

L'analyse de la législation et de l'administration fédérales dans le domaine des transports

TOME I Le cadre institutionnel

Antoine Ambroise
René Morin



Sous la direction de Pierre-Emile Tremblay,
Service des Relations Extramurales,
Bureau du sous-ministre,
Ministère des Transports du Québec

Avril 1975

371153

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
CENTRE DE DOCUMENTATION
700, BOUL. RENÉ-LÉVESQUE EST,
21^e ÉTAGE
QUÉBEC (QUÉBEC) - CANADA
G1R 5H1

L'ANALYSE DE LA LEGISLATION
ET
DE L'ADMINISTRATION FEDERALES
DANS
LE DOMAINE DES TRANSPORTS

TOME I

LE CADRE INSTITUTIONNEL

Rédigé par: ANTOINE AMBROISE, M.T.
Avec la collaboration de: RENE MORIN, MAIG

Sous la direction de Pierre-Emile Tremblay,
Service des Relations Extraministérielles,
Bureau du sous-ministre,
Ministère des Transports du Québec.

CANQ
TR
BSM
133
V.1

TABLE DES MATIERES

	<u>PAGE</u>
<i>LISTE DES ORGANIGRAMMES</i>	V
<i>LISTE DES TABLEAUX</i>	VI
<i>INTRODUCTION</i>	2
 <u>CHAPITRE PREMIER</u>	
<i>TYPOLOGIE DE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FEDERALE DES TRANSPORTS</i>	7
<i>Introduction</i>	8
<i>1.1 Les structures administratives centrales</i>	13
<i>1.1.1 Le Gouverneur en Conseil</i>	13
<i>1.1.2 Les ministères</i>	13
<i>1.1.2.1 Le Ministère des Transports (MTC)</i>	13
<i>1.1.2.2 Le Ministère des Travaux publics (MTPC)</i>	17
<i>1.1.2.3 Le Ministère de l'Expansion économique régionale (MEER)</i>	18
<i>1.1.2.4 Le Département d'Etat chargé des Affaires urbaines (DEAU)</i>	20
<i>1.1.2.5 Le Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC)</i>	23
<i>1.1.2.6 Le Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources (MEMR)</i>	24
<i>1.1.2.7 Le Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien (MAINC)</i>	24
<i>1.1.2.8 Le Ministère des Finances (MFC)</i>	25
<i>1.1.2.9 Le Ministère de l'Environnement (MEC)</i>	25
<i>1.1.2.10 Le Ministère des Affaires extérieures (MAE)</i>	26
<i>1.2 Les structures administratives objets de décentralisation fonctionnelle</i>	27

CHAPITRE DEUXIEME

TRANSPORT AERIEN.....	30
Introduction.....	31
2.1 <u>Le cadre constitutionnel</u>	34
2.1.1 Etat du droit sur le plan constitutionnel relative- ment à la propriété des voies de communication	34
2.1.2 Etat du droit sur le plan constitutionnel relative- ment à la compétence législative en matière de circulation aérienne.....	35
2.2 <u>Le cadre organisationnel</u>	38
2.2.1 L'analyse des organisations.....	38
2.2.2 Les tableaux synthèses.....	43

CHAPITRE TROISIEME

TRANSPORT FERROVIAIRE.....	52
Introduction.....	53
3.1 <u>Le cadre constitutionnel</u>	56
3.1.1 La propriété des chemins de fer.....	56
3.1.2 Les compétences législatives en matière de che- mins de fer.....	57
3.2 <u>Le cadre organisationnel</u>	58
3.2.1 L'analyse des organisations.....	58
3.2.2 Les tableaux synthèses.....	67

CHAPITRE QUATRIEME

TRANSPORT MARITIME.....	79
Introduction.....	80

4.1	<u>Le cadre constitutionnel</u>	83
4.1.1	Présentation générale des articles du BNAA relatifs au transport maritime.....	83
4.1.2	Etat du droit sur le plan constitutionnel relative- ment aux différents aspects du transport maritime...	85
4.1.2.1	Les ports.....	85
4.1.2.1.1	L'administration des ports.....	85
4.1.2.1.2	La propriété des ports.....	88
4.1.2.2	Les quais, phares, dragueurs etc.	89
4.1.2.3	Les canaux.....	89
4.2	<u>Le cadre organisationnel</u>	91
4.2.1	L'analyse des organisations.....	91
4.2.2	Les tableaux synthèses.....	100

CHAPITRE CINQUIEME

	TRANSPORT PAR PIPELINES.....	112
	Introduction.....	113
5.1	<u>Le cadre constitutionnel</u>	115
5.1.1	Création et détermination des limites ou du tracé d'un pipeline.....	116
5.1.2	Juridiction et exercice de la juridiction fédérale et provinciale sur les pipelines fédéraux.....	120
5.1.3	Aspects contentieux.....	121
5.2	<u>Le cadre organisationnel</u>	125
5.2.1	L'analyse des organisations.....	125
5.2.2	Les tableaux synthèses.....	129

CHAPITRE SIXIEME

	TRANSPORT ROUTIER.....	138
	Introduction.....	139

6.1	<u>Le cadre constitutionnel</u>	142
6.1.1	<i>Etat du droit sur le plan constitutionnel relativement aux différents aspects du transport routier</i>	142
6.1.1.1	<i>Les routes</i>	142
6.1.1.1.1	<i>La propriété des routes</i>	142
6.1.1.1.2	<i>La compétence législative en matière de transport routier</i>	143
6.1.1.2	<i>Les ponts</i>	147
6.1.1.2.1	<i>La propriété des ponts</i>	147
6.1.1.2.2	<i>La compétence législative en matière de ponts</i>	148
6.2	<u>Le cadre organisationnel</u>	148
6.2.1	<i>L'analyse des organisations</i>	148
6.2.2	<i>Les tableaux synthèses</i>	155
	CONCLUSION.....	165

	<u>PAGE</u>
<i>Organigramme no 1: Les organes administratifs du domaine des transports.....</i>	11
<i>Organigramme no 2: Les organes administratifs du transport aérien.....</i>	33
<i>Organigramme no 3: Les organes administratifs du transport ferroviaire.....</i>	55
<i>Organigramme no 4: Les organes administratifs du transport maritime.....</i>	82
<i>Organigramme no 5: Les organes administratifs du transport par pipelines.....</i>	114
<i>Organigramme no 6: Les organes administratifs du transport routier.....</i>	141

LISTE DES TABLEAUX

PAGE

Transport aérien

Tableau 2.2.2.1	Les organes de conception et les facteurs de production.....	43
Tableau 2.2.2.2	Les organes de conception et les types de transport.....	44
Tableau 2.2.2.3	Les organes de conception et l'environnement.....	45
Tableau 2.2.2.4	Les organes de régulation et les facteurs de production.....	46
Tableau 2.2.2.5	Les organes de régulation et les types de transport.....	47
Tableau 2.2.2.6	Les organes de régulation et l'environnement.....	48
Tableau 2.2.2.7	Les organes de production et les facteurs de production.....	49
Tableau 2.2.2.8	Les organes de production et les types de transport.....	50
Tableau 2.2.2.9	Les organes de production et l'environnement.....	51

Transport ferroviaire

Tableau 3.2.2.1	Les organes de conception et les facteurs de production.....	67
Tableau 3.2.2.2	Les organes de conception et les types de transport.....	68
Tableau 3.2.2.3	Les organes de conception et l'environnement.....	69
Tableau 3.2.2.4	Les organes de régulation et les facteurs de production.....	70
Tableau 3.2.2.5	Les organes de régulation et les types de transport.....	73

	<u>PAGE</u>
Tableau 3.3.2.6 Les organes de régulation et l'environnement.....	75
Tableau 3.2.2.7 Les organes de production et les facteurs de production.....	76
Tableau 3.2.2.8 Les organes de production et les types de transport.....	77
Tableau 3.2.2.9 Les organes de production et l'environnement.....	78
 <u>Transport maritime</u>	
Tableau 4.2.2.1 Les organes de conception et les facteurs de production.....	100
Tableau 4.2.2.2 Les organes de conception et les types de transport.....	101
Tableau 4.2.2.3 Les organes de conception et l'environnement.....	102
Tableau 4.2.2.4 Les organes de régulation et les facteurs de production.....	103
Tableau 4.2.2.5 Les organes de régulation et les types de transport.....	106
Tableau 4.2.2.6 Les organes de régulation et l'environnement.....	108
Tableau 4.2.2.7 Les organes de production et les facteurs de transport.....	109
Tableau 4.2.2.8 Les organes de production et les types de transport.....	110
Tableau 4.2.2.9 Les organes de production et l'environnement.....	111
 <u>Transport par pipelines</u>	
Tableau 5.2.2.1 Les organes de conception et les facteurs de production.....	129

Tableau 5.2.2.2	Les organes de conception et les types de transport.....	130
Tableau 5.2.2.3	Les organes de conception et l'environnement.....	131
Tableau 5.2.2.4	Les organes de régulation et les facteurs de production.....	132
Tableau 5.2.2.5	Les organes de régulation et les types de transport.....	133
Tableau 5.2.2.6	Les organes de régulation et l'environnement.....	134
Tableau 5.2.2.7	Les organes de production et les facteurs de production.....	135
Tableau 5.2.2.8	Les organes de production et les types de transport.....	136
Tableau 5.2.2.9	Les organes de production et l'environnement.....	137

Transport routier

Tableau 6.2.2.1	Les organes de conception et les facteurs de production.....	155
Tableau 6.2.2.2	Les organes de conception et les types de transport.....	156
Tableau 6.2.2.3	Les organes de conception et l'environnement.....	157
Tableau 6.2.2.4	Les organes de régulation et les facteurs de production.....	158
Tableau 6.2.2.5	Les organes de régulation et les types de production.....	160
Tableau 6.2.2.6	Les organes de régulation et l'environnement.....	161
Tableau 6.2.2.7	Les organes de production et les facteurs de production.....	162
Tableau 6.2.2.8	Les organes de production et les types de production.....	163
Tableau 6.2.2.9	Les organes de production et l'environnement.....	164

CONCLUSION

Tableau 7.1	Les organes administratifs du transport aérien.....	170
Tableau 7.2	Les organes administratifs du transport ferroviaire.....	172
Tableau 7.3	Les organes administratifs du transport maritime.....	174
Tableau 7.4	Les organes administratifs du transport par pipelines.....	176
Tableau 7.5	Les organes administratifs du transport routier.....	178

INTRODUCTION

INTRODUCTION

La législation fédérale actuellement en vigueur au Canada dans le domaine des transports remonte au siècle des bateaux à vapeur, de la diligence et de la pose des premiers tronçons de chemin de fer. Aussi ne faut-il pas se surprendre de l'hétérogénéité de cette législation ainsi que de la grande diversité des tâches et des fonctions dévolues à l'administration canadienne des transports à l'intérieur de structures devenues fort complexes.

Dans un tel contexte, la connaissance de la réalité administrative des transports au Canada n'est possible qu'à travers une analyse systémique du fait institutionnel recouvrant à la fois le cadre constitutionnel et le cadre organisationnel. Tel est notre objectif dans cette partie de la recherche où, par l'étude des cadres constitutionnel et organisationnel, nous déterminerons dans un premier temps les frontières de l'action fédérale pour chaque secteur des transports⁽¹⁾, et, dans un second temps, les supports mis en place pour réaliser cette action.

Au cours de l'étude du cadre organisationnel interviendra la grille d'analyse élaborée pour cette recherche. A cette fin et pour les exigences de l'analyse structurelle, nous parlerons de préférence d'organes de transformation" plutôt que "d'activités de trans-

(1) René Morin a rédigé la section consacrée au cadre constitutionnel de chaque secteur de transport, à l'exception du transport par pipelines.

formation". Ainsi nous identifierons des organes de conception, de régulation et de production qui interviennent par des opérations diverses tantôt au niveau des facteurs de production (personnel, matériel, finance) tantôt au niveau des types de transport (transport des personnes, transport des biens), tantôt au niveau de l'environnement.

Les organes administratifs de conception, de régulation et de production rempliront des rôles du même nom. Dans le détail de l'analyse nous subdiviserons chacun de ces rôles en deux rôles spécialisés⁽²⁾: un rôle axiologique "parce qu'il consiste dans l'exécution d'actes qui concourent directement à la réalisation des buts de l'agent administratif", un rôle régulateur "parce qu'il consiste dans l'exécution d'actes qui ont pour effet de fournir des moyens d'action à l'exercice du rôle axiologique". Ainsi donc lors de l'identification des organes administratifs oeuvrant dans le domaine des transports, nous tiendrons compte du type de rôles spécialisés qu'ils remplissent, sauf en ce qui concerne le rôle régulateur à qui on peut difficilement attribuer l'épithète d'axiologique. En effet, l'établissement de normes, l'émission de permis, l'exercice de contrôle sont tous des moyens en vue de la satisfaction d'une fin.

Fidèle à l'étude du cadre institutionnel sous ces deux éclairages, l'analyse de chaque secteur de transports (aérien, ferroviaire, maritime, pipe-

(2) Ouellet, Lionel "Concepts et techniques d'analyse des phénomènes administratifs". Revue canadienne de science politique, vol I, no. 3, sept. 68.

lines, routier) reproduira dans une première section la réalité constitutionnelle et dans une seconde section la réalité organisationnelle de l'administration fédérale des transports.

Cependant avant d'entreprendre cette étude par secteurs, il nous faut au préalable recenser l'ensemble des organismes administratifs oeuvrant ou pouvant oeuvrer dans l'administration fédérale des transports dans le but d'en dégager une vision globale du cadre organisationnel.

Un relevé de ces organismes nous permet d'en identifier deux grandes catégories: d'une part les organes centraux "qui détiennent le pouvoir de décision ultime et d'autre part les organes non centraux qui agissent avec une marge d'autonomie plus ou moins grande par rapport aux premiers (3)".

Les structures administratives centrales sont constituées par le Conseil des ministres et par neuf ministères fédéraux oeuvrant directement ou pouvant oeuvrer dans le domaine des transports. Les structures administratives non centrales (4) comprennent spécifiquement "les structures administratives objets de décentralisation".

(3) Dussault, René: Traité de droit administratif canadien et québécois. Tome I PUL Québec 1974 p. 29.

(4) id. p. 78-79 Mentionnons que les structures administratives non centrales comprennent aussi "les structures administratives objets de décentralisation territoriale".

lisation fonctionnelle⁽⁵⁾.

Pour effectuer un relevé des organismes de cette deuxième catégorie, il est primordial de les regrouper selon certaines affinités. Une classification du fédéral offerte dans la Loi de l'administration financière retient comme critère l'autonomie financière⁽⁶⁾. Cette classification n'est pas satisfaisante parce qu'elle "laisse de côté une foule d'organismes gouvernementaux qui ne sont pas constitués en corporation et qui sont pourtant décentralisés"⁽⁷⁾. La typologie élaborée sous l'égide du gouvernement québécois⁽⁸⁾ qui retient comme critère le type de fonction qu'exercent ces organismes devrait nous permettre de classer tous les organismes autonomes du gouvernement fédéral qui participent à l'administration des transports. Nous les répartirons donc selon les quatre catégories suivantes: les organismes à fonction consultative, les organismes à fonction adjudicative et

(5) Les structures administratives objets de décentralisation fonctionnelle jouissent d'une certaine liberté d'action indispensable à l'exercice de leurs fonctions. L'autonomie fonctionnelle dont ils bénéficient signifie: "La non-application intégrale des règles en vigueur dans les institutions gouvernementales, législatives, administratives et judiciaires". André Géli-nas: Les organismes autonomes de gouvernement, Québec fév. 1972 cité par Dussault René: supra note 2.

(6) Voir Loi sur l'administration financière SRC 1970 Annexe B, C, D. L'annexe B rassemble les corporations dites "de département" qui exercent pour la plupart des fonctions administratives de nature gouvernementale. On retrouve à l'annexe C les corporations "de mandataires" qui remplissent des fonctions de gestion quasi-commerciale et qui sont appelées à exercer ou effectuer des opérations d'échanges de biens pour le compte du gouvernement. Les corporations "de propriétaires" de l'annexe D ne se préoccupent pour leur part que d'activités commerciales ou industrielles. Voir Dussault, René: déjà cité note 169 de la page 87.

(7) Dussault, René: déjà cité, note 196 de la page 87.

(8) id. p. 88

régulatoire, les organismes à fonction de gestion administrative ou gouvernementale, et les organismes à fonction de gestion commerciale, financière ou industrielle ou de prestation de services.

Ce volume comportera donc six chapitres. Le premier intitulé: "Typologie de l'organisation de l'administration des transports" classifiera les organismes administratifs fédéraux en organismes centraux et en organismes non-centraux. Les cinq chapitres suivants seront consacrés aux cinq secteurs des transports soit le transport aérien, le transport ferroviaire, le transport maritime, le transport par pipelines et le transport routier. Chacun de ces chapitres, comme il a été mentionné précédemment, aura le même canevas de présentation. Une première section sera consacrée à l'étude du cadre constitutionnel et une seconde à l'étude du cadre organisationnel.

CHAPITRE PREMIER

TYPOLOGIE DE L'ORGANISATION

DE

L'ADMINISTRATION DES TRANSPORTS

Introduction

Les structures de l'administration canadienne des transports se partagent essentiellement en deux grandes catégories, les structures administratives centrales et les structures administratives objets de décentralisation fonctionnelle.

Les structures administratives centrales comprennent: le Gouverneur en conseil (conseil des ministres), organisme politico-administratif par excellence et dix ministères dont l'intensité et le type d'action et d'intervention diffèrent considérablement de l'un à l'autre. D'un côté, nous avons des ministères qui exécutent des actes concourant à l'activité administrative des transports et de l'autre ceux qui fournissent aux premiers les moyens de réaliser leur tâche. Le premier groupe de ministères sera baptisé d'axiologique et le second de régulateur.

Les ministères axiologiques sont au nombre de neuf: Ce sont le Ministère des Transports (MTC), le Ministère des Travaux publics (MTPC), le Ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), le Département d'Etat chargé des Affaires urbaines (DEAU), le Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), le Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources (MEMR), le Ministère des Affaires indiennes et du nord canadien (MAINC), le Ministère de l'Environnement (MEC), le Ministère des Affaires extérieures (MAE).

Le seul ministère régulateur qui ait été directement recensé est le ministère des Finances (MFC).

Les structures administratives objets de décentralisation fonctionnelle sont de leur côté au nombre de treize: la Commission canadienne des Transports (CCT), la Commission canadienne du grain (CCG), l'Office national de l'énergie (ONE), une autorité de pilotage (AP), une administration de pilotage (Adm. P.), l'administration de la voie maritime du St-Laurent (AVMSL), le Conseil des ports nationaux (CPN), le Canadian National Steamships (CNS), les Commissions de ports (CP), les Corporations de ports (Corp. P.), le Seaway International Bridge Corporation Limited (SIBCL), le Canadien national (CN) et Air-Canada (AC). Ces différents organismes autonomes de gouvernement sont regroupés en quatre grandes familles, selon les fonctions qu'ils exercent.

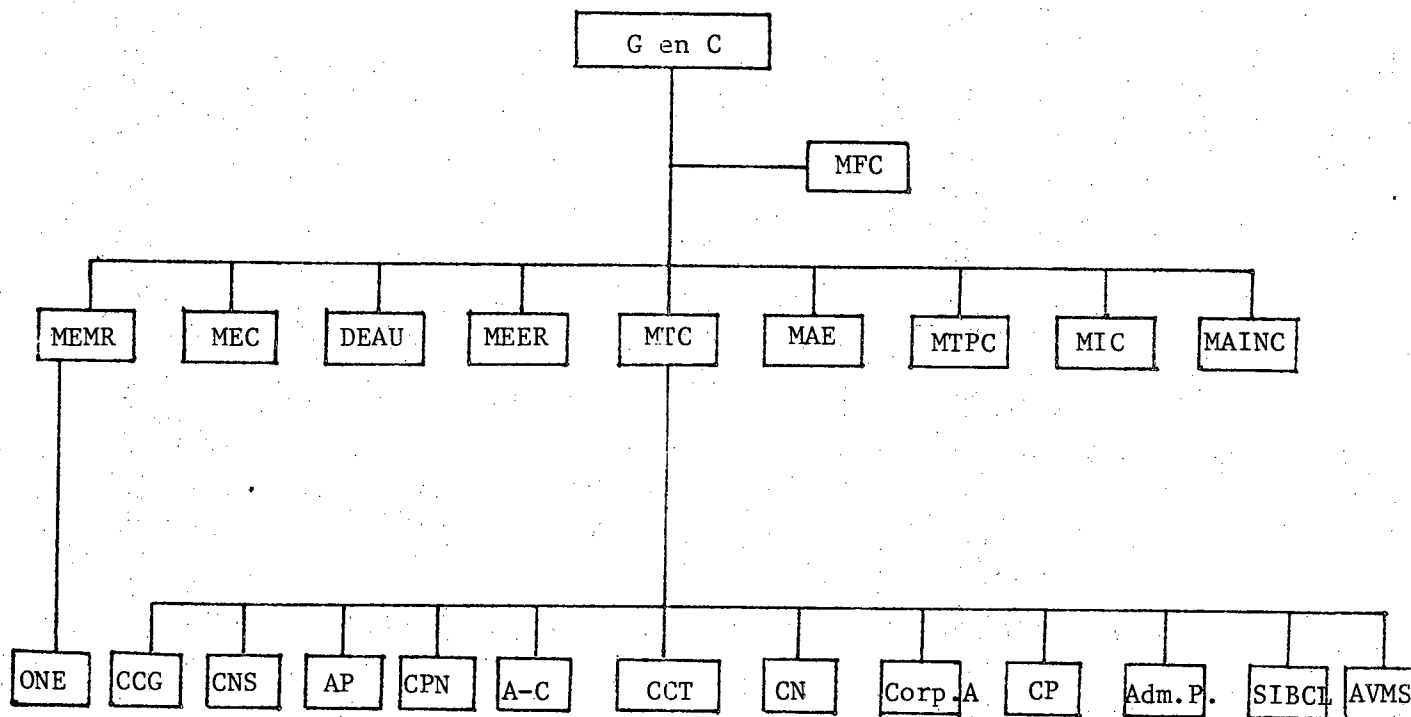
Comme les ministères, il est possible de catégoriser ces derniers organismes en tenant compte du type de rôle qu'ils remplissent (axiologique et/ou régulateur). Les tableaux qui figurent à la fin de chacun des cinq chapitres suivants retiennent cette distinction. On a pu ainsi étudier chaque organe administratif en fonction du rôle général et spécialisé qu'il remplit.

Les structures administratives centrales et non-centrales n'opèrent pas dans des univers étanches. Devant administrer un même domaine, elles sont nécessairement en situation d'interdépendance. Dans le cas du Ministère des Transports et des organismes administratifs objets de décentralisation fonctionnelle, il y a lieu de parler sinon de rapport de dépendance du moins de

contrôle ou de tutelle, à l'exception de l'Office national de l'énergie dont le porte-parole au Parlement est le Ministre de l'énergie, des mines et des ressources (cf organigramme de la page suivante).

