de sécurité, et non sur une limitation constitutionnelle de la compétence du Parlement sur le trafic passant sur une ligne de chemin de fer sous réglementation fédérale. Voir le jugement du Juge Martland aux pages 974-977.

⁷ Voir le jugement du Juge La Forest aux pages 362-363.

⁸ *Ibid.*, pages 363 et 367.

constituaient une partie intégrante et essentielle de l'intérêt du Parlement dans l'énergie nucléaire⁹.

Que l'on adopte l'avis du Juge La Forest ou celui du Juge en chef Lamer, il est clair que la réglementation fédérale des compagnies ferroviaires provinciales qui demandent l'autorisation d'exercer leur activité sur des lignes de chemin de fer fédérales fait partie intégrante de la compétence fédérale sur l'ouvrage fédéral. La compétence du Parlement s'étendrait donc à des questions comme les règles d'assurance, d'obtention de licence, de sécurité et autres imposées par la loi à toutes les compagnies ferroviaires, y compris les compagnies sous réglementation provinciale, qui exercent leur activité sur une ligne sous réglementation fédérale.

b) La reconnaissance constitutionnelle de la compagnie ferroviaire qui exerce des droits de circulation

Il reste à déterminer si la concession de droits de circulation sur une ligne de chemin de fer sous réglementation fédérale à une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale a pour effet d'assujettir cette compagnie dans son ensemble à la compétence exclusive du Parlement (plutôt que les seules activités qu'elle mène sur la ligne fédérale).

Comme je l'ai indiqué, le Conseil privé a étudié particulièrement cette question dans l'affaire *Montreal Street Railway*. Dans le passage précité de son jugement, Lord Atkinson jugeait que le Parlement n'avait pas compétence pour réglementer le trafic ferroviaire passant sur une ligne de chemin de fer sous réglementation provinciale, même si la compagnie en question faisait passer du trafic sur une ligne de compétence fédérale. C'est pour ce motif que le Conseil privé a annulé l'ordonnance où la Commission des chemins de fer du Canada exigeait de la compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale qu'elle conclue une entente avec la compagnie ferroviaire sous réglementation fédérale au sujet du trafic d'entier parcours passant sur sa ligne. L'arrêt *Montreal Street Railway* appuie donc la proposition voulant qu'une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale n'est pas assujettie à la compétence exclusive du Parlement du fait qu'elle obtient des droits de circulation sur une ligne de chemin de fer sous réglementation fédérale.

La même question s'est posée indirectement dans l'affaire *Kootenay and Elk*. Comme je l'ai indiqué plus haut, K & E demandait des droits de circulation sur la ligne principale du CFCP. La Cour suprême du Canada a confirmé que la Commission canadienne des transports avait compétence pour accorder ces droits. La Cour suprême a aussi jugé que K & E demeurait une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale. L'arrêt *Kootenay and Elk* confirme donc qu'une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale n'est pas assujettie à la compétence exclusive du fédéral du seul fait qu'elle obtient des droits de circulation sur une ligne de chemin de fer fédérale¹⁰.

⁹ *Ibid.*, page 351.

¹⁰ À noter que personne ne semble avoir allégué que la concession de droits de circulation à K & E avait pour résultat d'assujettir cette compagnie à la compétence fédérale : l'argument invoqué en faveur de cette compétence reposait sur le lien matériel entre les lignes de K & E et de Burlington. Par conséquent, la Cour

Une autre affaire qui a abouti à la même conclusion est l'affaire *In Re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 C. F. 174 (C.A.) [« *Cannet Freight* »]. Dans cette affaire, Cannet Freight Cartage Ltd. (la « compagnie de transport de marchandises ») s'occupait de l'expédition de marchandises. Elle faisait du démarchage dans la région de Toronto pour expédier des marchandises dans l'Ouest canadien et prenait les dispositions nécessaires pour les faire ramasser et transporter jusqu'à des wagons dont le Canadien National était le propriétaire et l'exploitant. Elle chargeait les marchandises dans ces wagons et les déchargeait après que le Canadien National les eut transportées à destination.

