

# ARTICLE DE LA REVUE JURIDIQUE THÉMIS

*On peut se procurer ce numéro de la Revue juridique Thémis à l'adresse suivante :*

*Les Éditions Thémis*

*Faculté de droit, Université de Montréal*

*C.P. 6128, Succ. Centre-Ville*

*Montréal, Québec*

*H3C 3J7*

*Téléphone : (514)343-6627*

*Télécopieur : (514)343-6779*

*Courriel : [themis@droit.umontreal.ca](mailto:themis@droit.umontreal.ca)*

© Éditions Thémis inc.

Toute reproduction ou distribution interdite

disponible à : [www.themis.umontreal.ca](http://www.themis.umontreal.ca)

**La doctrine des immunités  
interjuridictionnelles dans le partage  
des compétences: éléments de  
systématisation**

Fabien Gélinas[1]

**INTRODUCTION 509**

**I. LES CONCEPTIONS CLASSIQUE ET MODERNE DU PARTAGE  
DES COMPÉTENCES 510**

**II. LA FORMATION DE LA DOCTRINE DES IMMUNITÉS  
INTERJURIDICTIONNELLES 515**

**III. LA NATURE PARTICULIÈRE DES CHEFS DE COMPÉTENCE TOUCHÉS 518**

**IV. LE CRITÈRE DE LA SPÉCIFICITÉ FÉDÉRALE 523**

**V. LA NOTION D'INAPPLICABILITÉ CONSTITUTIONNELLE 528**

**CONCLUSION 531**

---

*Scepticism, of course, poisons the mind and can produce acute depression. But in small doses it provides an excellent counter-poison against gullibility.* [2]

Depuis les années 60, la jurisprudence sur les immunités interjuridictionnelles „ jurisprudence prononçant l'inapplicabilité constitutionnelle de certaines lois provinciales à certaines choses ou personnes sujettes à la compétence fédérale dite «exclusive» „ a fait l'objet de critiques doctrinales selon lesquelles la notion d'immunité appliquée hors du contexte des immunités de la Couronne est contraire à la conception admise du partage des compétences législatives au Canada[3]. Le juge Dickson, alors juge

en chef du Canada, faisait écho à ces critiques dans une affaire de 1987 et affirmait qu'il n'admettrait désormais la doctrine de l'inapplicabilité constitutionnelle que dans les affaires relatives aux compagnies à charte fédérale et aux entreprises fédérales, où l'importance des précédents ne permettait pas de revirement jurisprudentiel<sup>[4]</sup>. Les immunités interjuridictionnelles semblaient alors devoir être reléguées à un rôle mineur dans l'articulation du partage des compétences; il ne manquait que les précédents pour mettre en marche le déclin annoncé d'une doctrine. Mais il n'en fut rien.

À la première occasion, dans l'affaire *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*<sup>[5]</sup>, la Cour suprême, par la plume du juge Beetz, rendait un jugement unanime très étoffé qui rejette les critiques et attribue à cette doctrine toute la portée qu'il était possible de lui donner en regard des précédents. À la lumière de cet arrêt de principe, le présent article vise à offrir quelques éléments d'explication sur la raison d'être et les balises du régime de l'inapplicabilité constitutionnelle.

## I. LES CONCEPTIONS CLASSIQUE ET MODERNE DU PARTAGE DES COMPÉTENCES

L'interprétation des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* a donné lieu à un nombre considérable de doctrines et théories jurisprudentielles plus ou moins intégrées ou compatibles visant à assurer le maintien de l'équilibre fédératif présumé avoir été instauré au moment de la Confédération. On sait qu'il n'y a jamais eu d'unanimité doctrinale ou jurisprudentielle, voire de consensus, sur la définition appropriée de cet équilibre. Les tensions majeures de la jurisprudence fédérative depuis 1867 peuvent être exprimées par l'entremise des deux «visions» du partage des compétences qui semblent s'être de tout temps affrontées au prétoire: la conception classique et la conception moderne<sup>[6]</sup>. La première, sans être jamais exclusive, fut dominante dans la jurisprudence du Conseil privé, alors que la seconde semble vouloir s'imposer depuis 1949 avec la Cour suprême comme arbitre final des différends d'ordre constitutionnel. Les diverses doctrines élaborées pour l'application des articles 91 et 92, comme celle du double aspect, celle des pouvoirs accessoires et celle des immunités interjuridictionnelles, varient en importance, ou même en pertinence, selon la conception générale de l'interprète sur le partage.

La conception classique du partage fait jouer à la notion d'exclusivité un rôle de premier plan. Les articles 91 et 92 qualifient d'«exclusifs» les pouvoirs qu'ils attribuent et ne permettent donc pas, en principe, le chevauchement des législations fédérales et provinciales sur les mêmes matières<sup>[7]</sup>. Aussi faut-il interpréter les deux articles de concert, de façon à éviter les possibilités de chevauchement. Cette conception est souvent illustrée par la métaphore de Lord Atkin dans l'affaire des *Conventions de travail*, qui décrivait les champs de compétence comme des «compartiments étanches»<sup>[8]</sup>.

Dans un tel contexte, la doctrine du double aspect et celle des pouvoirs accessoires viennent tempérer la rigidité de l'analyse en permettant un certain degré de chevauchement, alors que la détermination du caractère véritable de la loi permet de décider si celle-ci peut s'inscrire dans l'un des compartiments attribués au législateur concerné. Les immunités interjuridictionnelles, quant à elles, protègent les compartiments fédéraux qui se trouvent en partie emboîtés, si l'on peut dire, dans un ou plusieurs compartiments provinciaux plus englobants, et qui doivent néanmoins demeurer étanches. La prédominance de cette conception classique dans la jurisprudence du Conseil privé a sans doute favorisé l'autonomie des provinces et permis le développement d'un fédéralisme relativement décentralisé. À cet égard, les critiques des juristes du Canada anglais sont bien connues, alors que l'attachement des juristes québécois à la notion d'«étanchéité», pierre angulaire de la conception classique, ne semble pas avoir diminué<sup>[9]</sup>. Mais l'idée d'autonomie des provinces comme principe fédéral n'a pas pesé très lourd dans la jurisprudence de la Cour suprême de l'après-guerre. D'ailleurs, étant donné l'interprétation large qu'avait

donnée le Conseil privé de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils, ainsi que la possibilité de donner une interprétation très étroite de la notion de conflit de normes donnant lieu à l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale, la nécessité, aux yeux de la Cour suprême, de préserver l'étanchéité pour assurer l'équilibre fédératif a pu paraître moins évidente; si la notion d'étanchéité était relâchée, les provinces pourraient également profiter, en pratique, de l'ouverture des vannes et jouer un certain rôle dans les «compartiments» fédéraux[10]. Ce relâchement de la notion d'étanchéité associée à la conception classique a semblé souhaitable lorsqu'il s'est agi d'appliquer à la nouvelle réalité législativement inflationniste de l'État-providence un texte constitutionnel rédigé dans le contexte anti-interventionniste de la fin du 19e siècle. Les chevauchements devenaient plus difficiles à contenir et la métaphore des compartiments étanches moins séduisante.