ORGANIGRAMME NO 1

Les organismes administratifs du domaine des transports



Légende

1- Structures administratives-centrales

G en C: Gouverneur en conseil.

MEMR: Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources.

MEC: Ministère de l'Environnement.

DEAU: Département d'Etat chargé des Affaires urbaines.

MEER: Ministère de l'Expansion économique régionale.

MTC: Ministère des Transports.

MAE: Ministère des Affaires extérieures.

MTPC: Ministère des Travaux publics.

MIC: Ministère de l'Industrie et du Commerce.

MAINC: Ministère des Affaires indiennes et du nord canadien.

MFC: Ministère des Finances du Canada.

2- Structures administratives non-centrales

ONE: Office national de l'énergie.

AVMST: Administration de la voie maritime du St-Laurent.

CCG: Commission canadienne des grains.

SIBCL: Seaway International Bridge Corporation Limited.

A-C: Air-Canada.

CCT: Commission canadienne des Transports.

CN: Canadien national.

CNS: Canadian National Steamships.

AP: Autorité de pilotage.

CPN: Conseil des Ports nationaux.

Adm. P.: Administration de pilotage.

Corp. P: Corporation de port.

CP: Commission des ports.

1.1 Les structures administratives centrales

1.1.1 Le Gouverneur en conseil⁽¹⁾

Le Gouverneur en conseil remplit deux fonctions majeures au sein de l'administration fédérale des transports. Sur le plan politique, il est l'organe décisionnel par excellence, le définisseur en dernière instance des politiques de transports. Sur le plan administratif, il est l'organe suprême qui assure cette nécessaire fonction de coordination entre les activités de transports et les autres activités gouvernementales, qui surveille et contrôle l'exécution des tâches en cette matière.

1.1.2 Les ministères

1.1.2.1 Le ministère des transports(MTC)

La création du ministère des transports remonte à novembre 1936. Cet organisme a connu des modifications en profondeur qui ont modifié et son rôle et sa structure. C'est en 1970 qu'eût lieu cette réorganisation qui donna naissance à un nouveau ministère des Transports issu de la fusion de l'ancien ministère du même nom avec le ministère des chemins de fer et des canaux, du ministère de la marine et de la direction de l'aviation civile du ministère de la défense nationale.

Selon l'article 7 de la loi créant le ministère des transports, le Ministre exerce ses pouvoirs

(1) Dans ce relevé des organismes administratifs fédéraux en matière de transport, nous n'avons pas retenu spécifiquement le Conseil privé, étant entendu que les membres du cabinet (Gouverneur en conseil ou Conseil des ministres) qui exercent la fonction exécutive sont tous membres du Conseil privé de la Reine. De ce fait, ils "agissent sur et suivant l'avis du Conseil privé de la Reine du Canada" (article 13 de l'AANB).

essentiellement sur les trois modes de transport suivants: le transport ferroviaire, le transport maritime et le transport aérien.

"Le Ministre a l'administration, la charge et la direction de tous les chemins de fer et canaux de l'Etat, de tous les ouvrages et propriétés qui en dépendent ou s'y rattachent, de la perception des droits sur les canaux publics, et de toutes les affaires qui en relèvent, de même que des personnes et fonctionnaires préposés à ce service" (art. 7).

De plus, il "possède et peut exercer chacun des devoirs, pouvoirs et fonctions dévolus, immédiatement avant le 2 novembre 1936 au ministre de la Marine et, concernant l'aviation civile, au ministre de la défense nationale, par toute loi, décret ou règlement" (art. 7).

Les devoirs, pouvoirs et fonctions s'étendent et s'appliquent aux conseils et aux autres corps publics, sujets, services et biens de la Couronne qui peuvent être désignés ou assignés à lui par le Gouverneur en conseil et dont il a le contrôle, la réglementation, la direction et la surveillance (art. 7).

Il bénéficie du transfert de certains pouvoirs du ministre des travaux publics (art. 8). Il dirige la construction, l'entretien et la réparation de tous les chemins de fer et canaux, et de tous autres ouvrages qui en dépendent ou s'y attachent, construits ou entretenus aux frais du Canada et placés sous sa direction

et son contrôle (art. 9)⁽¹⁾.

Pour remplir ce vaste mandat que la loi lui confère le Ministre peut compter sur une organisation centrale composée, en plus des services centraux ordinaires (politique, planification et projets spéciaux, coordination, affaires publiques, finances, personnel etc.) de trois grandes administrations sectorielles (l'administration canadienne des transports maritimes, l'administration canadienne des transports aériens, l'administration canadienne des transports de surface), d'une agence à vocation régionale (l'agence des transports de l'Arctique), d'un centre de recherche (le centre de développement des transports) et d'un service "ad hoc" (projet d'aéroport de Montréal).

L'administration canadienne des transports maritimes⁽²⁾

En plus de ses services de politique et planification, des finances et du personnel, cette administration coordonne les activités de l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent, du Conseil des ports nationaux et de la Direction des services de la Marine du ministère. Elle est également responsable des aides à la navigation, des services nautiques et de pilotage, des agences maritimes, de l'inspection des navires à vapeur et de la garde côtière canadienne.

(1) Loi sur le ministère des transports, SRC 1970, ch. T-15, art. 7.

(2) Cette partie s'inspire largement de l'annuaire: L'Administration fédérale du Canada, Automne 1973.

L'administration canadienne des transports aériens (A.C.T.A.)

Cette administration est chargée de fournir et d'exploiter les installations de services aériens comprenant le contrôle de la circulation aérienne et les services de télécommunications, tous les aéroports fédéraux du Canada ainsi que les services de réglementation requis pour assurer la sécurité aéronautique. Quatre directions remplissent ces fonctions: la direction de l'aéronautique civile, la direction des aéroports, la direction de la construction et les six administrations régionales du Canada (Atlantique, Québec, Ontario, Centre, Ouest et Pacifique). Cette administration comprend d'autres services centraux (personnel, finances, planification, services consultatifs en gestion) ou ad hoc (projet d'aéroport de Calgary, projet d'aéroport de la région de Toronto).

L'administration canadienne des transports de surface

Cette administration qui comprend une direction des chemins de fer, une direction des routes, une direction de la marine et des traversiers, une direction de la sécurité automobile et routière, une direction des finances et une direction des projets spéciaux, s'occupe de la programmation et de la planification des activités de ces différents secteurs de transport.

L'agence des transports dans l'Arctique

Cette agence veille à ce que le gouvernement fédéral réponde aux besoins du Nord canadien en matière de transports en tenant compte des changements rapides qui s'effectuent dans cette partie du pays.

Centre de développement des transports

Le centre est chargé du développement et de la coordination de la recherche en matière de transports, en étroite collaboration avec les agences du ministère et les milieux académiques et scientifiques de façon à donner une caution rationnelle aux progrès techniques et au développement des transports.

1.1.2.2 Le ministère des travaux publics (MTPC)

Les pouvoirs, devoirs et attributions du ministre des Travaux publics concernent entre autres choses l'administration, la charge et la gestion des biens suivants appartenant au Canada:

- "les barrages, les services hydrauliques, la construction et la réparation de hâvres, jetées et ouvrages ayant pour objet d'améliorer la navigation sur certaines eaux...

- les chemins de fer et les ponts"(art. 9)(3)

L'organisation du Ministère comporte une administration centrale qui comprend six principaux secteurs d'activités: exploitation, études et constructions, immobilier, planification et coordination des programmes, planification et système de l'organisation et recherche et développement et six administrations régionales sises aux endroits suivants:

- Région du Pacifique (Vancouver C.B.)
- " de l'ouest (Edmonton, Alb.)
- " de l'Ontario (Toronto, Ont.)
- " de la Capitale (Ottawa, Ont.)
- " de l'Atlantique (Halifax, N-E).

1.1.2.3 Le ministère de l'expansion économique régionale (MEER)

Le caractère général des fonctions attribuées au Ministre de l'expansion économique régionale confère à ce dernier des pouvoirs étendus en matière de développement économique et social au niveau régional:

"Les fonctions et pouvoirs du Ministre englobent:

- a) toutes les questions qui sont du ressort du Parlement du Canada, que les lois n'attribuent pas

(3) Loi sur les travaux publics SRC 1970, p. 38, art. 9.

à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada, et qui concernent l'expansion économique et le relèvement social dans les zones qui exigent des mesures spéciales destinées à accroître les possibilités d'emploi productif et à faciliter l'accès à ces emplois; et

- b) les autres questions relatives à l'expansion économique et au relèvement social qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois attribuent au Ministre" (art. 5)⁽⁴⁾.

Il est donc habilité à préparer et à mettre en oeuvre, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les autres organismes fédéraux des plans et des programmes de développement pour répondre aux besoins spéciaux des régions où le taux d'emploi et les revenus accusent des retards par rapport à d'autres parties du Canada. Il participe à l'établissement d'objectifs, à l'élaboration de plans, à la mise en oeuvre de projets ainsi qu'à l'évaluation et au contrôle des opérations.

L'organisation du ministère a été l'objet (1973) de très grandes transformations qui ont abouti à une plus grande décentralisation des décisions pour

(4) Loi sur le Ministère de l'expansion économique régionale (SRC 1970, ch. R-4, art. 5).

mieux répondre aux besoins spécifiques de chaque région. Quatre administrations régionales relevant de sous-ministres adjoints régionaux ont été établis aux endroits suivants:

- Région de l'Atlantique (Moncton N.B.)
- Québec (Montréal)
- Ontario (Toronto)
- Région de l'ouest (Saskatoon)

1.1.2.4 Le département d'Etat chargé des affaires urbaines (5) (DEAU)

La création du département et les tâches explicites qui lui ont été assignées reflètent certains faits au sujet des méthodes d'urbanisation:

- a) Le Canada est l'un des pays les plus urbanisés du monde et la croissance urbaine s'y poursuit à un rythme rapide.
- b) Un réseau urbain national très intégré, qui s'adapte aux politiques, existe au Canada.
- c) Les problèmes urbains sont interdépendants (logement, transport, utilisation du sol, dégradation de l'environnement, congestion, croissance, étau fiscal) et ils nécessitent des méthodes parallèles de planification des politiques.

(5) Extrait de l'Administration fédérale du Canada, Gouvernement du Canada, automne 1973.

- d) *Les politiques et les programmes fédéraux ont une incidence sur l'urbanisation ainsi que sur la configuration et la qualité de régions et de collectivités urbaines particulières.*
- e) *Des politiques fédérales plus globales sont nécessaires pour donner une nouvelle orientation à l'évolution urbaine du Canada et modifier la configuration et la qualité des régions urbaines.*
- f) *Des politiques et des programmes fédéraux et provinciaux concertés sont nécessaires pour orienter l'aménagement et la qualité de la vie dans les centres urbains actuels et nouveaux.*
- f) *Il faut des connaissances plus étendues sur l'urbanisation au Canada, ses tendances, ses implications, les forces qui la modèlent et les leviers dont on dispose pour la modifier.*

Responsabilités globales

Le département constitue un élément de la réponse fédérale au défi que pose l'évolution massive et rapide du Canada urbain. Il planifie, élabore et coordonne des politiques urbaines nouvelles et innovatrices dans des domaines d'importance et d'urgence spéciales. Son rôle est triple:

- a) *élaboration de politiques fédérales pour favoriser et améliorer les effets de l'urbanisation;*
- b) *intégration des priorités urbaines fédérales à d'autres politiques et programmes fédéraux;*
- c) *établissement de rapports intergouvernementaux pour promouvoir la coordination de politiques et de programmes urbains.*

Le département a été créé afin de proposer des priorités urbaines, d'évaluer et d'élaborer des politiques ainsi que d'entreprendre et de catalyser la recherche relative aux politiques urbaines pour les appliquer grâce à des programmes dans le cadre de la juridiction fédérale. Ses principales fonctions sont les suivantes:

- a) *élaboration de politiques qui consiste à étudier des propositions de politiques, activités et projets nouveaux; évaluer les propositions de politiques, activités et projets nouveaux; évaluer les politiques, activités et projets actuels du gouvernement fédéral et recommander des changements nécessaires; veiller, avec les provinces et les municipalités, à une application concertée de politiques urbaines au Canada;*

- b) recherche qui consiste à entreprendre des études sur les recherches et politiques urbaines; coordonner, en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux, les recherches relatives à l'urbanisation; établir les priorités en matière de recherche urbaine;

- e) coordination qui consiste à agencer et promouvoir des politiques urbaines nationales entre les ministères et les organismes fédéraux; coordonner les activités fédérales lors de l'établissement de rapports de coopération avec les provinces et leurs municipalités pour améliorer l'environnement urbain; et coordonner la participation fédérale avec celle d'autres organismes gouvernementaux en matière de politique urbaine.⁽⁶⁾

Organisation

Sous la direction du secrétaire et de deux secrétaires adjoints, le département se divise en deux administrations générales: Politique et recherche, et Coordination, et des services de soutien suivants (direction de l'administration et direction des communications).

1.1.2.5 Le Ministère de l'Industrie et du commerce (MIC)

De par son mandat général, le Ministre de l'industrie et du commerce est susceptible d'intervenir

(6) Le DEAU a initié une nouvelle législation en 1974 portant sur le déplacement des lignes de chemins de fer dans les zones urbaines (Bill C-27). Il joue aussi un rôle primordial dans la mise en application de cette loi au cours de 1975.

nir dans l'industrie des transports en fournissant "des services de soutien pour le développement industriel et commercial"(6) de ce domaine d'activités. C'est ainsi qu'en 1974, il a mis en branle le projet de création d'une société nationale de transport urbain. L'intérêt de ce ministère pour les transports nous est révélé par l'existence dans son organigramme d'une direction des industries de transport.

1.1.26 Le Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources (MEMR)

Chargé de l'application de la Loi sur l'Office national de l'énergie et de la Loi sur les ressources et les relevés techniques, le Ministre de l'Energie des Mines et des Ressources exerce des pouvoirs et a des responsabilités en ce qui concerne le transport des explosifs et en ce qui concerne l'accès aux ressources(7).

1.1.2.7 Le Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)

Le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien exerce des attributions de premier ordre en ce qui concerne les territoires du Nord-Ouest, le territoire du Yukon. Il est chargé:

(6) Loi du ministère de l'Industrie et du Commerce (SRC, 1970, ch. I-II, art. 5).

(7) Loi sur les explosifs, (SRC, 1970, ch. /-15, art. 5 et 9).

- a) de coordonner l'activité des divers ministères, départements, directions et organismes du gouvernement du Canada dans les territoires du Nord-Ouest et le territoire du Yukon;
- b) d'entreprendre, favoriser et recommander des programmes propres à stimuler le progrès économique et politique des territoires du Nord-Ouest et du territoire du Yukon (art. 5)⁽⁸⁾.

1.1.2.8 Le Ministère des Finances (MFC)

Les activités du Ministère des Finances sont diverses. Mentionnons simplement qu'il exécute les ordonnances relatives aux prêts garantis aux budgets d'investissements et au financement des sociétés de la Couronne et des organismes d'Etat.

1.1.2.9 Le Ministère de l'Environnement (MEC)

Le Ministre de l'Environnement depuis 1970 est aussi Ministre des pêches du Canada. Toutes les lois que ce dernier administrait tombent désormais sous sa responsabilité.

Les fonctions et pouvoirs du Ministre de l'Environnement concernent: les pêches en eaux côtières et intérieures, les eaux, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment

(8) Loi du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (SRC, 1970, ch. I-7).

celle de l'eau, de l'air et du sol, la lutte contre la pollution sous toutes ses formes (art. 5)⁽⁹⁾.

De plus, depuis 1974, suite au transfert des ministères des Transports et des Travaux publics au ministère de l'Environnement du programme des ports pour petites embarcations, le Ministre de l'Environnement administre les ports de pêche, les marinas et les quais touristiques. Notons cependant que bien que la gestion du programme relève du ministère de l'Environnement, l'étude et la construction des différents aménagements reviennent au ministère des Travaux publics⁽¹⁰⁾.

1.1.2.10 Le ministère des Affaires extérieures (MAE)

Les pouvoirs et devoirs du ministre des Affaires extérieures confèrent à ce dernier l'autorité nécessaire pour intervenir dans l'administration des transports. En effet, selon l'article 4 de la loi créant ce ministère, "le ministre, en sa qualité de chef du ministère, a la conduite de toutes les communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada". Il est aussi chargé "de toutes autres fonctions qui peuvent être assignées au ministère... relativement à ces affaires extérieures ou à la conduite et à l'administration des négociations internationales en tant qu'elles concernent le gouvernement du Canada"⁽¹¹⁾.

(9) Loi concernant l'organisation du gouvernement du Canada et les questions qui s'y rattachent ou en dépendent (ch. 14, 2e supp. art. 5).

(10) Ministère des Travaux publics, Rapport annuel 1973-74, Information-Canada, Ottawa 1974, p. 213-214.

(11) Loi concernant le ministère des Affaires extérieures (SRC, 1970 - ch. /-20, art. 4).

1.2 Les structures administratives objets de décentralisation fonctionnelle

Les organismes administratifs objets de décentralisation fonctionnelle dans le domaine des transports exercent tantôt leur compétence sur tout le territoire national - c'est le cas de la CCT, de Air-Canada, du CN - tantôt leurs actions et interventions se trouvent limitées dans un cadre régional précis. L'administration de la voie maritime du Saint-Laurent nous fournit un exemple de cette seconde catégorie. Ces organismes, cependant, se caractérisent beaucoup plus par les fonctions qu'ils remplissent que par l'étendue du territoire national soumis à leurs juridictions.

Dans l'introduction, nous avons fait référence à une typologie qui privilégie justement les fonctions qu'exercent ces organismes. Nous y avons alors mentionné quatre catégories d'organismes:

- les organismes à fonction consultative⁽¹⁰⁾;

(10) Ces organismes sont de nature surtout politique ou de nature surtout technique et poursuivent parfois ce double objectif. Ils visent à établir entre l'administration et la population un contact qui soit le plus direct possible et qui puisse renseigner le gouvernement sur l'impact véritable de ses politiques. Le recrutement de leurs membres se fait généralement à l'extérieur du personnel des ministères, parmi les groupes d'intérêts directement concernés, par le domaine en cause. Cf Dussault René, déjà cité p. 89.

- les organismes à fonctions adjudicative et réglementaire(11);
- les organismes à fonction de gestion administrative ou gouvernementale(12);
- les organismes à fonction de gestion commerciale, industrielle ou financière, ou de prestation de services(13).

Nous n'avons pas pu identifier dans l'administration canadienne des transports un organisme à fonction consultative telle que définie dans la recherche en-

(11) Dans le domaine des transports, les organismes de ce groupe sont plutôt réglementaires avec pouvoirs d'adjudication. La fonction de régulation consiste principalement à "réglementer le développement et les conditions techniques d'exercice d'une activité privée, à surveiller son fonctionnement et, à l'occasion, à entendre les objections des citoyens et groupes relativement à ce fonctionnement". André Gélinas: Les organismes autonomes de gouvernement, cité par Dussault, René, p. 105.

Les organismes réglementaires bénéficient pour remplir leur mandat d'un triple pouvoir: pouvoir d'enquête, pouvoir d'audition et pouvoir d'adjudication.

(12) Les organismes assumant cette fonction remplissent des tâches "de puissance publique i.e.: application d'une loi, gestion d'un régime de prestations en espèces, surveillance, développement ou protection d'un secteur d'activités ou, tout simplement, production des services de soutien technique" cf Dussault, René, déjà cité p. 116-117.

(13) Ce sont les organismes les plus autonomes du gouvernement "dotés de pouvoirs et de privilèges suffisants pour leur permettre de jouer un rôle marquant au sein d'un marché concurrentiel". Ils jouissent d'une liberté d'action toute spéciale largement à l'abri du contrôle de l'Etat, cf Dussault, p. 123-124.

treprise pour le compte du Gouvernement du Québec (14). Il y a bien un conseil des transports, mais il est formé uniquement de hauts fonctionnaires du ministère et d'organismes relevant du ministre des Transports.

Trois organismes à fonctions adjudicative et régulateur ont été recensés. Il s'agit de la Commission canadienne des transports⁽¹⁵⁾, de la Commission canadienne du grain et de l'Office national de l'énergie.

Nous signalons la présence de deux types d'organismes à fonction administrative ou gouvernementale. Il s'agit des Autorités de pilotage et des cinq administrations de pilotage.

Tous les autres organismes autonomes du domaine des transports font partie de la dernière catégorie. La grande majorité de ceux-ci oeuvrent dans le transport maritime. Ce sont l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent, le Conseil des ports nationaux, Canadian National Steamships, Seaway International Bridge Corporation Limited, les Commissions de ports, les corporations de ports. Les deux derniers organismes, ou s'en doute, sont Air-Canada et le Canadien national (CN).

(14) André Gélinas: Les organismes autonomes de gouvernement, Québec, février 1972: étude effectuée pour le compte du Comité de direction de la réforme administrative du Québec.

(15) La Commission canadienne des transports comprend les Comités suivants: "Transports aériens, transports de denrées par pipelines, politique en matière de transport international, transports par véhicule à moteur, transports par chemins de fer, transports par eau. Commission canadienne des transports: Huitième rapport annuel de la Commission canadienne des transports, 1974. Information-Canada. Ottawa 1975.

CHAPITRE DEUXIEME

TRANSPORT AERIEN

Introduction

Le cadre institutionnel du transport aérien diffère considérablement de celui des secteurs traditionnels de transport.

Sur le plan constitutionnel d'abord ce sont les tribunaux qui se sont chargés du partage des juridictions entre les différents niveaux de gouvernement.

Sur le plan organisationnel, on relève très peu d'organismes administratifs du gouvernement fédéral qui participent à la législation de ce mode de transport. Ils sont en tout au nombre de cinq se partageant de la façon suivante: deux organismes centraux: le Gouverneur en conseil et le Ministère des Transports et trois organismes autonomes de gouvernement soit la Commission canadienne des Transports, Air-Canada et l'Office national de l'énergie (cf organigramme no 2).

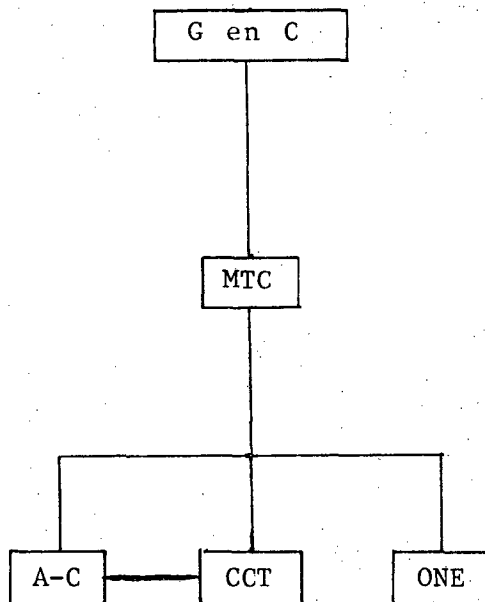
Dans la première section de ce chapitre consacrée au cadre constitutionnel deux points retiendront notre attention:

- l'état du droit sur le plan constitutionnel relativement à la propriété des voies de communication;*
- l'état du droit sur le plan constitutionnel relativement à la compétence législative en matière de circulation aérienne.*

La seconde section traitant du cadre organisationnel fera une analyse de chacun des organismes administratifs à partir des rôles qu'ils remplissent et des activités que postule la législation en cette matière. A la fin de cette section on retrouvera sous forme de tableaux-synthèses toutes les informations pertinentes à partir desquelles nous avons pu effectuer l'analyse du cadre organisationnel.