On alléguait que les employés de la compagnie de transport de marchandises relevaient de la compétence exclusive du fédéral parce qu'ils étaient employés dans le cadre de l'entreprise ferroviaire du Canadien National. La Cour d'appel fédérale a rejeté cet argument. Le Juge en chef Jackett a estimé que la question-clé était de savoir si les employés en question étaient fonctionnellement intégrés aux activités du Canadien National. Il a illustré son propos des exemples suivants (page 177) :

Il est évident qu'une personne employée par une compagnie ferroviaire pour fournir une partie des services de transport offerts aux clients relève de [la compétence fédérale] , même si, matériellement, elle n'est pas en rapport avec la ligne de chemin de fer elle-même ou le matériel roulant. Il est tout aussi évident qu'une personne travaillant pour un entrepreneur local dans une province ne relève pas de [la compétence fédérale], même si son travail, dans le cadre de l'entreprise purement locale de son employeur, exige qu'il accomplisse physiquement une grande partie de ces services sur la ligne de chemin de fer ou le matériel roulant [c'est moi qui souligne].

Le Juge en chef Jackett est d'avis que le lieu physique des activités ne peut déterminer la compétence constitutionnelle sur ces dernières. Ce qui est de première importance, c'est la manière dont elles sont menées, et notamment le fait ou non qu'elles soient intégrées fonctionnellement à l'entreprise fédérale ou en fassent partie. S'il n'y a pas cette intégration fonctionnelle, l'entreprise ne relève pas de la compétence exclusive du fédéral, même si elle mène matériellement certaines de ses activités sur une ligne de chemin de fer ou une installation ferroviaire sous réglementation fédérale.

Dans l'arrêt *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112 (*Central Western*), la Cour suprême du Canada a approuvé explicitement l'analyse que le Juge en chef Jackett avait faite dans l'arrêt *Cannet Freight*. Après avoir cité le

suprême n'a pas expressément confirmé la conclusion que K & E demeurait assujettie à la compétence exclusive de la province malgré le fait qu'on lui accordait des droits de circulation sur la ligne sous réglementation fédérale. Cette conclusion est néanmoins une étape nécessaire du raisonnement qui a donné le résultat en question, et l'on peut dire qu'elle fait partie du *ratio decidendi* de l'affaire.

paragraphe précité du jugement du Juge en chef Jockett, le Juge en chef Dickson (qui a rédigé l'arrêt de la Cour suprême, rendu à la majorité) a fait le commentaire suivant (pages 1146-1147) :

Je suis d'accord [avec le Juge en chef Jockett]. La conclusion contraire minerait complètement le partage des pouvoirs puisque, en l'absence d'une exigence d'intégration fonctionnelle, à peu près n'importe quelle activité pourrait être considérée comme "touchant" une entreprise interprovinciale relevant de la compétence fédérale. J'estime en outre que les opinions exprimées par notre Cour établissent uniformément qu'il en faut davantage que l'existence d'un lien matériel et des relations commerciales mutuellement avantageuses avec un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral pour qu'une compagnie soit assujettie à la compétence fédérale.

Le Juge en chef Dickson a aussi examiné la jurisprudence portant sur le paragraphe 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et a fait remarquer que ce critère de l'intégration fonctionnelle (par opposition à un simple lien matériel) y prédominait. L'un des arrêts dont il a exprimé son approbation était l'arrêt *Luscar Collieries Ltd. c. McDonald*, [1927] A.C. 925 (« *Luscar Collieries* »), où le Conseil privé avait jugé qu'un court chemin de fer secondaire situé en Alberta était assujetti à la compétence exclusive du fédéral. Le Juge en chef Dickson a signalé que la décision du Conseil privé était fondée sur le fait que l'exploitation de l'embranchement était fonctionnellement intégrée aux activités générales des Chemins de fer nationaux du Canada. Le Juge en chef Dickson s'est aussi fondé sur son propre jugement dans *Alberta Government Telephones c. (Canada) Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1989] 2 R.C.S. 225, où il avait fait le commentaire suivant (page 262) :

le simple raccordement d'installations matérielles situées dans une province à celles d'une autre province, territoire ou État voisin peut être insuffisant pour qualifier l'entreprise visée comme étant de nature interprovinciale.