La conception «moderne» du partage des compétences place quant à elle la notion d'étanchéité à l'ombre de la doctrine du caractère véritable[11]. La notion d'«exclusivité» est vidée de toute connotation relative à l'étanchéité des pouvoirs et veut simplement dire qu'une même matière ne saurait se retrouver dans les deux listes dressées aux articles 91 et 92[12]. Selon cette conception qui semble être devenue dominante, la doctrine du caractère véritable doit être traitée comme l'outil fondamental d'articulation du partage des compétences, ce qui permet une bonne mesure de chevauchement. En bref, la méthode d'analyse favorisée par cette conception commande au juge de déterminer l'aspect dominant, la vraie nature, la matière de la loi contestée, pour ensuite décider dans quelle catégorie de sujets tombe cette matière. Dans la plupart des cas, une loi comporte plusieurs aspects qui, du premier coup d'oeil, semblent devoir être associés à plusieurs catégories de sujets dont toutes ne relèvent pas du même palier législatif. Il faut alors choisir l'aspect dominant de la loi, qui devient la matière sur laquelle «porte»[13] cette loi aux fins du partage[14]. Si cette matière tombe dans une catégorie de sujets dévolue au palier législatif ayant adopté la loi, celle-ci sera alors „ et c'est là la conséquence importante de cette doctrine „ entièrement valide, même dans ses aspects incidents relevant de l'autre palier législatif. Un exemple typique nous en est fourni par l'affaire *Bank of Toronto c. Lambe*[15], où le Conseil privé a maintenu une loi provinciale imposant une taxe aux banques en précisant qu'une telle loi portait sur l'imposition dans la province et non sur les banques. On dit alors que la loi porte sur une matière provinciale et ne touche qu'incidemment les banques[16]. L'importance donnée par la conception moderne à la doctrine du caractère véritable fait qu'elle englobe à toutes fins pratiques, bien que la Cour suprême y fasse souvent référence de manière séparée, celle des pouvoirs accessoires[17]. Cette dernière consiste, dans une acception assez large, en un pouvoir implicite conféré à un palier législatif pour chacune des catégories énumérées, de toucher les catégories de l'autre dans une certaine mesure. Il faut que l'empiètement incident soit nécessaire à la réglementation de la matière qui fonde la compétence de l'auteur[18] ou qu'il y ait un lien rationnel entre la mesure qui empiète et la matière invoquée[19], selon le cas[20]. La doctrine du caractère véritable fonctionne par ailleurs de concert avec celle du double aspect. Il existe certaines lois pour lesquelles la détermination d'un aspect dominant s'avère difficile; des cas où l'importance respective de deux aspects est comparable. Si les aspects considérés sont à la fois reliés de façon rationnelle et d'importance approximativement égale, le caractère véritable de la loi se trouve à un échelon d'abstraction plus élevé, plus englobant; la matière recouvre les deux aspects[21]. Lorsque ces deux aspects tendent à relever de paliers de compétence différents, il est alors loisible aux deux ordres législatifs d'adopter la même loi, avec une possibilité de double application. Cette doctrine était déjà évoquée par le Conseil privé en 1883:

*[s]ubjects which in one aspect and for one purpose fall within s. 92, may in another aspect and for another purpose fall within s. 91.*[22]

En de telles situations, la matière est ambivalente; elle peut tomber dans une catégorie fédérale ou provinciale, selon l'aspect envisagé. L'exemple classique illustrant la doctrine du double aspect est celui de la législation en matière de conduite automobile dangereuse: le parlement central légifère sous l'aspect «ordre public[23]» et les provinces sous celui de la sécurité locale[24]. Quant à la doctrine des immunités interjuridictionnelles, elle apparaît de prime abord difficile à concilier avec la doctrine du caractère véritable telle que présentée par la conception moderne, où l'on insiste sur le «pouvoir» d'un palier législatif de toucher les matières allouées à l'autre palier pour autant que le caractère véritable de sa loi porte sur une matière sur laquelle il a compétence. Vue sous cet angle, la doctrine des immunités interjuridictionnelles, en prévoyant l'inapplicabilité constitutionnelle de certaines lois provinciales à l'égard de certaines choses ou personnes sujettes à la compétence fédérale, se trouve en conflit avec la doctrine «fondamentale» du partage, ce sur quoi certains auteurs ont fondé leurs critiques.

En approuvant ces critiques dans *S.E.F.P.O. c. Procureur général de l'Ontario*[25], le juge Dickson concédait que la conception moderne du partage qui les sous-tend n'est pas la seule qui ait reçu les faveurs de la jurisprudence depuis la Confédération, mais en prenant bien soin de reléguer la conception classique au statut de «contre-courant»:

*J'approuve chacun de ces arguments de prudence vis-à-vis de la portée du principe de l'exclusivité des compétences. Historiquement, le droit constitutionnel canadien a permis passablement d'interaction et même de chevauchement en ce qui concerne les pouvoirs fédéraux et provinciaux. Il est vrai que des principes comme celui de l'exclusivité des compétences et celui de l'immunité de Sa Majesté ainsi que des notions comme celle des «compartiments étanches» restreignent l'étendue de cette interaction. Il faut cependant reconnaître que ces principes et notions n'ont pas représenté le courant dominant en matière constitutionnelle; ils ont constitué plutôt un contre-courant opposé à l'effet puissant du principe du caractère véritable et du double aspect et au cours des dernières années, une façon très limitée d'aborder les questions de conflit et de prépondérance en matière législative.[26]*

Comme nous l'avons remarqué plus haut, cette interprétation discutable de l'histoire de la jurisprudence constitutionnelle n'allait pas suffire pour sonner le glas de la conception classique du partage et de la notion d'exclusivité qui lui sert de véhicule. L'importance donnée par l'arrêt *Bell* (1988) à la doctrine des immunités interjuridictionnelles marque la persistance de la conception classique dans la jurisprudence de la Cour suprême.

## **II. LA FORMATION DE LA DOCTRINE DES IMMUNITÉS INTERJURIDICTIONNELLES**

La doctrine des immunités interjuridictionnelles est issue d'une jurisprudence visant à protéger les compagnies incorporées par le palier fédéral d'une législation provinciale trop sévère qui toucherait l'essentiel des pouvoirs accordés par l'incorporation[27]. Plus ultimement, le vocable comme la notion qu'il désigne proviennent vraisemblablement des règles historiques de common law relatives aux immunités de la Couronne[28]. En effet, la Couronne jouissant d'une certaine immunité dans l'application des lois générales, particulièrement pour ce qui concerne les pouvoirs découlant d'une prérogative royale spécifique, chaque loi doit normalement s'interpréter comme ne liant pas la Couronne et comme ne portant pas atteinte à ses prérogatives[29]. Or le procédé historique de création des

personnes morales en droit anglais consiste en l'émission de lettres patentes par la Couronne dans l'exercice de sa prérogative de créer des corporations[30]. Les lettres patentes d'incorporation constituent donc un acte de prérogative revêtu en principe d'une certaine immunité. C'est d'abord à ce titre que les corporations ne sont pas soumises aux lois générales[31]; la corporation bénéficie de l'immunité dans la mesure où la loi porte atteinte à l'acte de prérogative que représentent les lettres patentes d'incorporation. Le fait que l'incorporation constitue un acte de la prérogative royale explique, du moins en partie, le premier critère proposé en jurisprudence pour la mise en oeuvre de l'immunité interjuridictionnelle, critère qui repose sur l'idée de statut et pouvoirs essentiels de la corporation. C'est l'acte de prérogative qui est protégé et non la compagnie. Cet acte, l'émission des lettres patentes, consiste en la création d'une personne morale pour un but mentionné, avec les pouvoirs nécessaires pour le réaliser. Lorsque la réalisation du but pour lequel cette personne a été créée est rendue impossible en raison de la sévérité de la loi, la prérogative s'en trouve menacée et la loi est présumée inapplicable.