ORGANIGRAMME NO. 2

LES ORGANES ADMINISTRATIFS
DU TRANSPORT AERIEN



Légende:

- G en C* : Gouverneur en conseil
- MTC* : Ministère des Transports du Canada
- CCT* : Commission canadienne des Transports
- A-C* : Air-Canada
- ONE* : Office national de l'énergie

2.1 Le cadre constitutionnel

L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 ne contenant aucun article traitant spécifiquement du transport aérien, ce sont les tribunaux qui ont par la suite délimité la compétence du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en cette matière.

Dans cette section du chapitre, nous étudierons donc l'état du droit sur le plan constitutionnel quant à la propriété des voies de communication aérienne et quant à l'exercice de la compétence législative en matière de circulation aérienne.

2.1.1. Etat du droit sur le plan constitutionnel relativement à la propriété des voies de communication

Le droit du propriétaire du sol est limité en ce qui concerne "l'espace aérien" qui surplombe sa propriété; en effet, les tribunaux ont affirmé que l'espace aérien est une des "omnium communis" et ne peut être approprié juridiquement par le propriétaire du sol mais constitue un bien à l'usage de tous.

En ce qui concerne la propriété des aéroports, c'est le Gouvernement fédéral qui, le premier, a

exercé sa compétence, dès 1919, par le truchement de la loi sur l'aéronautique. En vertu de cette loi, le Gouvernement fédéral peut ériger, construire et entretenir des aéroports. Les aéroports qui sont la propriété du Fédéral en territoire québécois sont de deux sortes: il s'agit soit d'aéroports civils servant au transport aérien commercial et civil, soit d'aérodromes militaires servant à la défense du pays.

Il existe toutefois des aéroports qui ne sont pas la propriété du Gouvernement fédéral: ce sont les aéroports municipaux, privés ou provinciaux. Les aéroports dits "municipaux" au Québec appartiennent aux corporations municipales du Québec; d'autre part, les aéroports "privés" appartiennent à des particuliers (aéroclubs, compagnies aériennes, écoles d'aviation etc...); enfin, le Gouvernement du Québec est propriétaire d'un certain nombre d'aéroports sur son territoire. Toutefois, même si ces aéroports l'emportent de beaucoup en nombre sur les aéroports fédéraux, le Gouvernement fédéral contrôle entièrement les normes d'opération de ces aéroports par suite de sa compétence en matière d'aéronautique.

2.1.2 Etat du droit sur le plan constitutionnel relativement à la compétence législative en matière de circulation aérienne

Aucune disposition ne permet au Gouvernement fédéral de revendiquer d'une façon exclusive la compétence législative en matière d'aéronautique au Canada. Toutefois, le Comité judiciaire du Conseil privé

décida en 1932 (1) que tout le champ de la législation relativement à la circulation aérienne appartenait au Fédéral en vertu des dispositions de l'article 132 sur les obligations du Canada naissant des traités, de l'article 91(2) sur la réglementation des échanges et du commerce, 91(5) sur le service postal, 91(7) sur la défense, et en vertu du pouvoir résiduaire contenu dans le paragraphe introductif de l'article 91 de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

Le Conseil privé attribua donc toute la compétence législative en matière d'aviation au seul Gouvernement fédéral, ne laissant subsister en aucune façon une possibilité de compétence législative des provinces en matière d'aviation intraprovinciale(2) .

Cette compétence fédérale couvre les problèmes relatifs aux règles de l'air comme ceux de l'immatriculation, de la certification, du marquage et de la navigabilité des aéronefs, le contrôle des aéroports, le contrôle de leur personnel, le contrôle de la circulation aérienne et l'exploitation des services aériens commerciaux.

Toutefois, même si les provinces n'ont aucune compétence législative directe en matière d'aéronautique, pour tout ce qui n'est pas couvert directement

(1) *The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, 1932, A.C. 55.

(2) *Johannesson Rural Municipality of West St-Paul* (1952) J.S.C.R. 292.

par les termes "aerial navigation" ou pour tout ce qui n'est pas directement relié à l'exercice de la compétence législative du Fédéral en matière d'aéronautique, les provinces continuent à pouvoir exercer leurs propres compétences législatives dans les sphères de juridiction qui leur sont attribuées par le BNAA même si l'intervention provinciale touche à certains aspects reliés à l'aéronautique de même que dans le transport aérien intra-provincial.

Notons par exemple: le service de transport aérien pour des fins provinciales, les aéroports et la compétence législative provinciale en matière de routes, en matière de propriété et de droits civils. Enfin, signalons que les municipalités peuvent exercer leurs pouvoirs même s'ils sont reliés à l'aéronautique: création, entretien au frais de la municipalité d'aérodromes ou champs d'envolée et d'atterrissage, adoption des règlements pour la création et l'exploitation d'un aéroport municipal, etc.

2.2 Le cadre organisationnel

2.2.1 L'analyse des organisations

L'analyse des textes législatifs fédéraux révèle que les organes administratifs qui participent à l'administration canadienne du transport aérien sont au nombre de cinq: le gouverneur en conseil (G en C), le ministère des transports (MTC), la Commission canadienne des transports (CCT), Air-Canada et l'Office national de l'énergie (ONE). La distribution de ces organismes sur l'échiquier des rôles à remplir ne permet pas d'identifier un organe à un rôle, sauf dans le cas d'Air-Canada qui est plus directement associé au rôle de production. Leurs actions et interventions au niveau des facteurs de production, types de transport et environnement obéissent grosso modo à cette même règle.

Le Gouverneur en conseil: - Le gouverneur en conseil en tant qu'organe administratif remplit un rôle de régulation face aux facteurs de production et aux types de transport. En effet, il assure la protection du personnel aérien et prend les mesures appropriées pour protéger les biens et les personnes à bord des aéronefs en établissant des règlements contre la piraterie aérienne et en réglementant l'importation, la manipulation et le transport des explosifs.

Le Ministère des Transports: - Le Ministère des Transports, dans l'accomplissement de ses différents rôles - rôles de conception, de régulation et de production - intervient

représentant

tant au niveau des facteurs de production, des types de transport que de l'environnement.

Il est le principal concepteur axiologique en ce qui concerne le personnel, le matériel et les finances, le transport des personnes et des biens et dans la coopération avec d'autres pays et gouvernements. Régulateur du transport aérien, il élabore des normes concernant le personnel, le transport des biens et des personnes, il exerce des contrôles, établit les règlements sur le matériel et sur le transport des biens et des personnes, prend des mesures pour sauvegarder les droits du Canada dans le trafic aérien international, réglemente la construction de bâtiments et autres objets dans le voisinage des aéroports et finalement surveille les lieux d'accidents d'aéronefs. Organe de production le Ministère des transports participe à l'aspect axiologique de ce rôle en construisant ou maintenant en bon état de service les aérodrômes, stations, postes d'aéronautiques de l'Etat, bref tout le matériel nécessaire au fonctionnement du service, et en prescrivant des routes aériennes, en établissant des mesures de sécurité pour le transport des biens et des personnes. G m C

La Commission canadienne des transports

La Commission canadienne des transports est par excellence un organe régulateur. Elle exerce un

contrôle sur le personnel, le matériel et les finances des transporteurs aériens. En ce qui concerne le transport des biens et des personnes, elle élabore des normes concernant le trafic, les taxes et les tarifs, sur les conditions d'octroi de permis d'exploitation, pour établir la classification des transporteurs; elle délivre des permis d'exploitation et exerce un contrôle sur leur utilisation. Lorsqu'il lui arrive de participer à la conception de ce secteur de transports, c'est sous l'aspect réglementaire de ce rôle qu'elle intervient: elle fait enquête et rapport au ministre des transports et conseille le gouvernement en ce qui concerne le personnel, le matériel et les finances du secteur aérien; elle établit des normes et des critères économiques sur les investissements fédéraux à répartir entre les divers moyens de transport pour améliorer leur matériel.

Les actions et interventions de cet organisme de régulation concernent spécifiquement les facteurs de production et les types de transport du secteur qui nous intéresse. L'environnement est pour ainsi dire ignoré par la Commission canadienne des transports. De plus, elle ne remplit nullement le rôle de production qu'elle délaisse au ministère des transports et à Air-Canada.

Air-Canada

Air-Canada est exclusivement un organe de production. Cet organisme remplit ce rôle sous ses

deux facettes. Sous son aspect axiologique, il établit, exploite, entretient, achète, vend, loue, construit le matériel nécessaire à l'accomplissement de sa fonction. De plus, il exploite, établit, entretient des lignes aériennes pour assurer le transport des personnes et des marchandises. Ce rôle sous son aspect régulateur est rempli par des opérations qui prennent la forme d'emprunts, de prêts et d'émissions d'obligations, transactions qui ont des effets sur la situation financière de ce secteur de transport.

L'Office national de l'énergie

Cet organisme intervient au niveau du transport des biens par des études et rapports au ministre des transports sur des questions traitant du transport aérien de l'énergie. Il remplit de ce fait un rôle de conception régulateur.

La répartition des rôles entre les différents organes administratifs constituant le cadre organisationnel du secteur aérien des transports révèle une certaine spécialisation des tâches. Le concepteur de ce secteur est sans contredit le Ministère des transports. Quand la CCT se mêle de remplir ce rôle, elle le fait sous l'aspect régulateur i.e. elle fournit au ministre les moyens pour accomplir cette fonction de connaissance du secteur. Le rôle de régulation de l'administration canadienne du transport aérien est partagé entre le Gouverneur en conseil et la Commission canadienne des transports, cette dernière accomplissant la plupart des opérations concourant à ce rôle. Air-Canada de son côté assume le rôle

de production et le partage au niveau des infrastructures matérielles avec le Ministère des transports. Ce dernier organisme est le seul à intervenir au niveau de ces trois modalités d'action.

2.2.2 Tableaux synthèses

Tableau 2.2.2.1 Les organes et les facteurs de production

Organes administratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	Facteurs de production		
	Axiologique	régulatoire		personnel	matériel	finance
MTC	X		Projets, recherches techniques, études, enquêtes, rédaction et préparation de règlements	X	X	X
CCT		X	enquête et rapport au Ministre des Transports	X	X	X
		X	enquête et conseil au gouvernement		X	X
		X	établissement de normes et de critères économiques sur les investissements fédéraux à répartir entre les divers moyens de transports		X	

Tableau 2.2.3.2 Les organes de conception et les types de transport

organes administratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	Types de transport	
	axiologique	régulatoire		transport des personnes	transport des biens
MTC	X		Projets, recherches techniques, études, enquêtes, rédaction et préparation de règlements	X	X
CCT		X	enquêtes et études pour le M des T	X	X
		X	études et rapport au Ministre des Transports	X	X
ONE		X	études de questions traitant du transport de l'énergie et rapport au Ministre		X

Tableau 2.2.2.3 Les organes de conception et l'environnement

organes administratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	environnement
	axiologique	régulatoire		
MTC	X	X	Coopération	Autres pays ou gouvernements
CCT	X	X	Collaboration aux travaux sur les aspects économiques des transports	Des organismes intergouvernementaux, nationaux ou internationaux
		X	enquêtes, examens, rapports concernant	les conventions internationales

Tableau 2.2.2.4 Les organes de régulation et les facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
MTC	Normes	Normes pour émission de permis et conditions de travail	X		
MTC	Normes, contrôle, inspection	Normes, contrôle, inspection et établissement de règlements		X	
CCT	Contrôle	Contrôle	X	X	X
"	règlements	établissement de règlements			X
G en C	"	établissement de règlements contre la piraterie aérienne	X		
G en C	"	établissement de règlements imposant une taxe de disponibilité		X	

Tableau 2.2.2.5 Les organes de régulation et les types de transport

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Types de transport	
			transport des personnes	transport des biens
MTC	Normes	Normes sur les routes aériennes	X	X
	Contrôle	contrôle du fonctionnement et du développement des services aériens	X	X
	Règlements	établissement de règlements pour contrôler et réglementer	X	X
CCT	Normes	Normes sur permis à délivrer pour exercice de contrôle sur	X	X
	"	normes pour établir la classification des transporteurs	X	X
	Normes et règlements	normes et règlements concernant le trafic, taxes, tarifs	X	X
	permis	délivrance de permis	X	X
G en C	règlements	Réglementer l'importation, la manipulation et le transport d'explosifs	X	X
	règlements	formulation de règlements et exercice de contrôle pour la surveillance, l'inspection et la fouille	X	X

Tableau 2.2.2.6 Les organes de régulation et l'environnement

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	environnement
MTC	<p>Normes, contrôle</p> <p>Règlements</p> <p>"</p> <p>Contrôle</p>	<p>Coopération</p> <p>prendre les mesures pour sauvegarder par réglementation internationale ou autrement les droits du Canada</p> <p>règlements concernant la hauteur, l'emploi et l'emplacement de construction, bâtiments ou objets sur</p> <p>surveillance</p>	<p>Autres pays ou gouvernements</p> <p>trafic aérien international</p> <p>terrains contigus à aéroport ou dans leurs environs</p> <p>des lieux d'accidents d'aéronefs</p>

Tableau 2.2.2.7 Les organes de production et les facteurs de production

Organes administratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	Facteurs de production		
	axiologique	régulateur		personnel	matériel	finance
MTC	X		Construction et maintien		X	
	X		prescription de routes aériennes		X	
Air Canada	X		établissement, exploitation et entretien		X	
	X		achat, vente, location, construction, possession		x	
		X	emprunt (pour immobilisations)			X
		X	prêts (à d'autres corporations)			X
		X	émission d'obligation, billets, etc.			X

Tableau 2.2.2.8 Les organes de production et types de transport

organes administratifs	Rôle de production		Activités(opérations)	Types de transport	
	axiologique	régulatoire		transport des personnes	transport des biens
MTC	X		Mesures de sécurité en ce qui concerne la surveillance, l'inspection, la fouille	X	X
Air Canada	X		exploitation, établissement, entretien de lignes aériennes	X	X

Tableau 2.2.2.9 Les organes de production et l'environnement

organes administratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	environnement
	axiologique	régulatoire		
MTC	X	X	Coopération	Autres pays ou gouvernements

CHAPITRE TROISIEME

TRANSPORT FERROVIAIRE

Introduction

Le transport par chemins de fer a longtemps retenu l'attention des Pères de la Confédération. L'essentiel de leurs délibérations est inséré dans l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique qui délimite les champs de juridictions des gouvernements fédéral et provinciaux en cette matière. L'étude de la propriété des chemins de fer constituera donc la première partie de l'analyse du cadre constitutionnel. La seconde partie sera consacrée à déterminer l'étendue des compétences législatives des deux niveaux de gouvernement face à ce mode de transport.

Le cadre organisationnel du transport ferroviaire, de son côté, nous est révélé par d'innombrables structures administratives qui se partagent l'administration et la gestion de ce moyen de transport. Selon la typologie adoptée au chapitre premier, distinguons les structures administratives centrales et les structures administratives non-centrales qui interviennent dans l'administration canadienne des chemins de fer:

- Les structures administratives centrales sont au nombre de quatre: le Gouverneur en Conseil (G en C), le Ministère des Transports (MTC), le département d'Etat chargé des Affaires urbaines (DEAU), le Ministère des Finances (MFC).

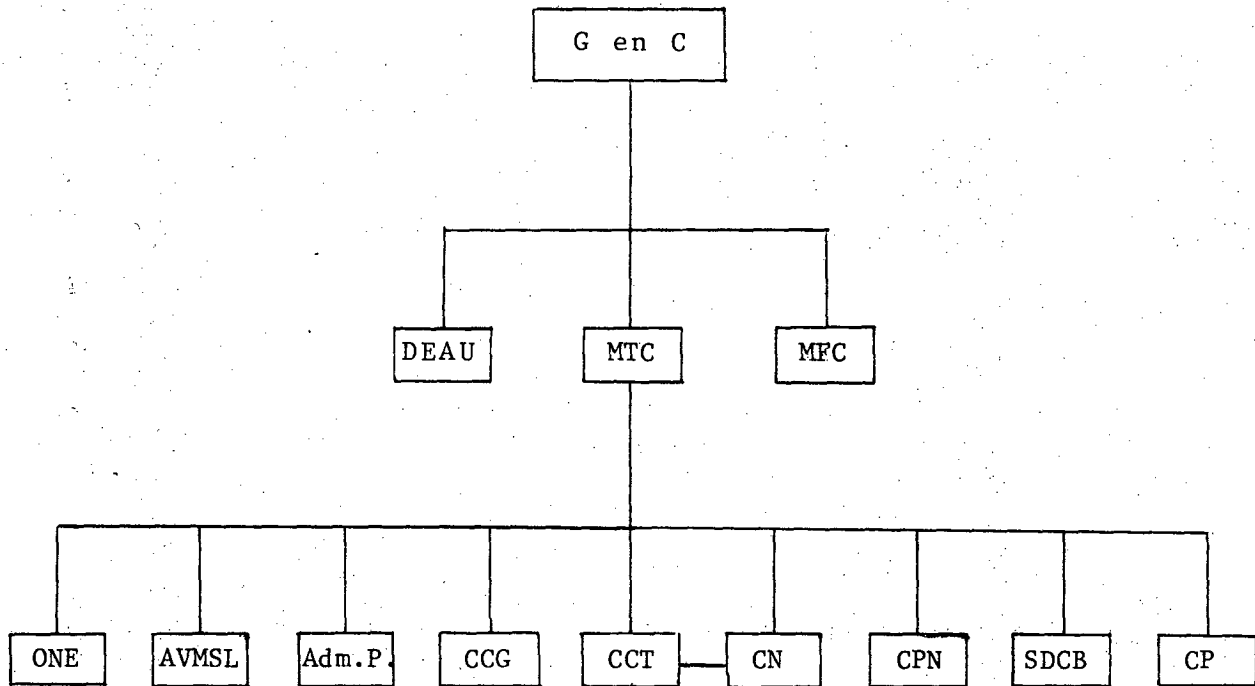
- *Les structures administratives non-centrales comprennent neuf organismes autonomes de gouvernement impliqués dans ce mode de transport. Nous y relevons la Commission canadienne des Transports (CCT), l'Office national de l'énergie (ONE), l'administration de la voie maritime du St-Laurent (AVMSL), une administration de pilotage (Adm. P.), une Commission de ports (CP), la Commission canadienne du grain (CCG), le Canadien national (CN), le Conseil des ports nationaux (CPN) et la société de développement du Cap-Breton (SDCB). (cf organigramme no. 3).*

Une analyse spécifique sera effectuée pour chacun de ces organismes à partir des rôles qu'ils remplissent découlant des activités postulées par la législation fédérale en matière de transport ferroviaire.

A la fin de la section, on retrouvera sous forme de tableaux la compilation des organismes en fonction des rôles et des activités qu'ils remplissent sur les divers composantes du transport par chemins de fer.

ORGANIGRAMME NO. 3

LES ORGANES ADMINISTRATIFS DU TRANSPORT FERROVIAIRE



Légende:

- G en C : Gouverneur en conseil
- MTC : Ministère des Transports
- DEAU : Département d'Etat chargé des Affaires urbaines
- MFC : Ministère des Finances
- CCT : Commission canadienne des transports
- CN : Canadien national
- CCG : Commission canadienne du grain
- ONE : Office national de l'énergie
- AVMSL : Administration de la voie maritime du St-Laurent
- Adm. P. : Administration de pilotage
- CPN : Conseil des ports nationaux
- SDCB : Société de développement du Cap-Breton
- CP : Commission de ports

3.1 Le cadre constitutionnel

3.1.1 La propriété des chemins de fer

L'article 92 (10a) stipule que les ouvrages et entreprises de chemins de fer sont de compétence fédérale s'ils relient la province à une autre ou à d'autres provinces ou s'étendent au-delà des limites de la province.

Toutefois, il n'est pas possible de distinguer entre ouvrages et entreprises de chemins de fer comme c'est le cas avec le transport routier. En effet, en ce qui concerne les entreprises de chemins de fer, il existe une confusion entre l'entreprise elle-même et les ouvrages qui y sont affectés.

C'est pourquoi, les compagnies de chemins de fer doivent acquérir des servitudes et des droits dans les provinces et les municipalités pour pouvoir efficacement exploiter leur service (gares, passages à niveau etc.).

Bien plus, les compagnies de chemins de fer peuvent aussi exploiter des entreprises connexes (hôtels, bateaux, transport routier etc.) qui sont des accessoires qui vont suivre le principal en termes de propriété. Toutefois, ces entreprises connexes doivent être soumises à la juridiction provinciale pour ce qui n'est pas nécessaire à l'exercice de la compétence fédérale en matière de chemins de fer interprovinciaux.

3.1.2 Les compétences législatives en matière de chemins de fer

Les compagnies de chemins de fer, qu'elles soient des compagnies de la couronne ou non, sont assujetties à la compétence du Parlement. En raison de l'ampleur des systèmes de chemin de fer, il faut reconnaître que cette compétence est très étendue.

Toutefois, dans l'arrêt de Notre-Dame de Bon Secours (1899 AC 367), on a bien indiqué que même dans le cas d'une compagnie de chemins de fer, qui existe et agit sous l'autorité provinciale, l'autorité provinciale peut dans certains cas édicter des règles, pour le bien commun et qui ne concernent pas l'exploitation du chemin de fer mais qui vont obliger les compagnies de chemin de fer à s'y conformer de même qu'à certaines réglementations municipales.

3.2 Cadre organisationnel

3.2.1 L'analyse des organisations

Les organismes administratifs formant le cadre organisationnel de l'administration canadienne des transports par chemins de fer se départagent, comme il a été mentionné dans l'introduction de ce chapitre en deux grandes familles: les structures administratives centrales (Gouverneur en conseil et ministères) et les structures administratives objets de décentralisation fonctionnelle ou organismes autonomes de gouvernement.

Lorsqu'on se réfère à la distribution des organismes selon cette typologie, on est frappé par le nombre élevé d'organismes autonomes de gouvernement qui participent à l'administration du transport par chemins de fer (cf organigramme no. 3) comparativement aux structures administratives centrales largement dominées par le Ministère des Transports.

De plus, l'analyse de ces deux groupes d'organismes révèle qu'il est difficile d'identifier l'un et l'autre à un rôle administratif spécifique. On peut tout au plus dégager certaines tendances. C'est ainsi qu'on peut constater que les organismes autonomes de gouvernement, à l'exception de la Commission canadienne des transports, de la Commission canadienne du grain et de l'Office national de l'énergie qui partagent avec le Gouverneur en conseil l'essentiel du rôle de régulation, assurent volontiers le rôle de production axiologique. Les ministères, de leur côté, semblent se spécialiser dans les

rôles de conception et de production régulateurs hormis le ministère des transports qui remplit tous les rôles.