Ces autorités laissent toutes entendre que le fait d'accorder des droits de circulation à une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale sur les lignes ou les installations d'une compagnie ferroviaire sous réglementation fédérale n'aurait pas en soi pour résultat de l'assujettir à la compétence exclusive du fédéral. La question-clé serait le degré d'intégration fonctionnelle entre les entreprises provinciale et fédérale. Si l'entreprise provinciale restait une entreprise distincte de l'entreprise fédérale au niveau de sa direction et de son exploitation, le seul fait d'utiliser les installations matérielles d'une compagnie ferroviaire sous réglementation fédérale n'aurait pas pour résultat d'assujettir l'entreprise provinciale à la compétence exclusive du fédéral.

Le seul arrêt qui pourrait passer pour aller à l'encontre de cette analyse est l'arrêt *Ontario c. Commission des transports*, [1968] R.C.S. 118 (« *Go Train* »). La province d'Ontario avait instauré un service de trains de banlieue sur une voie appartenant aux Chemins de fer nationaux du Canada. La Cour suprême du Canada a jugé que le service ferroviaire de banlieue

faisait partie de l'entreprise interprovinciale et était assujéti à la compétence fédérale en raison de son utilisation de la ligne de chemin de fer interprovinciale. On pourrait penser que certaines déclarations que la Cour a faites dans son arrêt portaient du principe que la simple utilisation matérielle d'une ligne de chemin de fer fédérale par une entreprise qui relèverait autrement de la compétence provinciale amenait à traiter cette entreprise comme une entreprise fédérale¹¹. Il y a toutefois deux autres facteurs qui portent à croire que la conclusion tirée dans cette affaire n'est pas incompatible avec l'approche fonctionnelle exposée plus haut. En premier lieu, le service de trains de banlieue en question était exploité dans sa totalité sur la ligne de chemin de fer fédérale. Nous avons déjà remarqué que le Parlement a compétence pour réglementer toute activité ferroviaire menée sur une telle ligne. L'une des façons de s'expliquer l'arrêt *Go Train*, c'est donc d'y voir un arrêt qui affirme seulement que le Parlement a le pouvoir de réglementer tout le trafic ferroviaire passant sur les lignes de chemin de fer sous réglementation fédérale¹². En second lieu, dans l'arrêt *Go Train*, la Cour suprême a cité l'arrêt *Luscar Collieries*, qui, nous l'avons vu, se fondait sur une analyse fonctionnelle, et s'est reposé sur lui. On peut donc considérer que l'arrêt *Go Train* s'est appuyé sur la même analyse fonctionnelle qui a été acceptée dans d'autres affaires, où le degré d'intégration avec l'entreprise fédérale devenait le principal critère pour déterminer si une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale était assujéti à la compétence fédérale.

J'en conclus que la concession de droits de circulation à une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale sur les lignes et les installations d'un chemin de fer sous réglementation fédérale n'aura pas en soi pour résultat d'assujétir toutes les activités de la compagnie ferroviaire provinciale à la compétence fédérale. La compétence sur la compagnie ferroviaire provinciale¹³ continuera plutôt de dépendre des critères classiques que l'on a appliqués pour déterminer si des entreprises sous réglementation provinciale étaient assujétiées à la compétence fédérale. Cette jurisprudence établit qu'il y a deux cas où une entreprise sous réglementation provinciale peut être assujétiée à la compétence fédérale¹⁴. Le premier, c'est lorsque l'entreprise provinciale est exploitée conjointement avec une entreprise fédérale, de sorte qu'il y a en réalité une seule entreprise indivisible. Le second cas est celui où les activités d'une entreprise fédérale dépendent de celles de l'entreprise provinciale. Cependant, l'entreprise provinciale demeure assujétiée à la compétence provinciale lorsqu'elle est exploitée comme une entreprise distincte et séparée et que ses activités ne font pas partie intégrante de celles de l'entreprise fédérale. À mon avis, ces mêmes critères s'appliqueraient à toute compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale qui obtiendrait des droits de circulation sur les lignes ou les installations d'une compagnie ferroviaire sous réglementation fédérale.

¹¹ Voir, par exemple, la déclaration que [Traduction] « la question de la compétence, du point de vue constitutionnel, dépend de la nature de la ligne de chemin de fer et non de celle du service particulier fourni sur cette ligne », page 127.

¹² La Cour suprême a fait cette remarque à la page 126.

¹³ À noter que la discussion porte ici sur les activités de la compagnie ferroviaire provinciale qui ne sont pas menées sur des lignes ou des installations fédérales. Comme je l'ai mentionné plus haut, tout le trafic qui passe sur une ligne ou une installation fédérale est assujéti à la compétence fédérale.