La transposition de cet ordonnancement juridique du droit anglais au système fédéral canadien a donné lieu à beaucoup de confusion. D'une part, le partage des compétences législatives donnait, dès le début, une dimension constitutionnelle fort complexe à l'immunité des corporations. Les affaires *John Deere Plow* et *Great West Saddlery*, où le Conseil privé jetait les bases de ce qui deviendrait la doctrine des immunités interjuridictionnelles, avaient trait à l'application de lois provinciales à des compagnies fédérales; la question y fut largement discutée sous l'angle du «pouvoir» des provinces de toucher le statut et les pouvoirs essentiels des compagnies fédérales[32]. Il ne pouvait s'agir là d'un simple problème d'interprétation des lois provinciales impliquées, car c'est le «pouvoir» constitutionnel des législatures provinciales de toucher les attributs fondamentaux des corporations fédérales qui était en question. Mais les tribunaux n'ont pas cru nécessaire de dire ouvertement qu'une législature provinciale pouvait avoir l'intention d'outrepasser ses pouvoirs sur le plan constitutionnel. Il valait mieux, à une époque où l'idée de retenue judiciaire était encore considérée comme une vertu, procéder à une interprétation conciliatrice selon laquelle une loi provinciale générale est présumée ne pas viser les corporations fédérales dans la mesure où ces dernières pourraient être touchées dans leur statut et leurs pouvoirs essentiels. Cette technique de l'interprétation atténuée qui concilie la loi et les prescriptions constitutionnelles (*reading down*) en est venue à faire figure de remède judiciaire en ce domaine et continue encore aujourd'hui de faire planer une certaine ambiguïté sur la nature juridique de l'inapplicabilité constitutionnelle. D'autre part, la doctrine des immunités est peu à peu devenue beaucoup plus qu'un simple régime d'exception applicable aux corporations rattachées à la Couronne par leur incorporation. Par glissement, l'utilisation de ce mécanisme, comme le vocable qui le désigne, a d'abord été étendu à des entreprises fédérales, sans même qu'aucune référence ne soit faite à la personnalité morale de celui qui s'en trouvait l'exploitant[33]. Puis, dans une série d'arrêts touchant certains aspects du statut spécial des Indiens, la Cour suprême a appliqué le même principe d'immunité pour soustraire ces derniers à l'application de certaines mesures provinciales[34].

À première vue, les divers contextes factuels où il est fait usage du mécanisme de l'inapplicabilité constitutionnelle (qui, au-delà des réticences de la Cour suprême à utiliser ce vocable, implique une certaine forme d'«immunité interjuridictionnelle») ont peu de choses en commun. La jurisprudence en ce domaine semble avoir évolué sans ligne directrice et ne laisse paraître aucun effort judiciaire pour atteindre à une vision d'ensemble permettant d'élever le niveau d'abstraction des principes décisionnels évoqués et de rassembler par conceptualisation un ensemble de décisions apparemment non reliées. L'arrêt *Bell* de 1988 offre néanmoins quelques indices qui valent d'être explorés et qui peuvent suggérer certains éléments de systématisation en ce domaine.

### III. LA NATURE PARTICULIÈRE DES CHEFS DE COMPÉTENCE

## TOUCHÉS

Il existe à notre avis un trait commun caractérisant les chefs de compétence fédéraux pour lesquels l'utilisation du mécanisme de l'immunité d'application a semblé souhaitable aux tribunaux. Ces chefs de compétences ont une nature particulière qui les distingue assez nettement des autres[35]. Cette nature particulière consiste en une parenté plus ou moins éloignée avec un objet ou un sujet de droit (chose, personne, entreprise) par opposition à un secteur d'activité ou de droit. Les meilleurs exemples sont les paragraphes 24 et 25 de l'article 91 qui donnent compétence au palier fédéral de légiférer relativement aux Indiens et aux aubains ou, pour être plus exact, relativement aux matières tombant dans ces catégories de sujets. Les Indiens, comme les aubains, sont en fait des sujets de droit, des justiciables, et font office, un peu malencontreusement, de catégories de sujets. Au même titre, on peut mentionner les terres indiennes. De même, mais avec une parenté un peu moins évidente, les entreprises fédérales énumérées ou déclarées telles[36]. Il en est ainsi également de certains chefs de compétence créés par la jurisprudence à partir de la disposition introductive de l'article 91, telles les corporations fédérales[37] et la capitale nationale[38]. Comme nous le verrons, il semble bien que cette nature particulière de certains chefs de compétence doive influencer l'aménagement du partage entre le centre et les provinces.

L'affaire *Bell* de 1988, de la trilogie *Bell, Alltrans, Courtois*[39], fera ici figure à la fois d'exemple et d'autorité. Il s'agissait de décider si une loi provinciale qui régleme les conditions de santé et de sécurité au travail est constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale[40]. Plus précisément, il fallait déterminer si la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* du Québec[41], en particulier ses articles 33, 36, 37 et 40 à 45, relatifs au retrait préventif de la travailleuse enceinte, s'appliquait au service téléphonique exploité par Bell.

Sous la plume du juge Beetz, la Cour suprême procède d'abord à une qualification traditionnelle de la loi fondée sur une analyse soignée de ses dispositions contestées, quant à leur objet et à leurs effets réels. De cette analyse, la Cour conclut que la loi porte sur les relations de travail et la gestion des entreprises[42]. À l'étape de la classification, la simple application des principes bien établis en jurisprudence depuis l'affaire *Snider*[43] suffit pour établir que ces matières tombent normalement dans la catégorie «propriété et les droits civils dans la province»[44]. La loi portant dans son caractère véritable sur une matière qui tombe dans une catégorie dévolue aux provinces, la Cour en conclut qu'elle est *intra vires* et parfaitement valide. L'application habituelle de la doctrine du caractère véritable, dans son acception moderne, nous aurait également permis de conclure à la validité de la loi dans toutes ses applications, y compris celles qui touchent un domaine de compétence fédérale. Nous avons mentionné plus haut l'exemple d'une loi fiscale provinciale visant les banques, qui a été jugée complètement valide et applicable malgré son aspect «bancaire» (fédéral), parce que son aspect dominant, son caractère véritable, était «fiscal» (provincial)[45]. De même, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* devrait voir son plein potentiel d'application réalisé même si les entreprises fédérales se trouvaient touchées, puisqu'elle porte, dans son caractère véritable, sur une matière relevant de la compétence provinciale. La Cour suprême n'en a pas décidé ainsi, appliquant avec force arguments la théorie des immunités interjuridictionnelles „ sans en admettre toutefois la terminologie „ et mettant du même coup un terme, comme il a été mentionné, à la controverse qui s'y rattachait.

La justification théorique de cette décision dépend, selon nous, du caractère particulier que revêt la compétence fédérale sur les entreprises et les ouvrages fédéraux, qui s'apparente à cet égard à celles qui réfèrent aux Indiens et aux aubains, ainsi qu'à certaines autres. Nous croyons en effet que ce type de catégorie rend impossible l'application habituelle de la doctrine du caractère véritable dans son acception moderne.