Le Gouverneur en conseil

Le Gouverneur en conseil dans l'exercice de sa fonction administrative intervient uniquement au niveau de la régulation des facteurs de production et des types de transport. Il établit des règlements concernant le personnel qui assure le transport par chemin de fer, concernant la construction, l'exploitation, l'entretien, la régie, le bon usage et la protection du matériel et délivre des permis de construction de ponts de chemin de fer. Il régularise le transport des biens et des personnes en contrôlant les échanges de trafic et les droits de circulation, la fermeture d'embranchements non rentables, le prix de transport, les droits et en autorisant leur perception, en sanctionnant ou non les statuts, règles et règlements des compagnies de chemins de fer, en établissant lui-même de tels règlements pour les compagnies et personnes qui font usage des chemins de fer et en autorisant le ministre des finances à effectuer des paiements à une compagnie de chemin de fer qui assure le transport en vrac ou de la farine destiné à l'exportation depuis un point de l'intérieur jusqu'à un point de l'est du Canada.

Le Ministère des transports

Si le Ministère des transports intervient dans la gestion du secteur ferroviaire à la fois en tant qu'organe de conception, de régulation et de production, c'est au niveau des rôles de conception et de production que ses actions et interventions sont les plus significatives.

Le MTC remplit le rôle de conception axiologique lorsqu'il explore et étudie des régions pour la construction de chemins de fer. L'aspect régulateur de ce rôle prend la forme d'autorisation de paiement du coût d'établissement du ou des plans de transport relatifs à une zone d'étude des transports (transport des personnes et transport des biens).

C'est au niveau des facteurs de production - précisément au niveau du personnel - que le ministère remplit son rôle de régulation. Le Ministre peut en effet, intervenir (contrôle) pour fixer les salaires en cas de litige entre une compagnie et ses employés.

Le MTC assume le rôle de production axiologique au niveau du matériel, des deux types de transport et de l'environnement. Il peut construire, acheter, louer au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Ecosse des lignes ou embranchements de chemin de fer reliés aux chemins de fer de l'Etat. Il peut faire des achats et des acquisitions de matériel et effectuer des croisements, raccordements de chemins de fer. Il peut recevoir, transpor-

ter, voiturier les voyageurs et les marchandises sur les chemins de fer de l'Etat. Il peut finalement en tant que gestionnaire des chemins de fer abattre ou enlever des arbres dans le voisinage d'un chemin de fer et ériger des paraneiges temporaires sur les terres se situant dans le voisinage d'un chemin de fer. Le rôle de production régulatoire prend la forme de versement par le MTC de sommes ne dépassant pas 50% des frais nets pour le déplacement de lignes de chemin de fer, d'autorisation de versement de subventions spéciales pour la construction et la reconstruction de croisement étagé sur recommandations de la CCT, d'aide technique pour rationaliser l'exploitation d'embranchements non rentables, de contribution de fonds à la caisse des passages à niveaux.

Le département d'Etat chargé des affaires urbaines

Le département d'Etat chargé des affaires urbaines intervient dans l'environnement du transport ferroviaire en autorisant le paiement du coût d'établissement du ou des plans d'aménagement urbain relatifs à une zone d'étude des transports. Cette intervention se situe au niveau de la conception régulatoire.

Le Ministère des finances du Canada

Le Ministère des finances, de son côté, remplit le rôle de production régulatoire lorsqu'il dé-

dommage les compagnies pour les pertes subies par le maintien des lignes non rentables devant assurer le transport des biens et des personnes.

La Commission canadienne des transports

La Commission canadienne des transports intervient majoritairement au niveau de la régulation des trois composantes (facteurs de production, types de transport, environnement) du transport par chemins de fer. Elle participe aussi à la conception tant axiologique que réglementaire du secteur de transport à l'étude.

Par les études et recherches qu'elle entreprend sur les aspects économiques du transport par chemin de fer (facteurs de production et types de transport) elle remplit son rôle de conception axiologique. Lorsqu'au contraire elle fait enquête et rapport au ministre sur les mesures à prendre pour aider au développement économique du transport par chemin de fer, elle assure le rôle de conception réglementaire.

Organe de régulation par excellence, elle établit des règlements qui affectent la gestion du personnel et du matériel de chemin de fer et les types de transport, exerce des contrôles sur le personnel et sur tous les aspects du matériel, du transport des personnes et du transport des biens et délivre des permis de construction, et d'exploitation, d'abandon de lignes de chemins de fer pour le transport des biens et des personnes.

de fer pour le transport des biens et des personnes.

L'Office national de l'énergie

L'Office national de l'énergie étudie des questions traitant du transport de l'énergie (transport des biens) et fait rapport au ministre. C'est donc un rôle de conception régulateur que cet organisme assume.

L'administration de la voie maritime du St-Laurent

L'administration de la voie maritime du St-Laurent régule le matériel en établissant des règlements touchant les vaisseaux naviguant dans un canal ou dans des ouvrages appropriés, touchant les machines ou appareils destinés au chargement ou au déchargement de navires dans un canal.

Une administration de pilotage

Il en est de même d'une administration de pilotage qui, en édictant des règlements prescrivant les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire remplit le rôle de régulation sur le matériel.

Commission canadienne du grain

La Commission canadienne du grain intervient en tant qu'organe de régulation dans le transport des biens. Elle peut en effet exercer un contrôle sur le transport des grains.

Une Commission de ports, le Conseil des ports nationaux et les commissaires des ports de Toronto, Winnipeg, St-Boniface, Hamilton, North Fraser, Trenton, Port-Alberni, Belleville

Etablissent des règlements sur le matériel et les types de transport dans les limites des ports soumis à leur juridiction. Ces règlements concernent la construction, la réglementation, la mise en service et l'entretien de matériel de chemin de fer. Ils concernent aussi l'exploitation de chemins de fer pour le transport des biens et des personnes.

Ils peuvent aussi construire, acquérir, louer, entretenir un chemin de fer, l'exploiter ou le faire exploiter dans les limites de leur juridiction.

Dans le premier cas ces organismes assurent un rôle de régulation. Dans le second, c'est au rôle de production axiologique qu'il convient de situer leurs actions.

Le Canadien national

Le Canadien national est, comme Air-Canada, exclusivement un organe de production. C'est l'aspect axiologique de ce rôle qui détermine son existence. Il peut en effet construire, maintenir, exploiter des lignes de chemins de fer, acheter, louer, acquérir, établir, détenir, employer, exploiter des entrepôts et autres services (hôtels, services de messageries) pour faciliter le transport des biens et des personnes.

La Société de développement du Cap-Breton

Entre autres activités, la Société de développement du Cap-Breton peut exploiter un chemin de fer pour le transport des biens et des personnes. Elle remplit de ce fait un rôle de production axiologique dans le secteur du transport par chemins de fer.

Le ministère des transports, la Commission canadienne des transports et le Canadien National sont les trois organismes administratifs de qui dépendent effectivement l'administration canadienne du transport par chemins de fer. Le ministère intervient presque exclusivement au niveau des rôles de conception et de production tant axiologiques que réglementaires. La Commission domine largement le rôle de régulation qu'elle partage avec le Gouverneur en conseil. Le CN de son côté concentre ses énergies pour la satisfaction du rôle de production axiologique dans le but de posséder ou d'avoir à

sa disposition le matériel nécessaire à l'exploitation des lignes de chemins de fer pour le transport des biens et des personnes.

Les autres structures administratives décentralisées fonctionnellement ont des champs d'action limités soit à des territoires ou des portions de territoire bien spécifiées, soit au transport d'un type de produit. Dans le premier cas on pense tout naturellement à l'administration de la voie maritime du St-Laurent, à une administration de pilotage, à une commission de ports et au Conseil des ports nationaux. Dans le second cas, il faut faire référence à l'Office national de l'énergie et à la Commission canadienne du grain. Tous ces organismes interviennent presque uniquement au niveau du rôle de régulation, l'exception à la règle étant une commission de ports, le Conseil des ports nationaux qui en plus du rôle de régulation participent à la production axiologique du transport ferroviaire sur leur territoire.

Il y a lieu de mentionner que la Commission canadienne des transports conçoit axiologiquement le secteur ferroviaire piétinant de la sorte, à notre point de vue, des plates-bandes du Ministère des transports qui, en l'occurrence, devrait être le seul concepteur axiologique tant au niveau des facteurs de production, des types de transport et de l'environnement du système de transport par chemins de fer.

3.2.2 Tableaux synthèses

Tableau 3.2.2.1 Les organes de conception et facteurs de transport

organes administratifs	Rôle de conception		activités (opérations)	Facteurs de production		
	axiologique	régulatoire		personnel	matériel	finance
CCT		X	Enquête et rapport au Ministre sur les mesures à prendre pour aider au développement économique	X	X	X
	X		entreprendre des études et des recherches sur les aspects économiques des transports par rail	X	X	X
		X	enquête et conseil au gouvernement		X	X
		X	établissement de normes et de critères économiques sur les investissements fédéraux à répartir entre les divers moyens de transport		X	
MTC	X		exploration et études de région pour la construction de chemins de fer		X	

Tableau 3.2.2.2 Les organes de conception et les types de transport

organes administratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	types de transport	
	axiologique	régulatoire		transport des personnes	transport des biens
CCT	X		Etudes et recherches	X	X
		X	enquête et rapport au Ministre sur le développement économique et sur la situation financière des compagnies de chemins de fer	X	X
MTC		X	autorisation de paiement du coût d'établissement du ou des plans de transport relatifs à une zone d'étude des transports	X	X
ONE		X	études de questions traitant du transport de l'énergie et rapport au Ministre		X

Tableau 3.2.2.3 Les organes de conception et l'environnement

organes administratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	environnement
	axiologique	régulatoire		
MAU*		X	Autorisation de paiement du coût d'établissement du ou des plans d'aménagement urbain relatifs à une zone d'étude des transports	X

Tableau 3.2.2.4 Les organes de régulation et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
CCT	règlements	ordonnances et règlements en vue de la protection du public	X		
"	contrôle	ordonner la suspension ou la destitution en cas de négligence ou de faute lors d'un accident	X		
"	contrôle	juger de la possibilité d'indemniser lors de transfert ou de modification sur un circuit	X		
"	règlements	ordonnances et règlements pour la protection contre les incendies en milieu ferroviaire	X	X	
"	contrôle	inspection		X	
"	règlements	ordonnances et règlements en vue de la protection des employés et du public		X	
"	règlements	ordonner qu'une compagnie subventionnée fournisse un service sur		X	
"	règlements	ordonnances au sujet d'une construction touchant une étendue d'eau navigable		X	
"	règlements	ordonnances pour la mise en service ou l'exploitation d'un tel ouvrage		X	
"	règlements	ordonnances relatives à la construction ou modification à l'exploitation d'un ouvrage par ou sous lequel passent les trains		X	
"	contrôle	approbation du tracé d'un chemin de fer projeté ou de modification d'un chemin de fer existant		X	
"	permis	autorisation de construction		X	
"	contrôle	contrôle sur toute construction ou modification d'un chemin de fer		X	
"	contrôle	ordonner à une compagnie de construire, de maintenir et de tenir en service un embranchement		X	

(Suite)

Tableau 3.2.2.4 Les organes de régulation et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
CCT	Contrôle	interdiction ou restriction dans l'usage pour raison de sécurité		X	
"	règlements	ordonnances et règlements pour l'attelage des voitures, sur l'utilisation des combustibles ou de la force motrice ou sur le mode de moyen de traction		X	
"	règlements	ordonnances et règlements sur la vitesse des trains		X	
"	règlements	ordonnances et règlements sur la circulation		X	
"	contrôle	approbation de l'emplacement d'une nouvelle gare		X	
"	contrôle	obligation à une compagnie de fournir un service public		X	
"	contrôle	ordonner des réparations		X	
"	règlements	permettre des croisements ou raccordements des lignes à un autre chemin de fer		X	
"	permis	autorisation de ne pas respecter la hauteur et la largeur d'une superstructure au dessus d'une voie publique		X	
"	contrôle	exiger des modifications ou la reconstruction		X	
"	permis	permission de déplacement, de fermeture ou d'abandon (gares)		X	
"	règlements	règlementation sur les conditions d'expropriation ou de transfert de terrains entre deux compagnies de chemin de fer		X	
"	contrôle	obliger les compagnies à soumettre statistiques et rapports sur leurs états financiers			X
"	contrôle	se prononcer sur la rentabilité d'une ligne			X

(Suite)

Tableau 3.2.2.4 Les organes de régulation et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
MTC	contrôle	intervention du ministre pour fixer les salaires en cas de litige	X		
G en C	règlements	établissement de règlements	X		
"	permis	autorisation de construction(ponts de chemins de fer)		X	
"	règlements	établissement de règlements sur la construction, l'exploitation et l'entretien		X	
"	règlements	établissement de règlements pour la régie, le bon usage et la protection		X	
A.V.M ST L	règlements	établissement de règlements		X	
Adm. de pilotage	règlements	règlements concernant les navires soumis au pilotage obligatoire		X	
Commissaires des havres de Toronto, Winnipeg, St-Boniface, Hamilton, North Fraser, Trenton, Port Alberni, Belleville	règlements	établissement de règlements concernant la construction, la réglementation, la mise en service et l'entretien		X	

Tableau 3.2.2.5 Les organes de régulation et types de transport

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Types de transport	
			transport des personnes	transport des biens
CCT	Contrôle	Approbation ou rejet de tarif	X	X
"	Contrôle	contrôle de tarif	X	X
"	Contrôle	maintien de tarif préférentiel sur les lignes de l'est		X
"	contrôle	contrôle sur l'ouverture d'un chemin de fer	X	X
"	contrôle	autorisation ou refus d'une demande d'abandon de ligne	X	X
"	contrôle	autorisation ou refus d'une demande de suppression d'un service de train-voyageur	X	
"	contrôle	contrôle du mouvement des trains transportant des voyageurs	X	
"	règlement	ordonnances permettant la correspondance du courrier et d'échange de marchandises		X
"	règlement	ordonnances au sujet du transport gratuit ou à prix réduit	X	X
"	contrôle	contrôle sur le transport du grain		X
"	inspection-contrôle	détermination du degré de responsabilité d'une compagnie de chemin de fer dans le transport		X
G en C	contrôle	contrôle des échanges de trafic et des droits de circulation		X
"	contrôle	contrôle sur la fermeture d'embranchements	X	X
"	contrôle	sanctionner ou non les statuts, règles et règlements des compagnies de chemin de fer	X	X
"	contrôle	contrôle sur le prix de transport, les droits et en autoriser la perception	X	X
"	règlements	règlements pour les compagnies et personnes qui font usage des chemins de fer	X	X
G en C	permis	autorisation au ministre des finances à payer à une compagnie de chemin de fer..... pour le transport en vrac ou de la farine pour l'exportation depuis un point de l'intérieur jusqu'à un point de l'Est un montant à déterminer.		X

(Suite)

Tableau 3.2.2.5 Les organes de régulation et types de transport

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	Types de transport	
			transport des personnes	transport des biens
Les commissaires de port de Toronto, Winnipeg, St-Boniface, Hamilton, North Fraser Trenton, Port-Alberni et Belleville	Règlements	établissement de règlements concernant l'exploitation de chemins de fer	X	X
Commission canadienne du grain	contrôle	exercice de contrôle sur le transport des grains		X
CCT	contrôle	exercice de contrôle sur les plans de transport et les plans de financement	X	X
"	contrôle	prendre les mesures qui conviennent pour faciliter le transport pendant l'exécution d'un plan de transport	X	X
"	contrôle	prendre les mesures appropriées pour empêcher la circulation sur toute ligne située dans la zone d'étude pour l'exécution d'un plan de transport	X	X
"	contrôle	exercice du contrôle sur les péages sur les ponts et tunnels internationaux	X	X
"	contrôle	enquêtes sur tout accident ferroviaire	X	X
"	contrôle	interdire, restreindre la circulation à cause de la présence de danger	X	X
"	contrôle	obliger les compagnies de chemins de fer à faire rapport et donner des statistiques sur les accidents ferroviaires	X	X
"	règlements	réglementer le transport des matières explosives ou dangereuses		X

Tableau 3.2.3.6 Les organes de régulation et l'environnement

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	environnement
CCT	permis	autorisation d'exploiter des mines ou minéraux	dans le voisinage d'un chemin de fer
"	règlements	ordonner la pose de drains et conduites d'eau et en autoriser l'emploi	dans le voisinage d'un chemin de fer
"	permis	autoriser la construction d'un canal, tunnel, rigole, fils métalliques, conduite d'eau devant traverser un chemin de fer pour des ouvrages de forces hydrauliques de mines et d'irrigations si constructeur et compagnie de chemin de fer ne s'entendent pas	dans le voisinage d'un chemin de fer

Tableau 3.2.2.7 Les organes de production et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	Facteurs de production		
	axiologique	régulatoire		personnel	matériel	finance
MTC	X		construction, achat, location au Québec au N.-B. et en Nouvelle-Ecosse de lignes ou embranchements de chemin de fer reliés aux chemins de fer de l'Etat		X	
		X	versement de somme ne dépassant pas 50% des frais nets pour le déplacement de lignes de chemin de fer		X	
	X		achat et acquisition		X	
	X		croisement, raccordement de chemin de fer		X	
		X	autorisation du versement d'une subvention spéciale pour la construction ou la reconstruction de croisement étagé sur recommandation de la CCT		X	
		X	aide technique pour rationaliser l'exploitation d'embranchements non rentables		X	
		X	fonds à la caisse des passages à niveaux		X	
CN	X		construire et maintenir, exploiter des lignes de chemins de fer		X	
	X		acheter, louer, acquérir, établir, détenir, employer, exploiter des entrepôts		X	
Commissaires des ports de Toronto, Winnipeg, St-Boniface, Hamilton, North Fraser, Trenton, Port Alberni, Belleville et les Commissions de ports et le Conseil des ports nationaux	X		construire, acquérir, louer, entretenir un chemin de fer dans les limites de transports		X	

Tableau 3.2.2.8 Les organes de production et types de transport

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	types de transport	
	axiologique	régulatoire		transport des personnes	transport des biens
MTC	X		recevoir, transporter et voiturier les voyageurs et les marchandises	X	X
MFC		X	montant de dédommagement pour les pertes subies par le maintien des lignes non rentables	X	X
CN	X		exploiter un chemin de fer	X	X
CN	X		effectuer des opérations de messageries		X
SDCB	X		exploiter un chemin de fer	X	X
Commissaires de ports de Toronto, Winnipeg, St-Boniface, Hamilton, North Fraser, Trenton, Port-Alberni, Belleville, les commissions de port et le conseil des ports nationaux	X		exploiter ou faire exploiter un chemin de fer		X

Tableau 3.2.2.9 Les organes de production et l'environnement

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	Environnement
	axiologique	régulatoire		
MTC	X		abattre, enlever les arbres	X
	X		exiger des paraneiges	X
CCT	X		enlever les arbres, les constructions, la terre ou les autres obstacles à la vue à un croisement de voie publique par un chemin de fer	X

CHAPITRE QUATRIEME

TRANSPORT MARITIME

Introduction

A l'époque de la signature de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique le transport ferroviaire et le transport maritime constituaient les deux seuls moyens susceptibles d'assurer le transport des biens et des personnes sur de longues distances. Le transport par chemins de fer débutait à peine tandis que le transport maritime avait déjà acquis ses lettres de noblesse. Il était donc normal de réserver à ce mode de transport une place de premier plan dans la répartition des compétences et juridictions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux lors de l'élaboration de la Constitution canadienne.

L'analyse du cadre constitutionnel en matière de transport maritime débutera par la présentation générale des articles de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique relatifs à ce mode de transport. Elle se poursuivra en mettant en relief l'état du droit sur le plan constitutionnel relativement aux différents aspects du transport maritime soit les ports, les quais, phares, dragueurs etc. et les canaux.

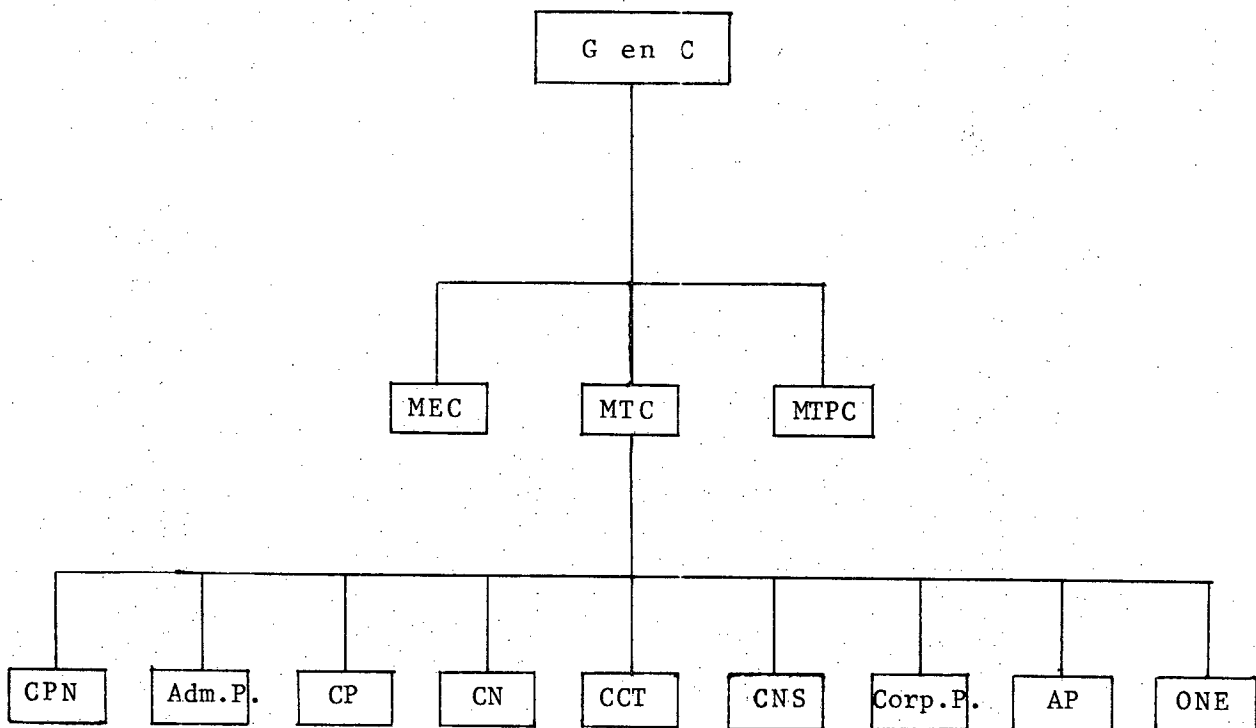
Les organismes administratifs habilités à entreprendre des actions et interventions en vue de répondre aux exigences du cadre constitutionnel se partagent, comme dans les autres cas, en deux grandes familles de structures: les structures administratives centrales et les structures administratives objets de décentralisation fonctionnelle.