¹⁴ Voir l'arrêt *Central Western*, pages 1124-1125.

J'ai eu l'occasion d'examiner certaines des observations qu'on a faites au Comité d'examen de la LTC relativement à la proposition de modifier l'article 138 de la *Loi sur les transports au Canada* pour permettre la concession de droits de circulation à des entités sous réglementation provinciale¹⁵. D'après cet examen, je crois comprendre que les entités provinciales qui obtiendraient des droits de circulation élargis concurrenceraient les entreprises fédérales propriétaires des lignes et des installations ferroviaires en question. Dans ce contexte, il semblerait que les entreprises provinciales resteraient distinctes et séparées des entreprises fédérales. D'après cette hypothèse, tout le trafic passant sur la ligne ou l'installation fédérale serait assujéti à la réglementation fédérale (pour les raisons susmentionnées en réponse à la première question), mais les autres activités des entreprises provinciales seraient toujours assujétiées à la compétence provinciale.

2. Questions supplémentaires

Lors de discussions postérieures, vous avez soumis deux questions supplémentaires à mon examen. Vous avez d'abord demandé si la compétence fédérale sur les activités des compagnies ferroviaires sous réglementation provinciale qui utilisent des lignes de chemin de fer fédérales s'étendrait aux relations de travail de ces compagnies. En second lieu, vous avez demandé si les conclusions exposées plus haut relativement à l'étendue de la compétence fédérale seraient différentes si les activités d'une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale étaient toutes menées sur une ligne de chemin de fer sous réglementation fédérale.

En ce qui concerne la première question supplémentaire, la chose n'est pas certaine, mais le meilleur avis semblerait être que le seul fait qu'une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale utilise une ligne de chemin de fer fédérale ne signifie pas en soi que les relations de travail de cette compagnie relèvent de la compétence exclusive du fédéral. Cette position découle de l'analyse fonctionnelle que la Cour suprême du Canada a adoptée dans des arrêts comme l'arrêt *Central Western*. Comme je l'ai mentionné plus haut, d'après cette analyse, le simple raccordement physique ou le partage d'installations n'est pas suffisant pour étendre la compétence fédérale à des entreprises qui seraient autrement fonctionnellement distinctes et séparées des entreprises fédérales. La compétence sur les relations de travail de compagnies ferroviaires sous réglementation provinciale dépendrait donc de ces considérations d'ordre fonctionnel, et non du seul fait d'un lien matériel ou du partage d'installations.

En ce qui concerne la seconde question supplémentaire, je ne crois pas que les conclusions exposées plus haut changeraient dans le cas où une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale n'exercerait son activité que sur des lignes de chemin de fer fédérales. Comme je l'ai expliqué, je suis d'avis que la compétence constitutionnelle dépendra, dans un tel

¹⁵ Voir notamment le mémoire *Submission to the Canadian Transportation Act Review Panel: A Proposal to Enhance Competition in the Canadian Railway Marketplace* d'OmniTRAX, Inc., daté du 3 octobre 2000, et le mémoire *Brief to the Review Panel Canada Transportation Act, 1996 RE: Competitive Rail Access Provisions of the Canada Transportation Act 1996* de Luscar Ltd., daté d'octobre 2000.

cas, de considérations d'ordre fonctionnel, plutôt que d'un simple raccordement physique. Par conséquent, même si une compagnie ferroviaire sous réglementation provinciale menait toutes ses activités sur des lignes fédérales, cette entreprise ne serait pas assujettie à la compétence exclusive du fédéral pour cette seule raison¹⁶.

J'ose croire que j'ai répondu aux questions que vous avez soulevées et je serai heureux de vous fournir de plus amples renseignements sur ces questions quand cela vous conviendra.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Patrick J. Monahan
Professeur de droit

¹⁶ Dans l'analyse précédente de l'arrêt *Go Train*, j'ai laissé entendre que la Cour avait peut-être accordé de l'importance au fait que les activités ferroviaires étaient menées exclusivement sur une ligne fédérale dans cette affaire. Il est toutefois plus exact de dire qu'on peut considérer que cet arrêt dépend des mêmes considérations d'ordre fonctionnel que la Cour suprême a soulignées dans des arrêts plus récents. Voir Hogg, à la section 22.7(b).