L'on sait que le parlement central peut valablement légiférer sur les relations de travail dans les entreprises fédérales[46]. Dans l'exercice de ce pouvoir, doit-on prétendre „ c'est là une première hypothèse „ que le palier fédéral légifère relativement à ses entreprises et qu'il ne touche qu'incidemment les relations de travail, donc la propriété et les droits civils[47]? Autrement dit, une loi fédérale traitant des relations de travail dans les entreprises fédérales comporterait deux aspects: un aspect fédéral, les entreprises concernées, et un aspect provincial, les relations de travail. L'aspect dominant et donc le caractère véritable de la loi fédérale serait normalement la réglementation des entreprises fédérales, et, partant, elle pourrait toucher incidemment les relations de travail. À l'inverse, la province peut adopter une loi dont le caractère véritable concerne les relations de travail et valablement toucher les entreprises fédérales. De prime abord conforme, cette rationalisation est néanmoins défectueuse en ce qu'elle introduit une confusion entre une matière et un chef de compétence (une catégorie), à savoir: les relations de travail et les entreprises fédérales respectivement[48].

L'on pourrait avancer en guise de seconde hypothèse et dans la même veine que les deux paliers légifèrent en ce domaine sur la même matière, les relations de travail, mais sous des aspects différents[49]. En vertu de la doctrine du double aspect, on sait qu'une même matière peut relever soit de l'article 91 soit de l'article 92, selon l'aspect envisagé. Du point de vue provincial, c'est l'aspect des relations contractuelles dans la province qui est visé, ce qui permet de classer la matière dans la catégorie «propriété et droits civils dans la province». Du point de vue fédéral, c'est l'aspect du fonctionnement des entreprises fédérales que l'on envisage, ce qui fait tomber la matière dans la catégorie «entreprises fédérales». Encore ici, et le juge Beetz le mentionne dans son jugement[50], il y a confusion dans les niveaux d'analyse. En effet, le prétendu aspect fédéral n'est en fait rien d'autre que la catégorie fédérale elle-même, à peine déguisée. En fait, il n'existe pas un tel aspect fédéral dans la matière «relations de travail»[51]. Le parlement central agit en ce domaine aux mêmes fins et sous le même aspect que les provinces. En effet, ce sont également les relations contractuelles qui sont visées et dans un but similaire; l'unique différence concerne le champ d'application qui est alors limité aux seules entreprises fédérales[52].

Sans indûment glisser dans les niveaux d'analyse, il semble donc difficile, voire impossible, d'appliquer de la manière habituelle la doctrine du caractère véritable ou celle du double aspect en ce domaine. En réalité, la catégorie «entreprises fédérales» n'est pas plus une catégorie, qu'une matière ou un aspect; elle désigne des objets ou des sujets de droit, soumis ou non à des lois diverses portant sur des matières quelconques qui tombent dans d'autres catégories. L'analyse centrée sur le caractère véritable qui caractérise la conception moderne du partage des compétences ne saurait convenir; elle a été élaborée pour des catégories d'un type fondamentalement différent, conçues comme des domaines de droit ou d'activités et non comme des sujets ou des objets de droit. Sans qu'elle ne s'y trouve clairement exprimée, cette explication peut s'inférer du jugement rendu dans l'affaire *Bell*.

D'une part, la Cour mentionne à titre d'exemples certaines catégories qui, à l'instar des entreprises fédérales, commanderaient une analyse particulière: les ouvrages fédéraux, les Indiens et les terres indiennes[53]. Or ces catégories ont précisément et de façon manifeste la particularité de désigner des objets ou sujets de droit par opposition à des secteurs de droit ou d'activités. La Cour insiste d'autre part sur les conséquences quelque peu absurdes qui résulteraient de la simple application des doctrines du caractère véritable et du double aspect en faisant valoir que ce type de chef de compétence ne révèle aucun contenu propre et qu'il faut donc lui attribuer une substance minimale en lui rattachant à titre principal les matières qui lui sont essentielles:

*[D]evant le par. 29 de l'art. 91 et les exceptions du par. 10 de l'art. 92, on se trouve en présence de catégories exclusives de sujets, celles des entreprises fédérales, auxquelles il faut bien assigner*



*un contenu minimum élémentaire et irréductible sous forme de matière tombant dans ces catégories. [...] Le nier, comme le font les critiques, c'est vider la compétence fédérale exclusive de son contenu principal et la transformer en un pouvoir de faire des lois simplement incidentes qui ne se rattachent plus qu'à un pouvoir principal sans substance véritablement autonome.*<sup>[54]</sup>

Les relations de travail formant une partie essentielle de la gestion et de l'exploitation des entreprises fédérales, elles s'y rattachent et deviennent partie intégrante de la compétence fédérale exclusive sur ces entreprises. Par conséquent, l'on ne pourrait appliquer à ces entreprises une loi provinciale générale sur les relations de travail sans en faire une loi qui porte sur une matière tombant dans une catégorie fédérale<sup>[55]</sup>. Mais encore, la simple application des principes habituels à ce type de catégorie aurait engendré une espèce de champ de compétence partagé extrêmement étendu dont le seul outil judiciaire d'articulation eût été la prépondérance fédérale, ce qui n'a pas semblé souhaitable à la Cour suprême au plan fonctionnel:

*Une compétence partagée en la matière risque d'être une source d'incertitudes et de litiges innombrables dans lesquels les tribunaux seraient appelés à décider s'il y a conflit entre les règlements fédéraux et les règlements provinciaux les plus triviaux, prescrivant par exemple l'épaisseur ou la couleur de chaussures ou de casques de sécurité.*<sup>[56]</sup>

Que l'on insiste sur une conséquence ou une autre de cette ultime réalité, c'est l'absence de contenu relié au caractère «subjectif» de certaines catégories qui nous force à nous détacher de l'analyse centrée sur le caractère véritable<sup>[57]</sup>.

Légiférer sur les Indiens, par exemple, c'est presque nécessairement légiférer sur une matière qui tombe par ailleurs dans une autre catégorie énumérée comme le mariage, le divorce, la taxation ou, surtout, la propriété et les droits civils. Cette absence de contenu propre rend ces catégories à la fois très englobantes du point de vue fédéral, un grand nombre de matières étant susceptible de s'y rattacher, et complètement perméables du point de vue de la législation provinciale, celle-ci touchant nécessairement de façon massive ces catégories qui ne font en fait que désigner des personnes ou des choses normalement assujetties à l'application du droit dans une province. Cette réalité rend souhaitable la détermination, en outre de leurs limites, d'un contenu minimal irréductible pour chacune de ces compétences fédérales «subjectives», contenu réservé au palier fédéral et intouchable par la législation provinciale.

#### **IV. LE CRITÈRE DE LA SPÉCIFICITÉ FÉDÉRALE**

Ce contenu minimal, ce noyau intouchable de la compétence fédérale, est déterminé en fonction du critère général de la «spécificité fédérale» pour chacune de ces catégories subjectives, tel qu'en témoigne ce passage de l'arrêt *Bell*:

*[D]es ouvrages, tels les chemins de fer fédéraux, des choses, comme les terres réservées aux Indiens, des personnes, telles les Indiens, qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement, demeurent assujettis aux lois provinciales d'application générale, qu'il s'agisse de*

*lois municipales, de lois sur l'adoption, de lois sur la chasse, de lois sur les biens familiaux, pourvu toutefois que cet assujettissement n'ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale.*[\[58\]](#)

L'introduction de la notion de spécificité fédérale dans ce contexte nous permet de risquer l'élaboration d'un principe général d'articulation pour les immunités interjuridictionnelles et l'inapplicabilité constitutionnelle. L'on peut dire, avec le recul du temps, que ce principe s'est formé de façon inégale et très confuse dans les décisions judiciaires relatives surtout aux entreprises fédérales, aux ouvrages fédéraux, aux Indiens et aux compagnies fédérales. Ce principe pourrait s'exprimer comme suit: *les catégories fédérales attributives d'une compétence «subjective» sont porteuses d'une immunité protégeant les sujets ou objets concernés (personnes, choses ou entreprises) de l'application des lois provinciales, soient-elles valides, qui les touchent dans leur spécificité fédérale, c'est-à-dire touchant les matières qui font partie intégrante et qui sont essentielles à l'exercice de la compétence fédérale sur ces sujets ou objets (personnes, choses ou entreprises)*[\[59\]](#).