Le Gouverneur en conseil (G en C), le Ministère des Transports (MTC), le Ministère de l'Environnement (MEC) et le Ministère des Travaux publics (MTPC) font partie de la première catégorie d'organismes.

Dans la seconde catégorie, on dénombre neuf (9) organismes. Ce sont la Commission canadienne des transports (CCT), le Conseil des ports nationaux (CPN), l'Office national de l'énergie (ONE), une administration de pilotage (Adm. P.), une Commission de ports (CP), une corporation de ports (Corp. P.), une autorité de pilotage (AP), le Canadian National Steamships (CNS) et le Canadien National (CN) (cf organigramme no 4).

ORGANIGRAMME NO 4

LES ORGANES ADMINISTRATIFS DU TRANSPORT MARITIME



Légende:

- G en C : Gouverneur en conseil
- MTC : Ministère des Transports
- MEC : Ministère de l'Environnement
- MTPC : Ministère des Travaux publics
- CPN : Conseil des ports nationaux
- Adm. P. : Administration de pilotage
- CP : Commission de ports
- CN : Canadien National
- CCT : Commission canadienne des transports
- CNS : Canadian National Steamships
- Corp. P. : Corporation de ports
- AP : Autorité de pilotage
- ONE : Office national de l'énergie

4.1 Le cadre constitutionnel

4.1.1 Présentation générale des articles du BNAA relatifs au transport maritime

L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique attribue au Parlement du Canada le pouvoir de légiférer sur la navigation et les expéditions par eau (shipping) en vertu de l'article 91(10).

Cette compétence fédérale qui semble claire, à première vue, entre en conflit avec les articles 92 (10) et (13) dévolus aux compétences provinciales.

L'article 92 (10) est à l'effet que:
"Les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes:

- 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"

sont de compétence provinciale.

D'autre part, l'article 92 (13) stipule que la propriété et les droits civils sont de compétence provinciale.

On pourrait interpréter le paragraphe 10 de l'article 92 à contrario et avancer que les items qui n'y sont pas spécifiquement exclus de la compétence du Parlement du Canada sont attribués à celle des législatures provinciales, comme par exemple les "lignes de bateaux" intra-provinciales. On pourrait donc en conclure que tout ce qui touche au transport maritime inter-provincial et international se rattache à la navigation et aux expéditions par eau de l'article 91 (10) tandis que tout ce qui touche au transport maritime intraprovincial, tel le contrat de transport, la responsabilité du transporteur etc... découlerait de l'article 92(13).

C'est pourquoi on doit faire une distinction entre la navigation et le shipping:

- a) la navigation est toujours de compétence fédérale même pour ce qui a trait à la circulation maritime et aux aspects techniques du transport intraprovincial;
- b) le shipping ou les expéditions par eau sera de compétence fédérale ou provinciale selon que l'objet est de nature interprovinciale et internationale ou non.

De plus, l'article 108 stipule que les ouvrages et propriétés publics de chaque province, énumérés dans la troisième annexe du BNAA, appartiennent au Canada. Or cette annexe transfère la propriété des phares, des quais, des havres publics au Canada.

4.1.2 Etat du droit sur le plan constitutionnel relativement aux différents aspects du transport maritime

4.1.2.1 Les ports

4.1.2.1.1. L'administration des ports

En vertu de l'article 91(10), la navigation et les expéditions par eau sont sous la juridiction exclusive du Parlement fédéral. L'article 92 (10) exclut ces domaines de la juridiction provinciale dans les cas où la navigation relie deux provinces ou plus, ou relie une province à un pays étranger. Le transport maritime intra-provincial relève donc des provinces.

En conséquence, l'administration portuaire au Canada relève du ministre des Transports qui agit directement par les services de son ministère ou par l'entremise des Commissions de port, du Conseil des ports nationaux et de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.

Les ports qui relèvent directement du ministère des Transports comprennent les onze ports ré-

gis par des commissions, plus de trois cents ports publics et plusieurs milliers de quais de l'Etat. Du conseil des ports nationaux dépendent une douzaine de ports.

Disons quelques mots sur ces types de ports:

Les ports régis par la Commission des ports nationaux

Ces ports appartiennent au Fédéral. L'extension d'un port national par l'autorité fédérale ne peut se faire que par expropriation (1). La compétence fédérale est prépondérante et couvre à peu près tous les aspects des activités qui se déroulent sur les ports.

Toutefois, sur les droits ou biens privés dans les limites de l'un quelconque des ports du conseil, il semble que ce dernier n'aurait pas juridiction.

Les ports régis par une commission

Une commission de port est essentiellement fondée pour administrer un port public lorsque les municipalités locales qui bordent le port désirent con-

(1) L'article 12 de la Loi concernant le Conseil des ports nationaux permet l'acquisition de terrains par le Conseil en vertu de la Loi sur les expropriations.

tribuer à l'administration et à l'aménagement du port dans l'intérêt local et régional.

Les ports publics

Ces ports sont proclamés ports publics en vertu de la Partie X de la Loi sur la marine marchande du Canada. Toutes les eaux navigables dépendent du gouvernement fédéral, mais le gouvernement peut déclarer que telle ou telle étendue d'eau constitue un port public et y appliquer les dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada concernant les ports publics ainsi que des règlements d'exécution de cette loi pour la surveillance de la navigation et du trafic maritime dans les limites déterminées par le port.

Les quais de l'Etat

Les quais de l'Etat ont été administrés par le ministère des Transports en vertu de la Loi sur les ports et jetées de l'Etat de 1937 et de ses règlements d'exécution. En effet, plusieurs milliers de quais publics sont situés dans des ports qui n'ont pas été déclarés ports publics en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada. Ces quais sont destinés à la marine marchande, à la pêche, à des transbordeurs, aux activités récréatives et touristiques⁽¹⁾.

(1) Une loi fédérale en préparation sur les ports de pêche et les installations portuaires pour petits bateaux devrait éventuellement modifier cette politique.

4.1.2.1.2 La propriété des ports

Pour ce qui est de la propriété du lit des ports qui ne relèvent pas de la Commission des ports nationaux, on ne voit pas exactement quels sont les titres de propriété du Gouvernement fédéral. En effet, en vertu de l'article 108 du BNAA, les ports publics relèvent de la Couronne du chef du Canada. A l'annexe III de cet article sont énumérés tous les ouvrages et biens publics appartenant au Gouvernement fédéral dont les hâvres publics. Cette expression "hâvres publics" englobait tous les ports publics du Canada qui n'avaient pas été aliénés et qui étaient effectivement en service en 1867. Cependant le BNAA ne comportait aucune liste de ces ports et n'indiquait pas leurs limites.

Il va de soi qu'aujourd'hui, il n'est pas possible de déterminer quelles étaient les limites de ces ports en 1867, et même dans certains cas, il y a un doute quant au propriétaire du port, ce qui donne lieu à des contestations continuelles au sujet de la propriété du lit des ports.

Le Canada et la Colombie-britannique se sont entendus en 1924 et des décrets complémentaires ont été rendus que l'on désigne aujourd'hui sous le titre d'Accord des six ports de la Colombie-britannique. D'autre part, le Canada et l'Ontario ont eu à ce propos, pendant de nombreuses années, des discussions qui ont abouti à l'adoption d'une convention relative aux ports de l'Ontario qui reconnaissait vingt-sept ports comme

appartenant au Canada et tous les autres comme appartenant à cette province.

Le Québec n'a pas encore conclu une telle entente avec le fédéral. Il faut signaler que la cause sur les gisements miniers sous-marins (1966, Rapport de la Cour Suprême) a émis l'opinion, entre autres, que les territoires submergés de la Colombie-britannique, situés au-delà de la ligne des basses-eaux appartenaient à la Couronne du Chef du Canada. Ceci pourrait donc signifier que la propriété du lit des ports situés en dehors des eaux intérieures pourrait être de propriété fédérale.

4.1.2.2 Quais, phares, dragueurs, etc....

Tout ce qui relève de la navigation de façon directe est assujéti à la juridiction législative du Gouvernement fédéral. C'est ainsi que les quais et autres installations littorales nécessaires à la navigation et au fonctionnement d'un port sont régis en vertu des lois fédérales et assujéttis à la réglementation fédérale.

4.1.2.3 Les canaux

La juridiction fédérale ne fait aucun doute en ce qui concerne les canaux qui existaient lors

de l'acte de 1867 et dont la propriété a été transférée au gouvernement fédéral tel qu'indiqué dans la troisième annexe du BNAA. Pour ce qui est des nouveaux canaux, compte tenu que la province est propriétaire du lit des cours d'eau dans lesquels ces canaux devront être aménagés, il y a conflit possible avec l'autorité fédérale qui a juridiction en matière de navigation.

Quoiqu'il en soit, le fédéral exerce sa compétence législative sur les voies de desserte des canaux, sur les travaux, sur la propriété des canaux, y compris la construction de routes, sur l'usage des routes, chemins de halage, sentiers, sur l'excès de vitesse et sur la circulation routière et la vitesse sur les ponts des canaux.

D'autre part, en vertu de la loi sur l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent, le fédéral a légiféré quant à l'immatriculation et au permis de conduire et quant à l'observation des lois provinciales et municipales sur la circulation; il a également légiféré sur la signalisation routière, sur la direction et la surveillance de la circulation, la vitesse, le stationnement, etc... . Par ailleurs, l'Administration de la Voie maritime du St-Laurent peut acquérir des terrains, y faire des ouvrages, construire des ponts, imposer des péages sur les routes sous sa juridiction etc.... .

4.2 Le cadre organisationnel

4.2.1 L'analyse des organisations

La répartition des rôles entre les différentes structures administratives intervenant dans l'administration canadienne du transport maritime obéit, grosso modo, au même schéma de distribution que nous avons constaté jusqu'à présent dans les deux précédents chapitres. Les organes centraux oeuvrent davantage au niveau de la conception et de la production axiologiques, à l'exception, bien entendu, du ministère des transports qui conçoit, régule et produit. Les organes non centraux, de leur côté, se spécialisent, de préférence, dans la régulation et la production. L'exception, dans ce dernier cas, revient à la Commission canadienne des transports qui participe à la régulation et à la conception de l'administration du secteur maritime.

Le Gouverneur en conseil

Le Gouverneur en conseil élabore des normes, formule des règlements, exerce des contrôles sur les trois composantes du secteur. Les normes ont trait à la protection du personnel, à l'attribution, la suspension et la révocation de brevets de pilotage, aux qualités requises pour le pilotage. Elles concernent aussi le transport de cargaisons de grain par des navires se trouvant dans un port du Canada. Les règlements que formule le Gouverneur en conseil concernent

l'émission de certificats de capacité et de services aux gens de mer, les attitudes à prendre face aux marins canadiens naufragés ou en détresse, le nombre de personnes requis sur un bateau, la sécurité des personnes et des biens dans les aéroglisseurs, la conduite des détenteurs de permis de navigation sur les passages d'eau, les sinistres maritimes de tout genre, les droits à verser par un propriétaire de navires pour l'utilisation des ports canadiens. Ces règlements s'adressent aussi au matériel (la construction des navires, machines et autres équipements et signalisations externes, l'immatriculation, la dimension et la nature des embarcations sur les passages d'eau, la disposition des déchets, l'administration des ports, quais, jetées...., l'usage des infrastructures, les droits à verser pour usage d'infrastructures maritimes...) et à la protection de l'environnement (prévention de la pollution par les hydrocarbures, les produits chimiques, détritiques, eaux d'égoûts, l'entretien des feux de signalisation et toute autre précaution à la navigation en ce qui a trait au câble de traîle dans ou sur les eaux navigables). Les contrôles s'exercent sur l'exploitation des bassins de radoub (matériel). Il régleme aussi le chargement, le débarquement, la manutention, le transport du poisson ainsi que l'exploitation des bateaux de pêche.

En plus de ce rôle de régulation, le Gouverneur en conseil établit des bureaux d'enrollement

dans tous les ports du Canada, autorise de verser des subventions à toute compagnie ou corporation qui construit un bassin de radoub. Il participe de ce fait au rôle de production sous ses deux aspects.

Le Ministère des Transports

Organe de conception axiologique le ministère des transports approuve des plans et emplacements des ouvrages (matériel) construits ou placés dans les eaux navigables. Organe de régulation, elle émet des certificats de service et de capacité aux gens de mer. Organe de production régulateur, il fournit au personnel les moyens d'acquérir les connaissances nécessaires pour l'obtention de certificats de capacité. Organe de production axiologique, il construit, entretient, répare les canaux et ouvrages, exploite tous les ports, quais, jetées (matériel), gère tous les phares, bateaux, feux, fanaux, signaux qui rendent la navigation plus sûre et plus facile.

Le Ministère des Travaux publics du Canada

Le Ministère des Travaux publics remplit le rôle de production axiologique lorsqu'il exploite un bassin de radoub, gère, exploite les barrages, usines hydrauliques, havres, jetées, ouvrages... .

Le Ministre de l'Environnement

Le Ministre de l'Environnement intervient au niveau de la régulation et de la production du transport maritime (infrastructures, matériel de pêches et pollution des eaux). En effet, il interdit de donner congé à un navire ou de lui permettre de prendre la mer s'il n'est pas convenablement équipé. Il impose des amendes et contraventions pour omission de boussole et autres équipements sur un navire de pêche, réglemente l'obtention de permis d'exploitation de bateaux de pêche, interdit de jeter par dessus bord du lest, des cendres de charbon, des pierres ou d'autres substances nuisibles ou délétères dans une rivière, un port, dans les eaux où se fait la pêche (protection de l'environnement).

Finalement, les ports de pêche, les marinas et les quais touristiques dépendent du Ministre de l'Environnement en ce qui concerne leur gestion courante.

La Commission canadienne des transports

La Commission canadienne des transports participe à la conception et à la régulation de l'administration du transport maritime. Elle remplit son rôle de conception axiologique lorsqu'elle fait des études et des recherches sur les aspects économiques des facteurs de production et régulatoire lorsqu'elle fait des enquêtes, examens, constatations et rapports

au ministre sur les différents aspects du personnel, du matériel et des finances du secteur maritime et au sujet des travaux des agences et organismes internationaux et intergouvernementaux (environnement).

Elle remplit le rôle de régulation lorsqu'elle exerce un contrôle sur l'acquisition d'intérêt par un transporteur maritime dans les affaires d'un autre transporteur (finance), sur les taxes à verser par un détenteur de permis d'exploitation pour le transport des biens et des personnes, sur les conditions d'exercice d'un permis d'exploitation et lorsqu'elle délivre des permis d'exploitation pour le transport des biens et des personnes.

Le Conseil des ports nationaux

Cet organisme peut construire des navires (matériel) et les exploiter (transport des biens et des personnes). Elle assure donc, de ce fait, le rôle de production axiologique.

L'Office national de l'énergie

L'Office national de l'énergie devant étudier les questions relatives au transport de l'énergie à l'intérieur et à l'extérieur du Canada (transport des biens) et faire rapport au ministre est un organe qui remplit le rôle de conception régulatoire dans l'administration canadienne du transport maritime.

Une administration de pilotage

Une administration de pilotage intervient au niveau de la régulation du secteur. Elle établit des règlements qui prescrivent les catégories de brevets et certificats de pilotage et les conditions de leur obtention, elle délivre des brevets et certificats de pilotage.

Une autorité de pilotage

Une autorité de pilotage, sur le territoire soumis à sa juridiction, établit des règlements sur les conditions d'obtention de brevet de pilote et d'apprenti, devant assurer la bonne conduite des pilotes, capitaines, lieutenants et sur les conditions d'exploitation et l'entretien des bateaux pilotes et de leur équipement. Elle émet des brevets et des certificats de pilotage. Comme l'administration de pilotage, elle participe à la régulation du secteur. L'autorité de pilotage intervient aussi au niveau de la production régulatoire lorsqu'elle fournit de l'aide financière pour la création de compagnies en vue du maintien des bateaux-pilotes.

Une Commission de ports

Une Commission de ports réglemente l'utilisation et l'aménagement de terrains, bâtiments

et autres biens (matériel), l'utilisation du port par les navires, la construction de chenaux, docks, quais, jetées, etc. (matériel); la manipulation, l'emmagasina-ge d'explosifs ou substances dangereuses (transport des biens) dans les limites du port, la construction, l'ex-ploitation et l'entretien d'équipements et de matériel dans le voisinage du port et l'érection de tours ou po-teaux, le montage ou la pose de fils ou câbles dans le voisinage du port (environnement); elle règle et contrôle la navigation, les ouvrages et tous travaux de construction dans ou sur le port. C'est donc un organe de régulation.

Une corporation de ports (Toronto, Winnipeg, St-Bonifa-ce, Hamilton, North-Fraser, Trenton, Port-Alberni, Bel-leville).

Une corporation de ports est aussi un organe de régulation du transport maritime puisqu'elle règle et contrôle le déchargement, l'expédition d'explosifs ou de substances inflammables.

Le Canadian National Steamships

Le Canadian National Steamships achè-te, prête, acquiert des navires (matériel). Cette com-pagnie remplit de ce fait le rôle de production axiolo-gique.

Le Canadien National

Le Canadien National construit des navires, remorqueurs, transbordeurs de voitures, dragues, péniches, berges, bateaux, embarcations (matériel) et les exploite dans le transport des biens et des personnes. Cette corporation partage donc le rôle de production axiologique avec le Canadian National Steamships et le Conseil des ports nationaux.

Le rôle de conception tant axiologique que réglementaire n'est pas particulièrement bien rempli par les organismes administratifs oeuvrant dans l'administration canadienne du transport maritime. On y retrouve le ministère des transports qui ne fait qu'approuver des plans et emplacements d'ouvrages et la Commission canadienne des transports qui fait des études et recherches, des enquêtes, des examens, constatations et rapport au ministre. Encore une fois il faut se demander si ces dernières activités de la CCT ne seraient pas mieux remplies par le Ministère des transports.

Le sous-développement au niveau de la conception est largement compensé au niveau de la réglementation. Les organes de régulation foisonnent dans ce secteur. En premier lieu, il convient de mentionner le Gouverneur en Conseil et la Commission canadienne des transports. Puis interviennent un certain nombre d'organismes régulateurs spécifiques au secteur. Ce sont: une administration de pilotage, une autorité de pilotage, une commission de ports, une corpora-

tion de ports. L'intervention de ces différents organismes entraîne de la duplication au niveau de ce rôle. Presque tous règlementent, normalisent, contrôlent et délivrent des permis. De plus, aucun rapport de dépendance dans l'action ne semble exister entre eux.

Le rôle de production axiologique et régulateur est rempli par des organismes qui ont vocation pour ce type de tâches. Le Ministère des Transports et le Gouverneur en conseil remplissent à la fois ce rôle sous ses deux aspects tandis que le Conseil des ports nationaux, le Canadien National Steamships et le Canadien National (CN) assurent uniquement l'aspect axiologique de ce rôle. Le gouverneur en conseil aurait avantage, à notre point de vue, à abandonner l'aspect axiologique de ce rôle au profit du Ministère des Transports.

4.2.2 Tableaux synthèses

Tableau 4.2.2.1 Les organes de conception et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de conception		Activités(opérations)	Facteurs de production		
	axiologique	régulateur		personnel	matériel	finance
CCT	X		études et recherches sur les aspects économiques	X	X	X
		X	examens, constatations et rapports au ministre au sujet des salaires et de la subsistance	X		
		X	enquêtes et conseils au gouvernement sur ses programmes de dépenses pour la fourniture d'installations et de matériels		X	
		X	normes et critères économiques pour la détermination des investissements fédéraux et sur la détermination des rendements financiers souhaitables		X	X
		X	enquêtes, constatations et rapports au ministre sur les caractéristiques des navires		X	
		X	enquêtes et conseils au gouvernement pour développer les revenus provenant de l'utilisation du matériel			X
		X	enquêtes, examens et rapports au ministre au sujet du coût de l'assurance maritime			X
MTC	X		approbation de plans et emplacements des ouvrages construits ou placés dans les eaux navigables		X	

Tableau 4.2.2.2 *Les organes de conception et les types de transport*

organes administratifs	Rôle de conception		Activités(opérations)	types de transport	
	axiologique	régulatoire		transport des personnes	transport des biens
CCT		X	examens, constatations, rapports au ministre	X	X
ONE		X	études des questions relatives au transport de l'énergie à l'intérieur et à l'extérieur du Canada et rapport au ministre.		X

Tableau 4.2.2.3 Les organes de conception et l'environnement

organes administratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	Environnement
	axiologique	régulatoire		
CCT		X	examens, constatations, rapports au ministre des transports au sujet des travaux des agences et organismes internationaux et intergouvernementaux	agences, organismes internationaux, intergouvernementaux

Tableau 4.2.2.4 Les organes de régulation et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
G en C	règlements	règlements sur les certificats de capacité et de service	X		
	règlements	règlements concernant le secours, l'entretien, le renvoi de marins canadiens naufragés ou en détresse	X		
	normes	normes relatives à l'habillement et à l'équipement de protection	X		
	normes	prescription des qualités pour le pilotage sur les grands lacs	X		
	règlements	règlements sur le personnel requis	X		
	normes	normes pour attribution de brevets ainsi que suspension et révocation des brevets	X		
	règlements	règlements sur la construction des navires, machines et tout autre équipement et signalisation externes (marquages)		X	
	règlements	règlements sur l'immatriculation		X	
	règlements	règlements sur la livraison de permis à des bâtiments exemptés de l'immatriculation		X	
	règlements	règlements pour la navigation maritime (équipements lumineux etc)		X	
	normes	normes et règlements sur divers aspects		X	
	règlements	règlements pour l'administration des ports, quais, jetées...		X	
	règlements	règlements concernant l'usage des infrastructures (ports, quais, jetées, bâtisses....)		X	
	règlements	règlements concernant l'imposition et la perception de droits à verser pour usage d'infrastructures maritimes		X	
règlements	règlements sur les dimensions et la nature des embarcations sur les passages d'eau		X		

(Suite)

Tableau 4.2.2.4 Les organes de régulation et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
MTC " " Autorité de pilotage	règlements	règlements concernant la disposition des déchets		X	
	règlements	règlements prescrivant des normes de navigation pour les aéroglisseurs		X	
	contrôle	contrôle sur l'exploitation des bassins de radoub		X	
	permis	émission de certificat de service et de capacité	X		
	contrôle règlements	l'immatriculation des vaisseaux de pêche établissement de règlements classifiant les stations de bord et autres matériels.		X X	
	contrôle règlements	l'immatriculation des vaisseaux de pêche règlements sur les conditions d'obtention de brevet de pilote et d'apprenti	X	X	
	permis	émission de brevets et de certificats de pilotage	X		
	règlements	règlements devant assurer la bonne conduite des pilotes, capitaines, lieutenants	X		
Adm. de pilotage	règlements	règlements sur l'exploitation et l'entretien des bateaux pilotes et de leur équipement		X	
	règlements	règlements prescrivant les catégories de brevets et certificats de pilotage et les conditions de leur obtention.	X		
	permis	attribution de brevet ou certificat de pilotage	X		
Commission de ports	règlements	règlements concernant l'utilisation et l'aménagement de terrain, bâtiments et autres biens (docks, quais etc.)		X	
	règlements	règlements sur l'utilisation du port par les navires		X	
	règlements	règlements sur la construction de chenaux, docks, quais, jetées etc.		X	

(Suite)

Tableau 4.2.2.4 Les organes de régulation et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
	règlements	règlements sur et contrôle de la navigation, les ouvrages, tous travaux de construction dans ou sur le port		X	
CCT	contrôle	contrôle sur l'acquisition d'intérêt par un transporteur maritime dans les affaires d'un autre transporteur			X
MEC	contrôle	interdiction de donner congé à un navire ou de lui permettre de prendre la mer s'il n'est pas convenablement équipé		X	
MEC	contrôle	amende et contravention pour omission de boussole et autres équipements sur un navire de pêche		X	
MEC	règlements	sur les activités dans les ports de pêche, les marinas, les quais		X	

Tableau 4.2.2.5 Les organes de régulation et types de transport

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Types de transport	
			personnes	biens
G en C	règlements	pour les droits à verser par des navires qui déchargent leurs marchandises dans les ports publics		X
	normes	sur le transport des cargaisons de grain et de pontées sur un navire canadien ou tout autre navire se trouvant dans un port du Canada		X
	normes	sur le transport du bois hors du Canada		X
	règlements	sur la sécurité des personnes et des biens dans les aéroglisseurs	X	X
	normes	pour l'emballage et l'arrimage de marchandises déclarées dangereuses		X
	règlements	pour la santé, la protection et la sécurité du bétail		X
	contrôle	droit à payer pour le transport du bétail		X
	normes	taxes et droits exigibles pour les personnes et pour les effets transportés sur les passages d'eau	X	X
	règlements	sur la conduite des détenteurs de permis sur les passages d'eau	X	X
	normes	sur l'importation, la manipulation et le transport d'explosifs		X
G en C	règlements	chargement, débarquement, manutention, transport du poisson		X
	règlements	exploitation des bateaux de pêche		X
CCT	règlements	sur les sinistres maritimes	X	X
	permis	de transport	X	X
	permis	à un propriétaire de navire, un affréteur ou toute autre personne et les conditions d'exercice du permis	X	X

(Suite)

Tableau 4.2.2.5 Les organes de régulation et types de transport

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	Types de transport	
			personnes	biens
MEC Commission de ports Corporation des ports de Toronto, Winnipeg etc.	contrôle	sur les taxes à verser par un détenteur de permis	X	X
	règlements	d'otention de permis d'exploitation de bateaux de pêche		X
	règlements	transport, manipulation, emmagasinage d'explosifs ou substances dangereuses		X
	règlements et contrôle	pour le déchargement, l'expédition d'explosifs ou de substances inflammables		X

Tableau 4.2.2.6 Les organes de régulation et l'environnement

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	environnement
G en C	règlements	régissant la pose, la tension ou l'entretien de câble de traîle dans ou sur les eaux navigables	voisinage des eaux navigables
	règlements	régissant l'entretien de feux et toutes autres précautions à la navigation en ce qui a trait à ce câble de traîle	voisinage des eaux navigables
	règlements	régissant l'ouverture, la fermeture d'un pont au dessus d'eau navigable	voisinage des eaux navigables
	règlements	régissant l'entretien de feux et toutes autres précautions nécessaires à la navigation	voisinage des eaux navigables
	règlements	pour prévenir la pollution par les hydrocarbures, les produits chimiques, détritiques, eaux d'égouts etc.	conventions internationales sur la prévention de la pollution des eaux internationales
G en C Commission de port	règlements règlements	le transport du poisson pour la construction, l'exploitation et l'entretien d'équipements et de matériel dans le voisinage d'un port et l'érection de tours ou poteaux, le montage ou la pose de fils ou câbles dans le port	d'une province du Canada à une autre province voisinage d'un port
MEQ	contrôle	interdit de jeter par dessus bord du lest, des cendres de charbon, des pierres ou d'autres substances nuisibles ou délétères dans une rivière, un port, dans les eaux où se font la pêche...	port, eaux navigables et lieux de pêche

Tableau 4.2.2.7 Les organes de production et facteurs de transport

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	Facteurs de production		
	axiologique	régulatoire		personnel	matériel	finance
G en C	X		établissement de bureaux d'enrollement dans tous les ports du Canada	X		
		X	autorisation de verser une subvention à toute compagnie - corporation qui construit un bassin de radoub		X	
MTC		X	fournir les moyens d'acquérir les connaissances nécessaires pour l'obtention de certificats de capacité	X		
	X		gérer tous les phares, bateaux, feux, fanaux, signaux qui rendent la navigation plus sûre et plus facile		X	
	X		construire, entretenir, réparer canaux, ouvrages		X	
	X		exploiter tous les ports, quais, jetées.....		X	
MTPC	X		gérer, exploiter les barrages, usines hydrauliques, hâvres, jetées, ouvrages... devant améliorer la navigation		X	
MTPC	X		exploiter un bassin de radoub		X	
Conseil des ports nationaux	X		construire des navires		X	
CN	X		construire des navires, remorqueurs, transbordeurs de voitures, dragues, péniches, berges, bateaux, embarcations		X	
	X		exploiter des lots d'eau, quais, docks, chantiers		X	
CNS*	X		acheter, prêter, acquérir des navires		X	
Autorité de pilotage		X	aide financière pour la création de compagnies en vue du maintien des bateaux-pilotes			X
MEC	X	X	administrer les ports de pêche, marinas, quais		X	

* Canadian National Steamships

Tableau 4.2.2.8 Les organes de production et types de transport

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	types de transport	
	axiologique	régulatoire		personnes	biens
Conseil des ports nationaux	X		exploiter des navires	X	X
CN	X		exploiter des navires, remorqueurs, transbordeurs, digues, péniches, barges et embarcations de toutes sortes	X	X

Tableau 4.2.2.9 Les organes de production et l'environnement

organes administratifs	Rôle de production	Activités (opérations)	Environnement
		<p><i>Rien à signaler.</i></p>	

CHAPITRE CINQUIEME

TRANSPORT PAR PIPE-LINES

Introduction

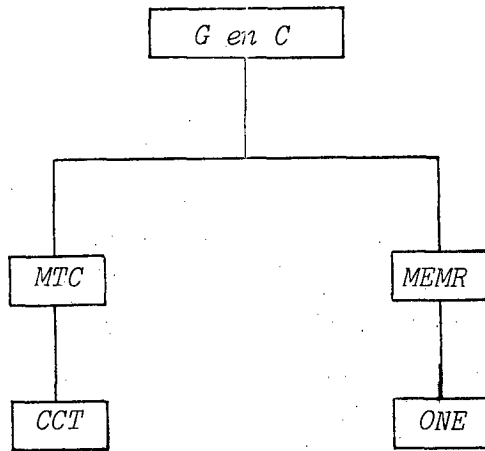
L'analyse du cadre constitutionnel du transport par pipelines se fera à partir des trois aspects suivants:

- la création et la détermination des limites ou du tracé d'un pipeline;
- la juridiction et l'exercice de la juridiction fédérale et provinciale sur les pipelines fédéraux;
- les aspects contentieux.

Le cadre organisationnel, de son côté, nous est révélé par l'identification des organismes administratifs fédéraux qui interviennent dans ce mode de transport. Ils sont au nombre de trois: le Ministère des Transports, la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie. Il convient d'ajouter le Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, même si la législation n'en fait pas spécifiquement mention. En effet, c'est par l'intermédiaire du titulaire de ce ministère que l'Office peut faire entendre sa voix au niveau des instances supérieures de l'administration gouvernementale. Il en est d'ailleurs de même du Gouverneur en conseil (conseil des ministres) qui constitue l'instance décisionnelle et arbitrale du gouvernement.

ORGANIGRAMME NO 5

Les organes administratifs du transport par pipelines



Légende

- G en C* : Gouverneur en conseil
- MTC* : Ministère des Transports
- MEMR* : Ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources
- CCT* : Commission canadienne des transports
- ONE* : Office national de l'énergie

5.1 Le cadre constitutionnel*

Les pipelines sont un sujet qui tombe sous la juridiction du gouvernement fédéral dans les cas qui sont définis dans la loi fédérale elle-même à l'art. 2 (m) (1959, c. 46 et amendements). Les règles constitutionnelles qui régissent ce domaine se retrouvent à l'article 91, paragraphe 29 et article 92, paragraphe 10 (a).

Nous lisons également dans Laskin (*Canadian Constitutional Law*, édition 1966) que ce domaine touche la juridiction fédérale lorsque les conditions énumérées par le texte constitutionnel sont remplies et la loi de 1959 (c. 46, a. 2 (m) définit "pipelines" dans le sens qui correspond exactement avec l'Acte de 1867. Nous remarquons que lorsque les pipelines traversent ou relient deux provinces ou plus, le fédéral étend sa juridiction non seulement sur la ligne principale mais sur tout ce qui se rattache à l'entreprise, en un mot sur l'entreprise complète.

En ce qui concerne notre étude, comment pouvons-nous envisager le problème des pipelines sous les trois aspects habituels (création et détermination des limites du territoire, la juridiction, et les aspects contentieux)? Nous allons tenter de répondre brièvement à ces trois questions.

* Cette section est extraite d'une étude intitulée "Les droits territoriaux fédéraux" effectuée par Me Viateur Bergeron dans le cadre de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (Commission Dorion).

5.1.1 Création et détermination des limites ou du tracé d'un pipeline

Les principaux problèmes que l'on traite dans la loi et qui concernent ce premier point sont certainement la localisation des pipelines ou le tracé des pipelines (cf. aa. 27 et suivants); ensuite, les pouvoirs d'expropriation que la loi énumère aux aa. 75 et suivants de même que les pouvoirs d'expropriation qui sont également contenus dans l'art. 62 qui concerne les pouvoirs généraux des compagnies de pipelines ainsi que le problème des ressources naturelles, mines et minéraux (cf. aa. 68 et suivants), sans oublier la relation avec la loi sur les indiens lorsque l'on parle des pipelines qui passent dans une réserve indienne (a. 67).

Une compagnie de pipelines ne peut opérer, ni bâtir, ni ouvrir un pipeline sans la permission de la Commission de l'énergie; cela ressort des articles 25 et 26 de la loi. Aux articles 27 et 28, et 31 notamment, l'on voit que c'est également la Commission qui décide en dernier ressort semble-t-il d'après la loi, du tracé du pipeline, des conditions et des endroits où il passera et les choses auxquelles il sera relié. Si le fait d'autoriser le tracé du pipeline peut affecter les propriétés qui sont sous la juridiction de la province ou peut affecter la propriété de la Couronne, il reste qu'en pratique cette propriété n'est affectée que lorsque l'on veut procéder par expropriation. En effet, si l'on ne procède pas par expropriation et que les terres affectées par le tracé du pipeline sont achetées de gré à gré des personnes ou des corporations ou du gouverne-

ment il n'y a, à vrai dire, pas de véritable conflit. Cette loi donne comme nous le verrons cependant, aux compagnies et au gouvernement fédéral un très large pouvoir d'expropriation.

A l'article 62, notamment aux paragraphes a, b et c, l'on donne aux compagnies qui exploitent des pipelines sous juridiction fédérale le pouvoir d'exproprier et d'entrer sur le terrain de n'importe qui. L'article 66 donne même le pouvoir d'exproprier la Couronne et l'article 90 dit que la Couronne est liée par cette loi. Cependant, les expropriations des terres de la Couronne du Chef du Canada ne peuvent être faites sans l'approbation du Gouverneur en conseil; c'est-là une condition essentielle qui devra être respectée avant que la Commission Nationale de l'énergie ne puisse permettre l'expropriation suivant un tracé donné. Il n'y a aucun doute que la Couronne fédérale peut se lier par sa propre loi et permettre l'expropriation de ses propres terres avec sa permission d'ailleurs, chaque fois requise suivant l'article 66. Le problème qui nous intéresse le plus et qui est certes le plus difficile à résoudre consiste à se demander si la Couronne du Chef de la Province est liée par une telle loi, en ce qui concerne l'expropriation des terres de la Couronne provinciale, car il ne fait aucun doute qu'en vertu de la constitution (art. 109), la plupart des terres appartiennent à la Couronne du Chef de la province. De plus, en pratique, en vertu des articles que l'on peut trouver dans l'annuaire du Canada de 1967, l'on découvre que dans la répartition des terres publiques entre l'autorité fédérale et provinciale, les terres publiques fédérales dans la province de Québec sont extrêmement limitées. En effet, d'après

ces statistiques, l'autorité de la Couronne du Chef du Canada ne posséderait qu'un peu plus de 700 milles carrés de terre sur tout le territoire québécois. Nous avons énoncé, dans d'autres dossiers, le principe que la Couronne ne peut être expropriée que si la loi le dit expressément, parce que la Couronne n'est pas liée par un texte de loi sans qu'elle se soit soumise elle-même à la dite loi. Ici la loi fédérale (art. 90) élimine ce problème au moins quant à la Couronne du Chef du Canada vis-à-vis les compagnies de pipelines concernés. Il n'y a aucun doute que certains auteurs ou que certains spécialistes du droit constitutionnel prétendent que la Couronne fédérale peut lier les provinces dans une loi. Quant à nous, le problème nous apparaît un peu plus complexe. La loi fédérale concernant les pipelines qu'on retrouve au c. 46 des Statuts du Canada 1956 ne mentionne nullement que la Couronne provinciale est liée par cette loi, elle dit simplement: "La Couronne", "Sa Majesté". L'article 75 réfère à la loi des chemins de fer (1952 SRC. c. 234 aa. 207 à 246 a. 248). Or la loi des chemins de fer ne mentionne nullement la Couronne, ni provinciale, ni fédérale. Si la loi fédérale mentionnait la Couronne provinciale, nous croyons que la théorie qui est à l'effet que la Couronne fédérale peut lier la Couronne provinciale, pourrait y avoir un certain poids et si elle est acceptée, la Couronne du chef de la province sera certainement liée par la loi fédérale. La Couronne provinciale est-elle liée par cette loi qui vise le texte de l'art. 90?

La Couronne fédérale et la Couronne provinciale, sans une mention plus explicite que les

mots "la Couronne" ou "Sa Majesté" contenus dans la loi fédérale, sont-elles toutes deux incluses dans ces mots? La référence à la loi sur les chemins de fer (1952, S.R.C. c. 234) et à l'arrêt Nipissing (1926, A.C. 715) nous permet-elle de conclure dans l'affirmative? La référence Waters and Water Powers (1929, S.R.C. 200) nous pose un sérieux point d'interrogation.

Si au point de vue juridique, il peut y avoir discussion quant à la validité d'une telle loi vis-à-vis la Couronne du Chef de la Province, nous croyons qu'en pratique, dans un sain fédéralisme, la Couronne du chef de la province ne devrait pas être liée par des lois fédérales, à moins qu'il y ait une entente à cet effet, lorsque en particulier la loi fédérale vise une propriété de la Couronne du Chef de la province.

Il est assez curieux de constater qu'en vertu de l'art. 125 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord de 1867, nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à la taxation. Il en est ainsi d'ailleurs des entreprises qui appartiennent aux gouvernements fédéral et provinciaux; par exemple l'Hydro-Québec n'est pas assujettie à la loi fédérale des impôts sur le revenu. Pourquoi en serait-il autrement lorsqu'il s'agit des propriétés de la Couronne du Chef de la Province face à une expropriation faite par le fédéral ou faite sous l'autorité d'une loi fédérale par une corporation mise au monde en vertu de la loi fédérale. Nous serions portés à conclure que l'autorité fédérale n'a peut-être pas le pou-

voir d'exproprier des terres appartenant à la province et si elle a ce pouvoir, il semble opportun qu'elle ne l'exerce pas et qu'à l'avenir on clarifie la situation de sorte que les terres de la province ne puissent être prises par l'expropriation par l'autorité fédérale ou par les corporations sous l'autorité du fédéral sans le consentement de la province. Il n'y a pas dans les lois consultées, de référence à la loi générale sur les expropriations (ch. 106 S.R.C. - 1952). En effet, en vertu de l'article 15, de nombreux juristes prétendent que l'on peut exproprier des terres de la Couronne du Chef de la province. Même si cette théorie est exacte, elle est quand même limitée aux expropriations qui seraient faites, à notre avis, par l'autorité fédérale pour ses propres fins et non par des corporations qui doivent leur existence à l'autorité fédérale. De toute façon, lorsque les lois en vertu desquelles ces compagnies existent ou sont créées ne font aucune référence à la loi générale sur les expropriations, cette dernière, à notre avis, ne peut s'appliquer.

5.1.2 Juridiction et exercice de la juridiction fédérale et provinciale sur les pipelines fédéraux

Sur ce point, nous pouvons dire que la juridiction appartient en général à l'autorité fédérale, cela sans aucune équivoque. Cependant, cette juridiction fédérale parfois, peut venir en conflit avec l'autorité provinciale dans certains domaines qui relèvent directement de la législature provinciale. C'est pourquoi, nous limiterons nos commentaires sous le titre de

la juridiction à ces quelques mots pour traiter immédiatement des aspects contentieux qui peuvent naître de l'application de la législation fédérale.

5.1.3 Aspects contentieux

Il semble y avoir trois sources principales de conflits possibles entre la province et le fédéral concernant l'application de ces lois relativement aux pipelines fédéraux, c'est-à-dire aux pipelines tels que définis par la loi fédérale à l'article 2 (m). Il s'agit du domaine de la voirie, du domaine des richesses naturelles et du domaine de l'exécution des jugements sur la propriété des compagnies fédérales de pipelines.

Relativement à la voirie, l'article 77 fait certes un accroc assez sérieux à la juridiction provinciale puisqu'il édicte qu'il faudra demander une permission à la Commission nationale de l'énergie lorsqu'un chemin, fossé ou un drainage ou d'autres installations sont faites près du pipeline, en dessous ou qui traverse le pipeline. L'intention du législateur fédéral est d'éviter des difficultés d'ordre technique et d'assurer la sécurité du transport du gaz ou de l'huile dans les pipelines. Il reste qu'au point de vue juridique, il y a un sérieux doute quant à la validité de cette législation qui impose une telle restriction à l'autorité provinciale qui va devoir demander la permission à la Commission nationale de l'énergie pour rendre définitif le tracé d'une route par exemple. Certains pourraient même dire que la province devrait avoir le pouvoir de faire

déplacer le pipeline si cela est à l'avantage de la construction de la route projetée. En effet, pourquoi la province ne pourrait-elle pas obliger une compagnie de pipelines à déplacer ses lignes de transport de gaz ou d'huile, bien entendu en indemnisant ladite compagnie pour permettre qu'une route ou une autre construction provinciale puisse être faite si cela est à l'avantage de la province? Il nous semble que ce genre de conflit est fort possible et devrait être tranché par un arbitre impartial, soit une cour constitutionnelle constituée de représentants des diverses parties. Affirmer que l'autorité fédérale est prépondérante, et que de ce fait la compagnie, qui détient ses pouvoirs de l'autorité fédérale va pouvoir empêcher la province de faire une construction qui est à l'avantage de la province nous semble frustrant. La fameuse théorie, toujours employée en matière d'injonction, qui s'appelle la balance des inconvénients, devrait être utilisée pour décider du déplacement du pipeline ou du changement de tracé d'une route par exemple. Cette décision devrait être rendue par une tierce partie acceptée par les parties en cause.

Relativement aux richesses naturelles, notamment les mines et les minéraux (art. 68 et suivants), il nous semble que la juridiction attribuée à la Commission nationale de l'énergie pourrait être transférée à l'autorité provinciale et en cas de conflit, le litige pourrait être porté devant le tribunal constitutionnel dont nous avons parlé. En effet, les mines sont nette-

ment du ressort provincial et il nous apparaît curieux que les permissions, relativement à l'exploitation de richesses minières à proximité des pipelines ou le tracé de pipelines à proximité des mines doivent être assujettis à des permissions d'une autorité fédérale.

Il n'y a aucun doute qu'une commission provinciale par exemple ou le tribunal des mines pourrait certainement prendre en considération tous les éléments et rendre une décision indiquant, soit à la compagnie de pipelines soit à la compagnie minière, des conditions d'exploitation ou d'installation du pipeline selon les cas et l'autorité fédérale ou provinciale pourrait faire valoir devant ce tribunal toutes leurs objections et toutes les règles de sécurité même celles édictées par l'autorité fédérale. Cela va de soi, car il n'y a aucun doute que les tribunaux québécois appliquent les lois fédérales depuis toujours.

Troisièmement, nous aimerions proposer un changement de politique en ce qui concerne l'exécution des jugements sur les biens des compagnies exploitant des pipelines. En effet, Laskin dans son traité (Laskin - Canadian Constitution of Law - édition de 1966, p. 475) cite une cause de la Cour suprême (Campbell-Bennett Ltd. -vs- Comstock Midwestern Ltd, and Trans-Mountain Pipeline & Co. 1954 S.R.C. p. 207) qui nous laisse songeurs. Nous sommes un peu perplexes de voir cette citation et de constater que la loi de 1959, art. 79, nous semble édicter des règles absolument contraires aux conclusions du jugement de la Cour suprême du Canada.

La Cour suprême du Canada avait rendu un jugement indiquant qu'on ne pouvait saisir et vendre une partie d'un pipeline en vertu d'un privilège édicté par une loi de la Colombie-Britannique, puisqu'il s'agissait d'une propriété appartenant à une compagnie assujettie à la loi fédérale et dans ce cas, on ne permettrait pas de vendre la propriété de la compagnie par morceaux. On disait que la province n'avait aucun pouvoir de légiférer dans ce sens. Il faut dire cependant que la loi appliquée à ce moment-là en 1954, qui s'appelait le Pipelines Act a été abrogée par la nouvelle loi que nous étudions maintenant. Ce qui nous inquiète, c'est qu'un auteur aussi réputé que Laskin ait pu oublier de vérifier la nouvelle loi et s'en tienne aux conclusions de la Cour suprême qui n'auraient plus aucune application. De toute façon, l'art. 79 dit bien clairement que rien dans cette loi n'empêche les transactions que l'on y nomme et en particulier la vente en exécution d'un jugement de n'importe quelle propriété d'une compagnie. L'article permet expressément la création d'un lien ou d'un privilège ou d'une charge sur une des propriétés de la compagnie et la mise en vente de ce bien à la suite de l'ordre d'une cour concernant n'importe quelle propriété. Le paragraphe (b) va même plus loin, nous nous permettons ici de citer le texte anglais que nous avons en main.

"That a transaction mentioned in paragraph (a) in respect of any property of the company is subject to the same laws to which it would be subject if the work and undertaking of the company were a local work or undertaking in the province in which that property is situated".