L'idée de spécificité fédérale est ici générique et sa particularisation pour chacune des catégories subjectives implique l'utilisation de critères propres à chacune de ces catégories. Par exemple, la législation provinciale sur les relations de travail ne saurait s'appliquer aux entreprises fédérales[\[60\]](#), alors qu'elle est parfaitement applicable aux Indiens[\[61\]](#), leur spécificité fédérale respective reposant sur des critères distincts qui reflètent le rôle assigné au palier fédéral relativement à chacun de ces sujets dans le développement historique de la fédération canadienne[\[62\]](#).

Pour ce qui est des entreprises et des ouvrages fédéraux d'abord, leur spécificité fédérale se veut beaucoup plus englobante que celle des autres chefs de compétence bénéficiant de l'immunité d'application. L'un des motifs pouvant expliquer cette différence provient du traitement particulier des ouvrages et entreprises fédéraux dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ces chefs de compétence n'apparaissent pas comme les autres sous l'une des rubriques de l'article 91; ils se trouvent plutôt expressément exclus des pouvoirs provinciaux (et du même coup alloués au palier fédéral) par l'article 92[\[63\]](#), ce qui rend leur caractère «exclusif» plus manifeste. Quoi qu'il en soit, la spécificité fédérale des ouvrages et entreprises fédéraux correspond à leurs éléments vitaux et essentiels eu égard à leur mise en place, leur exploitation et leur maintien[\[64\]](#). Ainsi, l'entreprise exploitée par Bell Canada n'est pas soumise aux législations provinciales sur les relations de travail parce que celles-ci touchent un élément vital de sa gestion et de son exploitation[\[65\]](#).

La portée de la spécificité fédérale de l'Indien est plus limitée. La responsabilité fédérale en ce domaine correspond, en effet, au caractère distinct et à la position particulière de l'Indien dans la tradition constitutionnelle canadienne[\[66\]](#), responsabilité nécessitant une intervention moins massive que celle qui consiste à mener à bien une entreprise comme le service téléphonique. Le critère applicable a été décrit par la Cour suprême comme celui de la «quiddité indienne»[\[67\]](#). Le vocable «statut et droits» des Indiens a également déjà servi de guide[\[68\]](#). Ainsi, dans la mesure où elle touche leur statut, une loi provinciale sur l'adoption ne saurait s'appliquer aux Indiens[\[69\]](#). De même, une loi provinciale sur le partage des biens familiaux n'a pas d'effet sur les Indiens dans la mesure où le droit de posséder des terres sur une réserve s'inscrit dans la notion de quiddité indienne[\[70\]](#). Par contre, le droit provincial sur les relations de travail est parfaitement applicable aux Indiens[\[71\]](#). Il est bien important de noter que la spécificité fédérale des Indiens ne doit pas être déterminée en fonction de la seule volonté du parlement central. Si le contenu de la législation fédérale sur les Indiens doit être pris en compte dans l'évaluation de la quiddité indienne, c'est à titre d'élément de la tradition constitutionnelle canadienne en la matière et non en tant que représentation de l'intention du parlement responsable.

En ce qui concerne les compagnies d'incorporation fédérale, le critère est assez bien connu. L'on sait que la compétence fédérale pour la création de personnes morales n'est pas énumérée dans l'article 91. Elle a été reconnue à partir des pouvoirs généraux du parlement fédéral comme le pendant de la compétence provinciale d'incorporer des compagnies à des fins provinciales[72]. L'emprise du palier fédéral sur les personnes morales auxquelles il donne naissance se limite donc à leur incorporation, et, partant, la spécificité fédérale de ces compagnies correspond au contenu d'un instrument d'incorporation, à savoir: un statut corporatif ainsi qu'un objectif assorti des pouvoirs essentiels à sa poursuite[73]. En conséquence, c'est la notion de stérilisation ou entrave au statut et aux pouvoirs essentiels de la corporation qui a généralement servi de critère[74]. Une loi provinciale doit donc «entraver» une compagnie fédérale au point où elle se trouve stérilisée dans la poursuite des objectifs en vue desquels elle a été créée pour lui être jugée inapplicable. Cette situation est des plus exceptionnelles, on le devine, le meilleur exemple nous étant toujours fourni par les premières décisions relatives aux immunités[75], où les lois provinciales proscrivaient à toutes fins utiles le commerce dans la province par les corporations concernées.

Les banques en tant que personnes morales de création fédérale bénéficient de la même immunité et selon les mêmes modalités, à cette nuance près que la compétence d'incorporation est doublée d'un pouvoir de réglementation du secteur bancaire qui réduit d'autant, du point de vue de la validité, la faculté pour une province de viser les banques.

Les autres chefs de compétence qui pourraient à première vue, selon ce principe, bénéficier de l'immunité relative à la spécificité fédérale sont les suivants: le service postal[76], la milice[77], les amarques, bouées et phares[78], les hôpitaux de marine[79], les terres indiennes[80], les aubains[81], les pénitenciers[82], la capitale nationale et l'aviation[83]. La jurisprudence ne fournit guère de guide dans l'évaluation de leur spécificité fédérale respective. Dans la réalisation de cette évaluation, la responsabilité fondamentale fédérale sur chacun de ces sujets devrait demeurer à l'esprit, prenant en compte les motifs d'attribution de ces compétences au Gouvernement central en 1867, ainsi que l'évolution de son rôle dans ces domaines au cours de la maturation de la fédération.

## V. LA NOTION D'INAPPLICABILITÉ CONSTITUTIONNELLE

Dans l'affaire *Bell*, le juge Beetz, parlant pour la Cour, se défend bien d'utiliser une quelconque immunité interjuridictionnelle qui ferait exception à l'analyse moderne d'après le caractère véritable. Il affirme au contraire que c'est cette doctrine du caractère véritable qui, doublée du principe de l'exclusivité des compétences, empêche l'application d'une loi provinciale sur les relations de travail aux entreprises fédérales.

Après avoir qualifié la loi comme étant relative aux relations de travail et l'avoir rattachée à la catégorie «propriété et droits civils dans la province», la Cour décide, nous l'avons mentionné, qu'elle est valide et *intra vires*. Elle résume ensuite la seconde partie de son raisonnement comme suit:

*[O]n ne peut appliquer la Loi, qualifiée comme susdit, aux entreprises fédérales mentionnées dans le par. 29 de l'art. 91 et les al. 10 a., b. etc. de l'art. 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, sans régir des parties essentielles de ces entreprises et sans faire de la Loi, par le biais d'une telle application, une loi relative à des matières qui tombent dans les catégories de sujets mentionnés dans ces paragraphes. La Loi est donc inapplicable à des entreprises comme Bell Canada et les Chemins de fer nationaux.[84]*

Cette conclusion est difficilement conciliable avec la doctrine du caractère véritable exprimée dans l'affaire *Lambe*, du moins dans son acception moderne, selon laquelle les applications éventuelles d'une loi ne sont prises en compte qu'à la seule fin d'en évaluer l'essence, qui rend la loi soit valide dans toutes ses applications, soit complètement nulle, selon la catégorie à laquelle elle est reliée[85]. Cette doctrine n'a jamais prévu la scission de certaines applications d'une loi après une première qualification; elle requiert au contraire de prendre en compte, avec l'objet, les différentes applications et incidences éventuelles d'une loi, afin d'en arriver à une évaluation globale et unique qui permette un jugement exhaustif et final sur sa validité. En vertu de cette seule doctrine, la loi est *intra vires* et donc valide, selon nous, dans toutes ses applications.