A notre avis, cet article 79, a été spécialement édicté pour aller à l'encontre de l'arrêt de la Cour suprême et rétablir de façon non équivoque la juridiction provinciale en vertu de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord de 1867. Nous saluons avec plaisir cette innovation fédérale.

5.2 Le cadre organisationnel

5.2.1 L'analyse des organisations

Jusqu'à tout récemment, les organes administratifs fédéraux qui interviennent dans le transport par pipelines se sont contentés de concevoir et de réguler le secteur abandonnant de ce fait le rôle de production aux compagnies privées de transport.

Ce partage des rôles est en train de se modifier à la suite de la crise de l'énergie qui a fait ressortir la fragilité du système d'approvisionnement en place. Le ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources a dû engager la participation de son gouvernement à la construction et à l'exploitation du pipeline Sarnia-Montréal dans le but d'augmenter l'autonomie du pays par rapport à l'étranger sur le plan de l'approvisionnement en pétrole. Le ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources ou un organisme s'y rattachant participera donc à la production du secteur.

Le Ministère des transports

Il revient au ministère des Transports du Canada de permettre à une compagnie de pipelines pour

hydrocarbures de traverser des eaux navigables. Il s'agit en fait d'une émission de permis qui permet à cet organisme de participer à la régulation du secteur.

La Commission canadienne des transports

La CCT remplit-comme il a été vu précédemment-les rôles de conception axiologique et réglementaire. Les activités de conception que nous allons attribuer à cet organisme ont été signalées dans tous les autres secteurs. Rien ne nous permet d'affirmer que la CCT effectue des études et recherches sur les aspects économiques du transport par pipelines ou qu'elle enquête et conseille le Gouvernement sur les mesures visant à développer les revenus provenant de l'utilisation du matériel, sur les programmes de dépenses du gouvernement concernant les installations et le matériel, etc. . Nous les mentionnons à cause de leur caractère général.

Au niveau de la régulation, la CCT intervient pour permettre à une compagnie de pipelines pour hydrocarbures de traverser un chemin de fer. Elle émet aussi des certificats relativement à un pipeline pour denrées et exerce un contrôle sur le trafic, les droits, les tarifs d'une compagnie de pipelines pour denrées.

L'Office national de l'énergie

A part les études de questions concernant le transport de l'énergie (conception axiologique),

l'Office national de l'énergie intervient au niveau de la régulation du secteur par des règlements, du contrôle et des permis.

Il établit des règlements sur la manière dont les comptes d'une compagnie de pipelines doivent être tenus, sur la protection des biens, la sécurité du public ainsi que des employés de la compagnie en ce qui a trait à l'exploitation d'une pipeline pour hydrocarbures.

Il permet à une compagnie de pipelines pour hydrocarbures de traverser une installation d'utilité publique autre qu'un chemin de fer et des eaux navigables, la modification d'un pipeline pour hydrocarbures, la vente, l'achat, la location d'un pipeline pour hydrocarbures, l'abandon de l'exploitation d'un pipeline pour hydrocarbures et il délivre des permis d'exploitation de tels pipelines, des permis de prospection et d'exploitation de minerai dans le voisinage d'un pipeline pour hydrocarbures.

Enfin, l'Office approuve des plans et profils en vue de la construction d'un pipeline pour hydrocarbures, ordonne le déplacement ou le changement d'un tel pipeline, le prolongement d'un pipeline, pour le transport du gaz. Il révoque, suspend des permis d'exploitation, rejette, modifie, prescrit, suspend tout tarif d'une compagnie de pipelines pour hydrocarbures, rend des ordonnances sur tous les sujets relatifs au mouvement, aux droits ou tarifs de pipelines pour hydrocarbures, détermine la mesure dans laquelle la responsabili-

té d'une compagnie de pipelines pour hydrocarbures peut être diminuée, restreinte ou limitée et exige qu'une compagnie fournisse les facilités suffisantes et appropriées pour toutes les opérations de transport de pétrole par pipeline.

Comme on peut le constater, l'administration canadienne du transport par pipeline est largement dominée par l'Office national de l'énergie. C'est au niveau de la régulation du secteur que les actions et interventions de cet organisme atteignent leur maximum d'ampleur. Il établit des règlements les plus divers, accorde toutes sortes de permission, délivre, suspend des permis d'exploitation de pipelines, approuve des plans et profils de construction de pipelines etc.

Eclipsée en quelque sorte par l'Office national de l'énergie, la Commission canadienne des transports, en plus de son rôle de conception axiologique et régulateur traditionnelle, régule quand même le secteur en permettant à une compagnie de pipelines pour hydrocarbures de traverser un chemin de fer, en délivrant des certificats relativement à un pipeline pour denrées et en contrôlant les tarifs, droits, trafic d'un tel pipeline.

Ce secteur de transport exclusivement fédéral prendra de plus en plus d'ampleur au cours des prochaines années. De grands projets de construction sont en effet à l'ordre du jour. Signalons le projet de construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie et le prolongement du pipeline de l'ouest de Sarnia jusqu'à Montréal et peut-être même jusqu'aux provinces maritimes.

5.2.2 Tableaux-synthèses

Tableau 5.2.2.1 Les organes de conception et facteurs de production

organes adiministratifs	Rôle de conception		Activités(opérations)	Facteurs de production		
	axiologi- que	régula- toire		personnel	matériel	fiannce
CCT	X		études et recherches sur les aspects écono- miques de tous les moyens de transport		X	X
		X	enquêtes et conseils au gouvernement sur les programmes de dépenses du gouvernement con- cernant les installations et le matériel		X	
		X	normes et critères économiques servant à la détermination des investissements fédéraux en matériel et installations à répartir		X	
		X	enquêtes et conseils au gouvernement au su- jet des mesures visant à développer les re- venus provenant de l'utilisation du matériel du gouvernement			X

Tableau 5.2.2.2 Organes de conception et types de transport

organes administratifs	Rôle de conception		Activités(opérations)	Types de transport	
	axiologique	régulatoire		personnel	biens
CCT	X		études et recherches sur les aspects économiques de tous les moyens de transport		X
		X	enquêtes et rapports au ministre des transports en vue d'aider au développement des divers moyens de transport		X
		X	enquêtes et rapports au ministre des transports par les relations entre les divers moyens de transport		X
		X	enquêtes et rapports au ministre des transports sur les mesures financières nécessaires pour aider directement tout moyen de transport		X
ONE		X	études des questions concernant le transport de l'énergie et rapport au ministre		X

Tableau 5.2.2.3 Les organes de conception et l'environnement

organes adminis- tratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	Environnement
	axiologi- que	régulatoi- re		
			Rien à signaler	

Tableau 5.2.2.4 Les organes de régulation et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
ONE	contrôle	approbation de plans, profils en vue de la construction d'un pipe-lines pour hydrocarbures		X	
"	"	ordonner le changement ou le déplacement d'un pipe-line pour hydrocarbures		X	
		ordonner le prolongement d'un pipe-line pour le transport du gaz		X	
	permis	à une compagnie de pipe-line pour hydrocarbures de traverser une installation d'utilité publique autre qu'un chemin de fer et les eaux navigables		X	
	permis	modifier un pipe-line pour hydrocarbure		X	
ONE	permis	la vente, l'achat, location d'un pipe-line pour hydrocarbures			X
		accord en vue de la fusion de deux compagnies de pipe-lines			X
	règlements	sur la manière dont les comptes d'une compagnie doivent être tenus			X
ONE	règlements	protection des biens, la sécurité du public ainsi que des employés de la compagnie	X	X	
CCT	permis	à une compagnie de pipe-line pour hydrocarbures de traverser un chemin de fer		X	
MTC	permis	à une compagnie de pipe-line pour hydrocarbures de traverser des eaux navigables		X	

Tableau 5.2.2.5 Les organes de régulation et types de transport

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Types de transport	
			personnes	biens
ONE	permis	d'exploitation d'un pipe-line pour hydrocarbures		X
	contrôle	révocation ou suspension de permis		X
	permis	abandon de l'exploitation d'un pipe-line pour hydrocarbures		
	contrôle	sur tous les sujets relatifs au mouvement, aux droits ou tarifs de pipe-lines pour hydrocarbures		X
	contrôle	rejeter, modifier, prescrire, suspendre tout tarif d'une compagnie de pipe-lines pour hydrocarbures		X
	contrôle	de la responsabilité d'une compagnie de pipe-line pour hydrocarbures		X
	contrôle	facilités suffisantes et appropriées pour toutes les opérations de transport du pétrole par pipe-lines		X
ONE	règlements	protection des biens, la sécurité du public ainsi que des employés de la Compagnie en ce qui a trait à l'exploitation d'un pipe-line pour hydrocarbures		X
CCT	permis	émission de certificats relativement à un pipe-line pour denrées		X
	contrôle	du trafic, des droits, des tarifs d'une compagnie de pipe-line pour denrées		X

Tableau 5.2.2.6 Les organes de régulation et l'environnement

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	Environnement
ONE	permis	prospection et exploitation de minerai dans le voisinage d'un pipe-line pour hydrocarbures	voisinage d'un pipe-line pour hydrocarbures

Tableau 5.2.2.7 Les organes de production et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	Facteurs de production		
	axiologique	régulatoire		personnel	matériel	finance
			Rien à signaler			

Tableau 5.2.2.8 Les organes de production et types de transport

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	Type de transport	
	axiolo- gique	régula- toire		personnes	biens
			Rien à signaler		

Tableau 5.2.2.9 Les organes de production et l'environnement

organes adminis- tratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	environnement
	axiologi- que	régula- toire		
			Rien à signaler	

CHAPITRE SIXIEME

TRANSPORT ROUTIER

Introduction

L'état du droit sur le plan institutionnel relativement aux différents aspects du transport routier permet de retenir deux aspects de l'infrastructure de ce mode de transport: les routes et les ponts. La propriété des routes et la compétence législative en cette matière retiendront d'abord notre attention. L'éclairage constitutionnel en ce qui concerne les ponts privilégie la même approche. On traitera d'abord de la propriété des ponts et en second lieu de la compétence législative en matière de ponts.

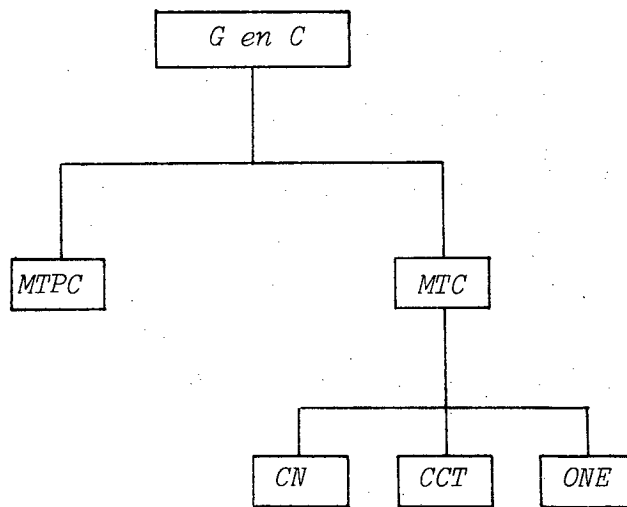
Les organismes administratifs qui, selon la législation fédérale du transport routier, participent directement à ce mode de transport sont au nombre de six: le Gouverneur en conseil, le Ministère des Transports, le Ministère des Travaux publics, le Canadien National, la Commission canadienne de l'énergie et l'Office national de l'énergie. Des trois premiers organismes, le Ministère des Travaux publics est de loin le plus actif. Parmi les trois organismes autonomes de gouvernement, la Commission canadienne des transports possède un pouvoir potentiel non négligeable. L'exercice de ce pouvoir défendra du mode de règlement qui viendra trancher le contentieux fédéral-provincial en matière de transport extraprovincial par véhicule à moteur⁽¹⁾.

(1) Cf tome II - Les activités chapitre 6.

D'autres organismes sont susceptibles d'agir sur ce mode de transport, mais rien d'explicite n'a été relevé dans la législation. Citons les pour mémoire: le département d'Etat chargé des Affaires urbaines, le Ministère de l'Expansion économique régional, le Ministère des Affaires indiennes et du nord canadien et le Ministère de la Défense nationale.

ORGANIGRAMME NO 6

Les organes administratifs du transport routier



Légende

- G en C* : Gouverneur en conseil
- MTP* : Ministère des Travaux publics
- MTC* : Ministère des Transports
- CN* : Canadien national
- CCT* : Commission canadienne des transports
- ONE* : Office national de l'énergie

6.1 Le cadre constitutionnel

6.1.1 Etat du droit sur le plan constitutionnel relativement aux différents aspects du transport routier

6.1.1.1 Les routes

6.1.1.1.1 La propriété des routes

De façon générale, la propriété de l'assiette des routes appartient aux provinces ou aux corporations municipales dans les limites de leur territoire respectif même si la juridiction sur ces routes est principalement celle du gouvernement provincial (comme la construction, l'entretien, l'amélioration de ces routes, etc.).

Toutefois, il existe des routes dont la propriété est fédérale et qui constituent une exception à ce principe:

- 1- la troisième annexe du BNAA de 1867 a transféré au fédéral l'assiette des routes dites "militaires";
- 2- les routes situées sur ses propriétés publiques (routes, voies de service ou voies d'accès dans les ports fédéraux, dans les canaux dits "nationaux" et les canaux régis et administrés par l'Administration de la voie maritime du St-Laurent, dans les camps militaires, les établissements militaires et de défenses, dans les aéroports non municipaux, dans les parcs nationaux etc.).

6.1.1.1.2 La compétence législative en matière de transport routier

A première vue, le BNAA ne fait aucune mention expresse des routes terrestres ni du transport routier qui en découle. Toutefois, plusieurs dispositions du BNAA peuvent permettre d'inférer la compétence législative de la province sur cette catégorie de matière, en particulier les articles 92 (10) sur "les travaux et les ouvrages d'une nature locale...", 92 (11) sur "la constitution des compagnies pour des objets provinciaux", 92 (13) sur "la propriété et les droits civils", 92 (16) sur "toutes matières qui, dans la province, sont d'une nature purement locale ou privée".

L'application de ces dispositions du BNAA quant à la compétence législative sur les routes a été confirmée très tôt par la jurisprudence. Les conséquences de ce principe sont à l'effet que le Québec a compétence, entre autres, sur la réglementation de la circulation routière, sur l'émission des permis de conduire et sur la construction de routes.

Toutefois, le gouvernement fédéral a une certaine compétence législative à l'égard de certaines entreprises de transport routier et de certains ouvrages reliés au transport.

6.1.1.1.2.1 Les entreprises de transport routier

Plusieurs entreprises de transport routier exploitent à la fois des services de transport intra et extra-provinciaux. D'autre part, certains types de transports routiers intraprovinciaux sont le complément de transport qui font l'objet de la compétence du Parlement fédéral tels certains transports ferroviaires et aériens.

Ces enchevêtrements entre les compétences fédérales et provinciales ont obligé les tribunaux à clarifier la situation qui prévalait dans les entreprises de transport routier.

Les provinces canadiennes ont légiféré sur l'émission de permis aux entreprises de transport routier. Les organismes provinciaux chargés d'émettre des permis ont également affectés, par leurs ordonnances, des entreprises dont l'activité s'étendait au-delà des limites d'une province. C'est de cette façon que fut soulevé le débat Winner ⁽¹⁾ qui fut finalement soumis au Conseil privé en 1954. Or l'opinion du Conseil privé eut pour effet de reconnaître au Parlement fédéral une compétence à l'égard d'un grand nombre d'entreprises de transport routier extraprovincial.

(1) Attorney General for Ontario et al. V. Winner (1954)
A.C. 541.

A cette époque cependant, aucune loi fédérale ne réglementait le transport par véhicule à moteur. C'est pourquoi, le Parlement fédéral adopta sa propre loi sur le transport par véhicule à moteur⁽²⁾. Cette loi conféra aux organismes provinciaux déjà en place la tâche d'émettre des permis aux transporteurs extraprovinciaux aux mêmes conditions qu'aux transporteurs intraprovinciaux. Ainsi, c'est par une espèce de délégation administrative au provincial que le problème des entreprises de transport routier extraprovincial fut réglé.

De façon générale, le critère retenu pour déterminer si une entreprise de transport routier s'adonne à du transport extraprovincial est celui de la régularité et de la continuité des opérations extraprovinciales. Le volume des opérations extraprovinciales d'une entreprise ne pourrait servir, à lui seul, de critère. D'autre part, les tribunaux ont dégagé la signification des mots "s'étendent ou relie" que l'on retrouve à l'article 92 (10a) du BNAA. Il semble qu'ils considèrent qu'une entreprise s'étend au-delà des limites d'une province ou la relie à une autre si l'une ou l'autre des conditions suivantes est respectée:

- 1- que, dans son ensemble, elle ait non seulement le pouvoir et les moyens adéquats pour s'adonner à des transports extraprovinciaux mais aussi qu'elle s'adonne à de telles activités d'une façon continue et régulière;

(2) S.C. 1953-54 c. 59.

2- ou bien, que les opérations extraprovinciales d'une entreprise de transport routier fassent fondamentalement et substantiellement partie de ses activités.

C'est donc une question de fait qui détermine si une entreprise de transport terrestre a un caractère extraprovincial ou non. C'est à partir de là que l'on pourra déterminer si ce sont les lois fédérales ou provinciales qui s'appliquent en matière de relations de travail, par exemple.

Toutefois, la compétence du gouvernement fédéral ne s'étend pas seulement aux entreprises de transport routier extraprovincial. En effet, elle semble s'étendre à des entreprises de transport routier purement intraprovinciales lorsqu'elles sont le complément de transports interprovinciaux qui font l'objet de la compétence du Parlement fédéral à savoir les transports ferroviaires et les transports aériens.

Les tribunaux ont reconnu, de façon générale, que les transports routiers locaux accessoires des transports fédéraux peuvent faire l'objet de la compétence du Parlement fédéral à la condition que les services rendus par les entreprises de transport local bénéficient principalement et directement aux usagers du transport fédéral dont ils sont le complément ou l'accessoire.

6.1.1.1.2.2 Les ouvrages de transport routier

Les entreprises de transport routier, qu'elles soient soumises à la juridiction du Parlement fédéral ou à celle des parlements des Etats-membres, utilisent des véhicules qui circulent à l'intérieur des provinces sur des routes qui sont des ouvrages locaux et sur lesquelles les provinces ont juridiction sauf exception (voir la propriété des routes traitée plus haut).

C'est ainsi que les provinces ont la responsabilité de la construction et du financement des routes, de la sécurité des usagers etc... .

Toutefois, le droit à la libre circulation et à la suspension de permis de conduire en cas de contravention aux règles relatives à la sécurité a fait l'objet de débats constitutionnels. Le gouvernement fédéral, par le biais du droit criminel, a légiféré en matière de circulation et de sécurité routière lorsqu'il se fait des infractions dites criminelles (état d'ivresse, hit and run etc.). Le gouvernement fédéral tente actuellement de légiférer en matière de transport de marchandises dangereuses et dans l'établissement de normes relatives à la construction de routes.

6.1.1.2 Les ponts

6.1.1.2.1 La propriété des ponts

De façon générale, l'on peut dire que les ponts appartiennent aux Etats-membres ou aux municipalités.

L'Etat fédéral possède des ponts "fédéraux" en territoire québécois soit par lui même, soit par le truchement de certaines corporations de la couronne (ponts Champlain et Victoria qui appartiennent au Conseil des ports nationaux etc.).

6.1.1.2.2 La compétence législative en matière de ponts

Le Québec a une compétence législative sur les ponts intraprovinciaux (sauf ceux que l'Etat fédéral possède) mais non sur les ponts internationaux et interprovinciaux.

De plus, le fédéral, par suite de sa compétence sur la navigation, exerce un droit essentiel de contrôle sur l'implantation de tout pont qui enjambe les eaux qu'il classifie comme navigables.

6.2 Le cadre organisationnel

6.2.1 L'analyse des organisations

Les six organismes identifiés en introduction participent tantôt à la conception, tantôt à la régulation et à la production du secteur à l'étude. Le rôle de conception tant axiologique que régulateur est rempli par la Commission canadienne des transports. Le Gouverneur en conseil, la Commission canadienne des transports et le ministère des Travaux publics interviennent au niveau de la régulation tandis que le rôle de production axiologique est partagé entre le

(1) Les Activités: Chapitre 6 - Transport routier (introduction)

(2) Id.

ministère des Travaux publics et le Canadien National et le rôle de production régulatoire par le Gouverneur en conseil et le ministère des Travaux publics.

On constatera que le ministère des transports ne reçoit pas un traitement particulier dans cette analyse. La raison en est que dans la compilation des activités postulées (tome II) par la législation fédérale du transport routier, on n'a pas pu identifier les activités qui lui soient spécifiques si l'on fait exception des activités générales de ce ministère par rapport aux cinq modes de transport. Ce qui ne signifie nullement que le Ministère des Transports est inactif dans ce secteur. Le Gouverneur en conseil n'agit que sur son impulsion. Ses actions et interventions se situent donc en amont de celles du Gouverneur en conseil. C'est aussi au MTC que la Commission canadienne des transports fait des rapports à la suite de ces enquêtes et études. Mentionnons finalement que le Ministère est soumis à la même limitation que la CCT en ce qui concerne l'application de la législation du transport extraprovincial par véhicules à moteur. Ainsi donc on peut conclure que le Ministère des Transports conçoit et régule le transport routier.

Gouverneur en conseil

Ici aussi le Gouverneur en conseil est fidèle à sa vocation régulatoire. Il règle la circulation sur les terrains de la Couronne, détermine les catégories de véhicules pouvant circuler sur ces terrains, prescrit la pose de marques nationales de sécurité sur telle catégorie de véhicules, formule des normes de sécurité pour ces véhicules et leurs pièces. Il élabore des règlements concernant l'inscription sur ce véhicule et les pièces du mois et de l'année de fabrication, sur l'importa-

tion de véhicules automobiles au Canada, la saisie de tels véhicules et de leurs pièces, sur l'administration et l'usage de chemins, rues, trottoirs, sentiers, ponts et autres voies dans les parcs, sur l'importation, la manipulation et le transport des explosifs. Finalement, il exerce un contrôle sur l'imposition, la modification et le changement des droits, et taxes de passage sur tout ouvrage public.

Le Ministère des Travaux publics

Le Ministère des Travaux publics participe à la régulation du secteur lorsque sur rapport d'un de ses ingénieurs, il permet l'ouverture et l'utilisation d'un pont à l'usage du public construit par des compagnies à charte fédérale.

Le Ministère intervient aussi au niveau de la production tant axiologique que régulateur. Dans le premier cas, il dirige la construction, l'entretien et la réparation de tous chemins, ponts... placés sous sa direction et sous son contrôle, dans le second cas, il fournit, sous conditions, une aide financière à une province pour la construction d'une route comme tronçon d'une route transcanadienne.

La Commission canadienne des transports

Comme dans les trois derniers chapitres, c'est au niveau de la conception et de la régulation qu'in-

tervient la Commission canadienne des transports. Elle peut encore ici effectuer des études et des recherches sur les aspects économiques d'un moyen de transport, collaborer aux aspects économiques des travaux des organismes internationaux, nationaux ou intergouvernementaux (conception axiologique), enquêter, faire rapport au ministre sur les recours à prendre pour aider au développement économique d'un moyen de transport, sur les programmes de dépenses du gouvernement concernant le matériel d'un moyen de transport et finalement sur les effets et les exigences économiques résultant de sa participation aux organismes intergouvernementaux, nationaux et internationaux (conception régulatoire).

Cet organisme établit des règlements exigeant que les exploitants d'entreprises de transport par véhicule à moteur lui produisent des déclarations relatives à leurs employés, qu'une entreprise de transport par véhicule à moteur fournisse des renseignements sur toutes ses transactions, que les compagnies produisent des déclarations relatives à leur matériel et à leur situation financière. Il établit aussi des règlements sur la classification des véhicules à moteur, sur la façon dont les comptes et registres des compagnies doivent être tenus et sur leur mise à la disposition de la CCT, sur les conditions d'exploitation d'une entreprise de transport par véhicule à moteur, sur la sécurité, la protection, le confort et la commodité des passagers, sur les droits à payer pour les permis d'exploitation, sur la classification et la forme de tels permis.

La CCT délivre aussi des permis d'exploitation à une entreprise de transport par véhicule à moteur.

Finalement, elle contrôle les tarifs, droits et le trafic d'une entreprise de transport par véhicule à moteur, les tarifs et péage sur un pont international et l'acquisition d'intérêt par un transporteur routier dans les affaires d'un autre transporteur.

L'Office national de l'énergie

Cet organisme poursuit ici aussi ses études de questions concernant le transport de l'énergie et en fait rapport au ministre, assurant de la sorte le rôle de conception régulatoire.

Le Canadien national

Organe de production axiologique par excellence, le CN peut acheter, louer, acquérir, déterminer, employer, exploiter... des entrepôts et autres bâtiments nécessaires et commodes à ses activités de transport. Il peut aussi exploiter des véhicules à moteur de toutes sortes pour le transport du trafic.

Au terme de ce chapitre, il y a lieu de faire quelques constatations:

10. *le transport routier intra et extraprovincial demeurant largement dominé par les différentes administrations provinciales, les organismes fédéraux impliqués dans ce type de transport concentrent leurs énergies sur le commerce extérieur de véhicules à moteur, sur la circulation sur les terrains de la couronne et sur la mise en place de certaines infrastructures routières;*

20. *bien que le Ministère des Transports ait dans sa charte organisationnelle une direction de la sécurité routière et du trafic par véhicule à moteur, cet organisme selon la compilation des activités postulées par la législation fédérale en matière de transport routier, ne semble poser directement aucun acte dans ce secteur d'administration. C'est probablement par le truchement du Gouverneur en conseil que le ministère des Transports agit sur ce secteur, le Gouverneur en conseil n'étant pas équipé pour remplir avec bonheur les différents rôles (rôle de régulation, rôle de production régulatoire) que la législation lui confère. Cela est d'autant plus vrai que cet organisme ne fait qu'entérimer les différents règlements, normes, contrôle et octroi de subventions que le Ministère des Transports lui soumet;*

30. *la Commission canadienne des transports ne remplit actuellement aucun des rôles (conception et régulation) que la loi nationale sur les transports lui attribue. En effet, les activités recensées qui concourent à l'accomplissement du rôle de conception*

tant axiologique que régulateur sont inopérantes, tant et aussi longtemps que la section III de la loi nationale sur les transports de 1967 ne pourra être appliquée. Cette partie de la loi vise à faire de la CCT l'organisme régulateur par excellence du transport extraprovincial par véhicule à moteur, rôle que les provinces ne sont pas prêtes à céder à l'administration fédérale.

6.2.2 Tableaux-synthèses

Tableau 6.2.2.1 Les organes de conception et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de conception		Activités(opérations)	Facteurs de production		
	axiologique	régulatoire		personnel	matériel	finance
CCT	X	X	enquêtes, rapports au Ministre sur les mesures à prendre pour aider au développement économique	X	X	X
		X	enquêtes et conseils au gouvernement sur les programmes de dépenses affectant		X	
		X	normes et critères économiques sur les investissements fédéraux		X	
			études et recherches sur les aspects économiques d'un moyen de transport			X
		X	enquêtes et conseils au gouvernement sur les mesures devant développer les revenus			X

Tableau 6.2.2.2 Les organes de conception et les types de transport

organes administratifs	Rôle de conception		Activités (opérations)	Types de transport	
	axiolo- gique	régula- toire		personnes	biens
CCT		X	enquête et rapport au ministre sur les me- sures à prendre pour aider au développement économique	X	X
	X		études et recherches sur les aspects écono- miques d'un moyen de transport	X	X
ONE		X	études de questions concernant le transport de l'énergie et rapport au ministre		X

Tableau 6.2.2.3 Les organes de conception et l'environnement

organes administratifs	Rôle de conception		Activités(opérations)	Environnement
	axiologique	régulatoire		
CCT	X		collaborer aux aspects économiques des travaux	des organismes intergouvernementaux, nationaux ou internationaux
CCT		X	enquête, examens, rapports sur les effets et les exigences économiques résultant de cette participation	"

Tableau 6.2.2.4 Les organes de régulation et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
CCT	règlements	concernant les déclarations des exploitants d'entreprises de transport routier relatives leurs personnels	X		
MTPC	permis	ouverture et utilisation d'un pont		X	
CCT	règlements	fourniture de renseignements sur toutes transactions d'une entreprise de transport par véhicule à moteur		X	X
	"	établissement de classification des véhicules de transport routier		X	
	"	obligation de produire des déclarations relatives à leur matériel		X	
	contrôle	acquisition d'intérêts par un transporteur routier dans les affaires d'un autre transporteur			X
	règlements	la façon dont les comptes et registres doivent être tenus et leur mise à la disposition de la CCT			X
	règlements	obligation de produire des déclarations relatives à leur situation financière			X
	règlements	la production des obligations et certificats d'assurance des entreprises de transport routier			X
G en C	règlements	circulation sur les terrains de la couronne, classification des véhicules pouvant circuler sur ces dits terrains		X	
	règlements	prescrivant la pose des marques nationales de sécurité sur telle catégorie de véhicules		X	
	règlements	normes de sécurité pour ces véhicules et leurs pièces		X	
	règlements	l'inscription sur ce véhicule et les pièces du mois et de l'année de fabrication		X	

(Suite)

Tableau 6.2.2.4 Les organes de régulation et facteurs de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	Facteurs de production		
			personnel	matériel	finance
G en C	règlements	l'importation des véhicules automobiles au Canada		X	
	règlements	la saisie de véhicules automobiles et de leurs pièces		X	
	règlements	administration et l'usage de chemins, rues, trottoirs, sentiers, ponts et autres voies dans les parcs		X	

Tableau 6.2.2.5 Les organes de régulation et types de production

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités (opérations)	Types de transport	
			personnes	biens
G en C	règlements	l'importation, manipulation et le transport des explosifs		X
	contrôle	imposition, modification, changement des droits et taxes sur tout ouvrage public	X	X
CCT	permis	pour l'exploitation d'une entreprise de transport par véhicule à moteur	X	X
	règlements	sur les conditions d'exploitation d'une telle entreprise	X	X
	règlements	sur la classification et la forme des permis à délivrer	X	X
	règlements	sur la sécurité, la protection, le confort et la commodité des passagers	X	
	règlements	sur les droits à payer pour les permis d'exploitation, sur les tarifs proposés	X	X
	contrôle	questions de tarifs, trafic, droits d'une entreprise de transport par véhicule à moteur	X	X
	contrôle	obligation de soumettre des déclarations relatives au trafic	X	X
	contrôle	tarifs, péages sur un pont international	X	X

Tableau 6.2.2.6 Les organes de régulation et l'environnement

organes administratifs	Rôle de régulation	Activités(opérations)	environnement
		Rien à signaler	

Tableau 6.2.2.7 Les organes de production et les facteurs de production

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	Facteurs de production		
	axiologique	régulatoire		personnel	matériel	finance
MTPC	X		construction, entretien, réparation de tous chemins, ponts... placés sous sa direction et sous son contrôle		X	
MTPC		X	aide financière à une province pour la construction d'une route comme tronçon d'une route transcanadienne		X	
CN	X		acheter, louer, acquérir, détenir, employer, exploiter ... des entrepôts et autres bâtiments nécessaires et commodes à ses activités de transport		X	

Tableau 6.2.2.8 Les organes de production et types de transport

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	Types de transport	
				personnes	biens
G en C		X	subventions pour des mouvements de marchandises d'un territoire donné vers le reste du Canada		X
CN	X		exploitation de véhicules à moteur de toutes sortes pour le transport du trafic		X

Tableau 6.2.2.9 Les organes de production et l'environnement

organes administratifs	Rôle de production		Activités (opérations)	environnement
	axiologique	régulatoire		
			Rien à signaler	

CONCLUSION

A la suite de cette étude du cadre institutionnel du domaine des transports, il est possible de conclure que, sur le plan constitutionnel, le partage et l'exercice des responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux dans ce domaine d'administration n'ont pas été l'objet de confrontations majeures entre les deux niveaux de gouvernement.

La juridiction des modes de transport traditionnels (transport ferroviaire, transport maritime) a été largement concédée au fédéral par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (art. 91 et 92).

Quant aux moyens de transport plus récents, il a fallu soit avoir recours aux tribunaux pour en délimiter les compétences (transport aérien), soit se référer à la clause résiduaire, paragraphe 29 de l'article 91 ou au paragraphe 10 de l'art. 92 pour décider qui devra exercer cette juridiction. C'est ainsi que l'interprétation donnée à ces deux articles a été favorable au gouvernement fédéral en ce qui concerne le transport routier extraprovincial et le transport par pipelines.

Jusqu'à présent, les provinces n'ont pas réellement exploité les faiblesses de ce cadre constitutionnel en vue d'un élargissement de leurs champs de juridiction. Le seul contentieux fédéral-provincial d'une certaine importance dans ce domaine d'activités se situe au niveau du transport routier extraprovincial par véhicules à moteur. Le fédéral, à n'en pas douter,

n'abandonnera pas facilement ce champ de juridiction aux provinces. La partie III de la loi nationale sur les transports de 1967 bien qu'inopérante jusqu'à maintenant, ne laisse planer aucun doute sur les intentions du fédéral par rapport à ce mode de transport. (1)

A bien scruter le cadre constitutionnel de chaque secteur de transport, il serait possible de découvrir des aspects contestables dans le champ de juridiction du gouvernement fédéral. C'est ainsi, par exemple, que dans le secteur du transport maritime, on peut déceler des zones grises au titre de la propriété des ports qui ne relèvent pas de la Commission des ports nationaux et sur l'extention qu'il faut donner à l'administration portuaire. En ce qui concerne le transport aérien, les provinces doivent lutter énergiquement pour protéger et exercer les responsabilités qui ne sont pas de l'"aerial navigation" au sens constitutionnel du terme. Cette responsabilité découlant de la compétence provinciale en matière de voies de communication terrestres, d'aménagement du territoire et d'institutions municipales, recouvre le zonage des aéroports, la localisation et l'implantation de nouveaux aéroports sur leur territoire. Il appartient aux constitutionnalistes au service des gouvernements provinciaux d'entreprendre de façon systématique des études en vue de mettre en relief les aspects litigieux, les zones grises et les points faibles du partage des juridictions en matière de transports.

Sur le plan organisationnel, nous avons pu constater que l'administration canadienne des trans-

(1) C'est la loi sur le transport par véhicule à moteur (Ch. M-14, 1970) qui continue à s'appliquer.

ports est dominée par deux organismes: la Commission canadienne des transports et le Ministère des Transports. Il est difficile de dire, au terme de cette recherche, qui des deux exerce la plus grande influence dans le domaine des transports. La réponse qui nous vient normalement à l'esprit favoriserait le Ministère des Transports; mais cette réponse ne semble pas aussi évidente à la suite d'une analyse des rôles administratifs que ces deux organismes remplissent. Au premier abord, on peut dire que la Commission canadienne des Transports assure de préférence le rôle de régulation alors que le ministère des Transports se confine volontiers dans la conception et la production axiologiques du système. Cette répartition des rôles est loin d'être exhaustive et définitive: on relève de nombreuses interventions de la CCT qui se situent au niveau de la conception tant axiologique que régulateur et le MTC régule aussi à l'occasion les différentes composantes du système. A ce sujet, il suffit de consulter plus loin les tableaux de la répartition des organismes administratifs en fonction des rôles qu'ils remplissent pour chaque secteur de transport.

Les interventions postulées du Gouverneur en Conseil méritent aussi un traitement privilégié. Cet organisme ne participe qu'à la régulation des différents secteurs du système de transport. Ses activités de régulation s'exécutent presque uniquement au niveau des facteurs de production et des types de transport. Si l'on admet que c'est au Ministre des Transports qu'il revient en tant que membre du cabinet d'amener ses collè-

gues à entamer un débat sur ce domaine d'administration, ou peut expliquer la faiblesse des interventions réglementaires du ministère qui utilise de préférence le canal décisionnel le plus élevé pour réguler le système.

Si nous revenons à présent à la typologie du début qui départage les organismes administratifs en deux grandes catégories, soit les structures administratives centrales et les structures administratives objets de décentralisation fonctionnelle, il nous est possible de constater que les organismes administratifs de la seconde catégorie interviennent d'abord au niveau de la production et en second lieu au niveau de la régulation, seul l'office national de l'énergie participe à la conception réglementaire de tous les secteurs. Les organismes centraux autres que le Ministère des Transports et le Gouverneur en Conseil participent en premier lieu à la production des secteurs et en second lieu à leur régulation.

Les organes administratifs du transport aérien

Parmi les organismes administratifs qui participent à l'administration canadienne du transport aérien, le Ministère des Transports joue un rôle de première importance. Il participe à la fois à la conception, à la régulation et à la production du secteur. Sa participation au niveau de la conception et de la production est nettement orientée vers les finalités (rôle axio-

Tableau 7.1 Les organismes administratifs du transport aérien

Composantes rôles		Facteurs de production			Types de transport		environnement
		personnel	matériel	finance	transport des personnes	transport des biens	
Con- cep- tion	ax	MTC	MTC	MTC	MTC	MTC	MTC
	reg	CCT	CCT	CCT		ONE	MTC
régulation		G en C MTC CCT	G en C CCT	CCT	MTC CCT	MTC CCT	MTC
produc- tion	ax	Air-C	MTC Air-C		MTC Air-C	MTC Air-C	MTC
	reg	Air-C		Air-C Air-C Air-C			MTC

logique) du secteur. La Commission canadienne des Transports s'est, de son côté, spécialisée dans la régulation de ce secteur, aidée en cela par le Gouverneur en Conseil et le Ministère des Transports. Quant à Air-Canada, ses activités, il va de soi, concernent de façon privilégiée la satisfaction du rôle de production.

Les interventions de ces organismes au niveau des trois blocs de composantes (facteurs de production, types de transport, environnement) n'ont pas la même intensité. Les facteurs de production ont d'abord retenu l'attention du législateur, suivis des types de production, l'environnement tirant de l'arrière par les interventions du Ministère des Transports (Cf tableau 7.1).

Les organes administratifs du transport ferroviaire

Parmi les organes centraux (Ministère des Transports, Ministère des Affaires urbaines, Ministère des Finances et Gouverneur en Conseil) qui participent à l'administration canadienne du transport par chemins de fer, le Ministère des Transports est de loin le principal intervenant. Concepteur axiologique du matériel et régulateur des types de transport, le Ministère est aussi un organe de régulation en ce qui concerne le personnel affecté à ce secteur d'activités et de production tant axiologique que régulateur du matériel et un organe de production axiologique par rapport aux types de transport et à l'environnement. Tan-

Tableau 7.2 Les organismes administratifs du transport ferroviaire

Composantes rôles		Facteurs de production			Types de transport		Environnement
		personnel	matériel	finance	transport des personnes	transport des biens	
con- cep- tion	ax	CCT	MTC CCT	CCT	CCT	CCT	
	reg	CCT	CCT	CCT	MTC CCT	MTC CCT ONE	MAU
régulation		G en C MTC CCT AVMSL Adm. CPN, CP	G en C CCT	CCT CPN, CP..	G en C CCT CCG CPN, CP....	G en C CCT	
produc- tion	ax	CN	MTC CPN, CP. CN		MTC CPN, CP.... CN SDCB	MTC CPN, CP.... CN SDCB	
	reg		MTC		MFC	MFC	

dis que le Gouverneur en Conseil se contente de réguler les facteurs de production (personnel, matériel) et les types de transport, le département d'Etat chargé des Affaires urbaines collabore à la conception régulatoire de l'environnement du secteur et le Ministère des Finances fournit de l'aide financière en vue du maintien ou de l'amélioration des types de transport.

En tête de liste des organismes autonomes de gouvernement figurent la Commission canadienne des Transports et le Canadien National. La CCT conçoit tant axiologiquement que régulatoirement et régule les facteurs de production et des types de transport tandis que le CN concrétise la finalité du secteur en tant qu'organe de production axiologique au niveau des facteurs de production et des types de transport. Les autres organismes autonomes sont producteurs axiologiques et régulateurs des mêmes composantes (cf tableau 7.2).

En conclusion, nous pouvons dire que l'administration du secteur ferroviaire est dominé par la CCT tant au niveau de la régulation que de la conception et que le Ministère des Transports éparpille ses interventions aux trois niveaux d'action.

Les organes administratifs du transport maritime

Dans l'administration du transport maritime, le Ministère des Transports loin d'améliorer sa position semble en perte de vitesse. S'il est vrai qu'on

Tableau 7.3 Les organismes administratifs du transport routier

Composantes rôles		Facteurs de production			Types de transport		Environnement
		personnel	matériel	finance	transport des personnes	transport des biens	
con- cep- tion	ax	CCT	CCT	CCT	CCT	CCT	
	reg	CCT	CCT	CCT	CCT	CCT ONE	CCT
régulation		G en C MTC Adm. P. AP	G en C MTC MEC AP	CCT	G en C CCT	G en C MEC CCT CP	G en C MEC CP
produc- tion	ax	G en C	CN MTPC MEC CPN, CNS		CPN CN CNS	CPN CN CNS	
	reg	MTC	G en C MEC AP				

le retrouve encore aux trois niveaux d'action, tel n'est pas le cas en ce qui a trait aux trois blocs de composantes du secteur. Ses actions et interventions n'affectent pas les types de transport et l'environnement. Il est par ailleurs avantageusement remplacé par le Ministère de l'Environnement qui régule le secteur au niveau du matériel, des types de transport et de l'environnement. Notons que ce dernier organisme participe à la production du matériel tant sur le plan axiologique que régulateur.

La Commission canadienne des Transports de son côté est restée sur ses positions en tant qu'organe de conception et de régulation du secteur. Dans ce second rôle elle a la collaboration du Gouverneur en Conseil, du Ministère de l'Environnement et d'un certain nombre d'organismes autonomes spécifiques au secteur (cf tableau 7.3).

Il y a lieu de mentionner que le gouvernement canadien n'étant pas propriétaire d'une marine marchande, ce secteur n'est pas dominé par un organisme au niveau de la production axiologique, comme c'est le cas pour les premiers secteurs étudiés (Air-Canada et Canadien National). On y retrouve cependant une multiplicité d'organismes dont les interventions sont sinon secondaires du moins très ponctuels (cf: tableau 7.3).

Les organes administratifs du transport par pipelines

Les actions et interventions des organismes administratifs du transport par pipelines se si-

Tableau 7.4 Les organismes administratifs du transport par pipelines

Composantes rôles		Facteurs de production			Types de transport		Environnement
		personnel	matériel	finance	transport des personnes	transport des biens	
con- cep- tion	ax		CCT	CCT		CCT	
	reg		CCT ONE	CCT		CCT ONE	
régulation		ONE	MTC CCT ONE	ONE		CCT ONE	
produc- tion	ax						
	reg						

tuent selon la législation au niveau de la conception et de la régulation⁽²⁾. Parmi ces organismes la première place doit être concédée à l'Office national de l'énergie qui devient le principal régulateur du secteur et presque aussi le principal concepteur. La seconde place est occupé par la Commission canadienne des Transports à cause de ses interventions régulatrices dans le cadre du transport des denrées par pipelines.

Les organes administratifs du transport routier

Dans l'administration du transport routier, la Commission canadienne des Transports occupe une place prépondérante. Cette affirmation mérite d'être atténuée. C'est en effet à cause de la partie III de la loi nationale sur les transports de 1967 traitant du transport extraprovincial par véhicules à moteur qui accorde une importance majeure à la CCT qu'on peut être amené à conclure comme nous l'avons fait. Or on sait que cette partie de la loi est inopérante parce qu'elle a été contestée par les provinces, particulièrement par le Québec.

Les interventions du Gouverneur en Conseil au niveau de la régulation méritent de ce fait beaucoup plus d'attention puisqu'elles découlent de lois actuellement en vigueur. Il en est d'ailleurs de même de celles du Ministère des Travaux publics qui agit sur le matériel de façon régulateur et qui est le principal intervenant dans la production tant axiologique que régulatoire de l'infrastructure routière.

(2) Bientôt au niveau de la production si les vœux du Ministre de l'Énergie des Mines et des Ressources deviennent réalité.

Tableau 7.5 Les organismes administratifs du transport routier

Composantes rôles		Facteurs de production			Types de transport		Environnement
		personnel	matériel	finance	transport des personnes	transport des biens	
con- cep- tion	ax			CCT	CCT	CCT	CCT
	reg	CCT	CCT	CCT	CCT	CCT ONE	CCT
régulation		CCT	G en C MTPC CCT	CCT	G en C CCT	G en C CCT	
produc- tion	ax		MTPC CN		CN	CN	
	reg		MTPC			G en C	

Considérations finales

Les considérations suivantes concernent uniquement le cadre organisationnel.

- La grande diversité des organismes fédéraux qui participent à l'administration canadienne des transports entraîne nécessairement de la duplication et une très grande disparité au niveau de la densité des interventions.
- L'ensemble des interventions justifiant l'existence de ces organismes administratifs ne converge nullement vers un cadre d'action cohérent, unifié, articulé, systémique.
- La Commission canadienne des transports participe à la régulation et à la conception du système de transports dans son ensemble.
- Le Ministère des Transports intervient de façon inégale au niveau des trois familles d'activités et au niveau des trois blocs de composantes du système.
- Le Gouverneur en Conseil est, après la Commission canadienne des Transports, le principal régulateur du système.
- A l'exception de la Commission canadienne des Transports, les organismes administratifs objets de décentralisation fonctionnelle interviennent uniquement au niveau de la régulation et de la production du système.

- En ce qui a trait aux trois blocs de composantes, les actions et interventions des organismes administratifs affectent en premier lieu les facteurs de production - plus spécifiquement le matériel - en second lieu les types de transport - particulièrement le transport des biens et finalement l'environnement du système.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS



QTR A 097 526