Sur le principe de l'exclusivité des compétences, la Cour ajoute plus loin:

*Et c'est parce que ce pouvoir est exclusif qu'il écarte celui des législatures tant pour leurs lois d'application générale que pour leurs lois d'application particulière en autant qu'elles touchent à une partie essentielle d'une entreprise fédérale.*[86]

Le principe de l'exclusivité des compétences signifie certainement que l'on doit interpréter les articles 91 et 92 de concert et qu'une compétence particulière comme celle du mariage, par exemple, doit être extraite d'une compétence plus large qui conceptuellement l'engloberait, comme «la propriété et les droits civils dans la province». Ainsi, une province ne peut adopter une loi relative au mariage malgré sa compétence sur les droits civils en raison de l'exclusivité de la compétence fédérale sur le mariage. Par contre, cette exclusivité n'empêche normalement pas une province de toucher indirectement le domaine du mariage pour autant que le caractère véritable de sa législation ne se rattache pas au mariage. Mais, dans le cas des compétences subjectives, le principe de l'exclusivité exige, pour avoir un sens, qu'on leur assigne le contenu minimal qu'une catégorie comme le mariage détient d'elle-même[87]. Aussi, ce principe peut certes être avantageusement invoqué, du point de vue de la rhétorique, pour justifier l'immunité relative à la spécificité fédérale. Mais il faut admettre qu'il s'agit bel et bien d'une immunité à l'encontre d'une loi d'abord jugée valide suite à une qualification selon la doctrine du caractère véritable. Dans notre affaire, cette doctrine permet de conclure, dans une première étape, que la loi est valide et, dans une seconde étape, que l'immunité empêche son application à *Bell Canada*. L'immunité réduit donc la portée de la doctrine du caractère véritable en ce que la qualification de la loi ne la rend valide que d'une façon générale, laissant son applicabilité sujette à certaines exceptions.

Le vocable utilisé dans l'arrêt *Bell* pour désigner la sanction judiciaire est celui de l'inapplicabilité constitutionnelle. S'agit-il là simplement de conciliation (*reading down*)? La Cour prend bien soin d'indiquer que la loi pourrait fort bien recevoir, malgré son libellé général, une interprétation excluant les entreprises fédérales de son champ d'application[88]. Le législateur provincial ne pouvant constitutionnellement viser les entreprises fédérales par cette loi, on présumerait que telle n'était pas son intention. La limite constitutionnelle serait conciliée avec la loi par le juge grâce à l'interprétation atténuée de cette dernière. La technique de la conciliation ou *reading down* a servi dans plusieurs décisions pour assurer la mise en oeuvre des immunités interjuridictionnelles[89]. Cela ne semble pas être le cas toutefois dans l'arrêt *Bell*. En effet, la Cour insiste beaucoup plus dans cette affaire sur le pouvoir provincial d'atteindre les entreprises fédérales que sur son intention. La technique de la conciliation, fondée sur l'intention du législateur, ne saurait suffire à assurer une immunité qui régit le partage des compétences, et partant, se trouve au-dessus de cette intention. Dans une situation où la loi vise de façon

manifeste toutes les entreprises d'une province, le juge est forcé d'avouer le conflit entre la loi et la norme constitutionnelle et de faire prévaloir cette dernière.

Le raisonnement de la Cour est scindé en deux étapes, l'une concernant la validité de la loi et l'autre son applicabilité constitutionnelle. Cette scission laisse entendre que l'inapplicabilité ne résulterait pas d'un défaut de compétence, mais d'une limite constitutionnelle agissant sur les applications d'une loi par ailleurs valide et *intra vires*. La doctrine du caractère véritable suffirait à établir la validité de la loi qui par la suite demeurerait assujettie à une limite constitutionnelle touchant ses effets, celle de l'immunité relative à la spécificité fédérale. Parler d'inapplicabilité paraît naturel puisque la règle constitutionnelle dont elle résulte est une immunité. La notion même d'immunité s'intéresse aux effets, aux applications d'une règle dont la validité importe ultimement bien peu et c'est cela qui est trompeur. Car l'immunité relative à la spécificité fédérale régit bel et bien la distribution des pouvoirs, le partage des compétences; elle conditionne donc naturellement la validité des lois et la compétence des législateurs. On aurait donc pu dire dans l'affaire *Bell* que la loi provinciale était *ultra vires* dans la mesure où elle visait les entreprises fédérales et qu'elle était pour cette raison inopérante à leur endroit, la première étape ayant au préalable établi la validité de son essence<sup>[90]</sup>. Mais les tribunaux suivront sans doute l'exemple donné dans *Bell* et miseront vraisemblablement sur la simplicité et la flexibilité de la notion d'inapplicabilité constitutionnelle lorsqu'il s'agira de gérer l'influence de la législation provinciale sur les chefs de compétence fédéraux qui nous occupent ici<sup>[91]</sup>.

## CONCLUSION

La doctrine des immunités interjuridictionnelles touche des secteurs d'activité dont l'importance n'est pas à démontrer. Les entreprises fédérales étant impliquées, ce sont les domaines de la téléphonie, de la radiodiffusion, de la télédiffusion, de la câblodistribution, de l'aviation, des postes, des chemins de fer et bien d'autres encore qui se trouvent visés. Nous espérons que les quelques éléments de clarification proposés ici pourront compenser le dommage causé par la contribution qu'ils représentent à l'inflation doctrinale qui semble marquer cette fin de siècle.

---

<sup>[1]</sup> Avocat, candidat au doctorat à l'Université d'Oxford. La substance de ce texte est tirée d'un mémoire de maîtrise déposé à l'Université de Montréal en décembre 1990 et réalisé grâce au soutien du Fonds F.C.A.R. L'auteur tient à remercier le professeur André Morel, qui l'a conseillé à tous les stades de la préparation, ainsi que Peter Oliver, René Provost et Éric Regener, qui ont contribué à l'achèvement du texte. Ce dernier est à jour au 1er janvier 1993.

<sup>[2]</sup> Jean Beetz, «Continuity and Change in Law Reform», (1972) 22 *U. of T. L.J.* 129, 130 et 131.

<sup>[3]</sup> La critique parue dans la deuxième édition du traité de droit constitutionnel de Peter W. HOGG a eu une influence particulièrement marquée: *Constitutional Law of Canada*, 2e éd., Toronto, Carswell, 1982, pp. 329-332 et 465-466. Voir aussi Dale GIBSON, «Interjurisdictional Immunity in Canadian

Federalism», (1969) 47 *R. du B. can.* 40, 53 et suiv.; Paul C. WEILER, «The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism», (1973) 3 *U. of T. L.J.* 307, 340 et suiv.

[4] *S.E.F.P.O. c. Procureur général de l'Ontario*, [1987] 2 R.C.S. 2, 18 (opinion séparée du juge Dickson).

[5] [1988] R.C.S. 749. Les motifs de l'arrêt rendu dans cette affaire couvrent deux autres affaires reliées: *Alltrans Express c. Colombie-Britannique (W.C.B)*, [1988] R.C.S. 897; *Compagnie des chemins de fer nationaux c. Courtois*, [1988] R.C.S. 866. Pour des commentaires détaillés sur cet arrêt et ses implications, on verra Elisabeth EDINGER, «Constitutional Law „ Division of Powers „ Application of Provincial Legislation on Safety in the Work-place to Federal Works and Undertaking», (1989) 68 *R. du B. Can.* 631; P. W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., Toronto, Carswell, 1992, pp. 395-402, no 15.8.

[6] J'emprunte ici la terminologie utilisée par Bruce RYDER pour exprimer une réalité identifiée en doctrine depuis plusieurs années: «The Demise and Rise of the Classical Paradigm in Canadian Federalism: Promoting Autonomy for the Provinces and the First Nations», (1991) 36 *R.D. McGill* 308.

[7] Certaines précisions s'imposent ici sur la terminologie utilisée dans la qualification des lois aux fins du partage. Dans l'ordre, les niveaux d'analyse employés sont définis comme l'aspect, la matière, le sujet et la catégorie. La matière peut comporter plusieurs aspects, le sujet plusieurs matières et la catégorie plusieurs sujets. Les articles 91 et 92 énumèrent des catégories de sujets. En pratique, la notion de sujet demeure presque inutilisée, étant généralement abaissée au niveau d'abstraction rendu par l'idée de matière. Le caractère véritable de la loi correspond directement à ce niveau; il indique habituellement la matière de la loi. Les catégories de sujets énumérées, qui sont plutôt des catégories de matières aux termes du langage habituel, servent d'assise constitutionnelle aux lois, la matière tombant dans l'une de ces catégories. Pour les fins de cet article et en conformité avec un code définitionnel assez répandu, retenons que les catégories de sujets énumérées sont en fait des catégories de matières, que la matière (*matter*) correspond au caractère véritable (*pith and substance*) et qu'elle peut parfois comporter plus d'un aspect.

[8] *Procureur général du Canada c. Procureur général de l'Ontario (Conventions de travail)*, [1937] A.C. 326, 354: «[w]hile the ship of state now sails on larger ventures and into foreign waters she still retains the watertight compartments which are an essential part of her original structure».

[9] Voir, par exemple, P. PATENAUDE, «L'érosion graduelle de la règle de l'étanchéité: une nouvelle menace à l'autonomie du Québec», (1979) 20 *C. de D.* 229; J.-C. BONENFANT, «L'étanchéité de l'A.A.N.B. est-elle menacée?», (1977) 18 *C. de D.* 383.

[10] L'idée que les provinces pourraient, «en pratique», également profiter d'un partage moins étanche signifiait que, «en droit», une vaste partie de la législation provinciale allait être assujettie à la volonté du

Parlement fédéral à qui il serait loisible d'envahir la totalité du champ de compétence devenu «partagé» par sa législation décrétée prépondérante par la jurisprudence. On sait toutefois que cette prépondérance fédérale ne rend les lois provinciales inopérantes que très rarement, la jurisprudence exigeant, pour conclure à l'incompatibilité, que l'obéissance à l'une des deux lois entraîne la violation de l'autre: *Smith c. La Reine*, [1960] R.C.S. 776; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Stephens c. La Reine*, [1960] R.C.S. 823; *Mann c. La Reine*, [1966] R.C.S. 238; *Ross c. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Bell Canada c. Procureur général de l'Île du Prince-Édouard*, [1975] 1 R.C.S. 25; *Robinson c. Countrywide Factors*, [1977] 2 R.C.S. 753, *Multiple Access c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161. Ce critère jurisprudentiel demeure cependant fragile, comme en témoigne l'affaire *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, où la Cour suprême a confirmé son applicabilité, tout en omettant en fait de l'appliquer, invoquant plutôt l'intention implicite du législateur prépondérant comme facteur de détermination du conflit.

[11] Cette doctrine a été imaginée par le Conseil privé spécialement pour l'application du partage canadien des compétences qui comprend, de manière inusitée, deux listes de compétences exclusives: Geoffrey SAWER, *Australian Federalism in the Courts*, Carlton (Australie), Melbourne Univ. Press, 1967, p. 97. Dans la jurisprudence du Conseil privé, la doctrine du caractère véritable n'avait pas les conséquences que la conception moderne lui attribue, en raison de la force alors donnée au principe de l'étanchéité.

[12] Voir, par exemple, ABEL, «The Neglected Logic of 91 and 92», (1969) 19 *U. of T. L.J.* 487, 508; P. W. HOGG, *op. cit.*, note 3, pp. 404 et 405, no 15.9(b).

[13] «*In relation to*». Ce sont les mots utilisés aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. On dit qu'une loi «porte» sur sa matière. Selon ces articles, elle porte plutôt sur la «catégorie de sujets» dans laquelle tombe cette matière.

[14] P. W. HOGG, *op. cit.*, note 3, pp. 377-379 et 381-383, no 15.5, (a) et (c).

[15] [1887] 12 A.C. 575.

[16] L'affaire *Procureur général du Québec c. Kellogg's*, [1978] 2 R.C.S. 211, en fournit un autre exemple. Le règlement provincial impliqué interdisait la publicité destinée aux enfants et employant des dessins animés. Le règlement a été maintenu parce qu'il portait sur la réglementation commerciale dans la province même s'il touchait le champ fédéral des télécommunications.

[17] La Cour suprême a qualifié la doctrine des pouvoirs accessoires de redondante dans *Procureur général du Canada c. Nykorac*, [1962] R.C.S. 331, 335 (j. Judson), mais continue d'y faire référence séparément. Voir P.W. HOGG, *op. cit.*, note 3, pp. 404 et 405, no 15.9(b); François CHEVRETTE et Herbert MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, P.U.M., 1982, p. 300 et suiv.; Luc HUPPE, *Le pouvoir accessoire en droit constitutionnel canadien*, mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté des études

supérieures, Université de Montréal, 1983, p. 228 et suiv. Pour des positions opposées qui conservent aujourd'hui un certain intérêt, voir T. W. MUNDELL, «Tests for Validity of Legislation under the British North America Act», (1954) 32 *R. du B. can.* 813; Bora LASKIN, «Tests for the Validity of Legislation: What Is the 'Matter'?», (1955-56) *U. of T. L.J.* 114; T. W. MUNDELL, «Tests for the Validity of Legislation under the British North America Act: A Reply to Professor Laskin», (1955) 33 *R. du B. can.* 915.

[18] *R. c. Thomas Fuller Construction*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Regional Municipality of Peel c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9.

[19] *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940; *Multiple Access c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161.

[20] Le lien requis entre la mesure contestée et la matière invoquée est vérifié par le degré d'intégration de cette mesure dans le système législatif que l'on tient pour valide en vertu de cette matière. Le degré d'intégration requis de la mesure contestée varie en fonction du degré d'empiètement sur une matière allouée à l'autre palier législatif qui résulte de son application; plus la mesure empiète et plus elle doit être intégrée pour être tenue pour valide: *City National Leasing c. General Motors*, [1989] 1 R.C.S. 641.

[21] Dans les cas où les aspects sont d'importance inégale, celui qui domine indique le caractère véritable, correspond à la matière. Le test de l'importance comparable avait été proposé par Lederman au cours des années cinquante (le texte est reproduit dans William R. LEDERMAN (dir.), *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, Toronto, Butterworth, 1981, p. 244.). Il a été adopté de manière expresse par la Cour suprême dans *Multiple Access c. McCutcheon*, précité, note 17, 81.

[22] *Hodge c. La Reine*, (1883) 9 A.C. 117, 130.

[23] Au sens du droit criminel; «*public wrong*» en anglais.

[24] Voir par exemple: *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396. Toutefois, pour que cette doctrine puisse jouer, il faut que les aspects envisagés soient interdépendants, sans quoi ils seront analysés séparément comme des matières distinctes sur lesquelles portent des actes législatifs distincts, bien que se trouvant dans la même loi, dont la validité s'appréciera séparément. L'*Affaire de la margarine (Reference re Dairy Industry Act)*, [1949] R.C.S. 1 illustre assez bien cette nuance. La Loi [fédérale] *concernant l'industrie laitière*, S.R.C. 1927, c. C-45, dont la validité était en question, interdisait la production de la margarine (aspect provincial) ainsi que son importation (aspect fédéral). Plutôt que de maintenir la loi en vertu de la théorie du double aspect, la Cour suprême a considéré qu'il y avait là deux matières distinctes, indépendantes et matériellement séparables, et a déclaré invalide la partie traitant de la production. Notons que l'aspect provincial aurait également pu s'envisager comme dominant, constituant la matière de la loi et la rendant par conséquent complètement invalide. Cette affaire illustre la difficulté de l'exercice judiciaire qui consiste à déterminer le niveau d'analyse: la Cour aurait pu décider qu'il y avait là deux aspects d'une même matière. Sur cette difficulté



particulière, voir W. R. LEDERMAN, «Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation», (1975) 53 *R. du B. can.* 597.

[25] Précité, note 2. Il s'agit d'une opinion séparée du juge Dickson.

[26] *Id.*, 18.

[27] *John Deere Plow Co. c. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. c. Le Roi*, [1921] 2 A.C. 91.

[28] Voir D. GIBSON, *loc. cit.*, note 1, 54.

[29] «No doubt the principle is clearly established that the King's prerogative cannot be restricted or qualified save by express words or by necessary intendment»: *British Coal Co. c. Le Roi*, [1935] A.C. 500, 519. Voir aussi *Attorney General c. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, 538; *Province of Bombay c. City of Bombay*, [1947] A.C. 58, 62.

[30] Joseph CHITTY, *The Prerogatives of the Crown*, Londres, Butterworth, 1820, pp. 122 et 123: «The exclusive right of the Crown to institute corporations, and the necessity for its express or implied consent to their existence, is undoubted; and was, so far back as the reign of Edward 3., allowed to have been long settled as clear law».

[31] Pour un historique des méthodes d'incorporation au Canada, voir F. W. WEGENAST, *The Law of Canadian Companies*, Toronto, Burroughs and Co., 1931, p. 17 et suiv.

[32] Dans ces affaires (précitées, note 25), les corporations fédérales protégées avaient été constituées par lettres patentes sous l'empire de la *Loi concernant les compagnies*, S.R.C. 1906, c. 79, art. 5. En vertu de cette disposition, le Secrétaire d'État délivrait sous son sceau d'office les lettres patentes comme délégué du souverain (voir Melville NEUMAN, «Letters patent and Memorandum of Association Companies» dans Jacob S. ZIEGEL (dir.), *Canadian Company Law*, *Droit canadien des compagnies*, vol. 1, Toronto, Butterworth, 1967, p. 61, aux pages 72 et suiv.). Les corporations ainsi créées avaient donc le même statut que les corporations de common law: *Bonanza Creek Gold Mining Co. c. Le Roi*, [1916] 1 A.C. 566. Dans les affaires *John Deere Plow Co.* et *Great West Saddlery Co.*, le statut des corporations, sous cet aspect, n'est pas directement abordé.

[33] Voir *Procureur général de l'Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541. Il semble y avoir eu à cette époque une certaine confusion entre les «compagnies» d'incorporation fédérale et les «entreprises» fédérales proprement dites. Voir *Campbell Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] R.C.S. 207.

[34] *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751; *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285; *Paul c. Paul*, [1986] 2 R.C.S. 306. Pour les principes, voir aussi *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309. J'utilise le vocable législatif «Indien» pour alléger le texte et par souci de précision. Pour une liste exhaustive des applications par la Cour suprême de ce principe d'immunité, on verra P. W. HOGG, *op. cit.*, note 3, pp. 395-402, no 15.8.

[35] Sur la diversité dans la nature des compétences octroyées, voir F. CHEVRETTE et H. MARX, *op. cit.*, note 15, p. 81. Nous aborderons le problème sous le seul angle des immunités fédérales. Les chefs de compétence provinciaux de même nature devraient éventuellement connaître le même sort. Sur l'aspect provincial des immunités interjuridictionnelles, voir Katherine SWINTON, «Federalism and Provincial Government Immunity», (1979) 29 *U. of T. L. Rev.* 1.

[36] *Loi constitutionnelle de 1867*, articles 91(27) et 92(10). Cette parenté tient au fait que d'un point de vue fonctionnel, il est presque impossible de traiter cette compétence d'une manière abstraite, sans délimiter son champ par les personnes morales ou physiques qui exploitent les entreprises concernées. Ainsi, un employeur se trouve en principe assujéti de façon complète à la législation fédérale ou ne s'y trouve au contraire nullement soumis, selon la teneur de ses activités principales. En pratique, la compétence fédérale porte plutôt sur les personnes exploitant de façon principale les entreprises, que sur les entreprises elles-mêmes. Voir *Procureur général de l'Ontario c. Winner*, précité, note 31; *Toronto Corporation c. Bell Canada*, [1905] A.C. 52; *Agence maritime c. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 851; *Union des facteurs du Canada c. Union des postiers du Canada*, [1975] R.C.S. 178; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] R.C.S. 754. Par exception, selon un critère de gestion et d'opération, les activités d'un même exploitant peuvent être scindées: *Canadian Pacific Railway Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique* [1950] A.C. 122. Pour les critères, voir *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Northern Telecom c. Travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733.

[37] *Citizens' Insurance Co. c. Parsons*, (1881) 7 A.C. 96.

[38] *Munro c. Commission de la Capitale nationale*, [1966] R.C.S. 663.

[39] *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3; *Alltrans Express c. Colombie-Britannique (W.C.B.)*, précité, note 3; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, précité, note 3.

[40] *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 756.

[41] L.Q. 1979, c. 63, maintenant L.R.Q., c. S-21.

[42] *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 816. À notre avis, la gestion des entreprises est touchée par la réglementation des relations de travail, mais n'a rien d'une matière.

[43] *Toronto Electric Commissionners c. Snider*, [1925] A.C. 396.

[44] *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 816. *Loi constitutionnelle de 1867*, article 92(13).

[45] *Bank of Toronto c. Lambe*, précité, note 13.

[46] *Canada Southern Railway c. Jackson*, (1890) 17 R.C.S. 316; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529.

[47] Cela semble correspondre à la position du procureur général du Québec, *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 853.

[48] En effet, la loi fédérale est censée porter sur une matière et non sur une catégorie.

[49] C'est ce que semblait prétendre le professeur Hogg dans sa critique de l'affaire *Commission du salaire minimum c. Bell Canada*, [1966] R.C.S. 767: P.W. HOGG, *op. cit.*, note 1, pp. 465 et 466.

[50] *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 855.

[51] Il faudrait prétendre autrement qu'un aspect fédéral se cache, inhérent, dans chaque matière et qu'il se réalise lorsque le Parlement central touche cette matière en réglementant les entreprises fédérales.

[52] Dans le jugement, le préambule de la loi fédérale „ le *Code canadien du travail* „ est mis en parallèle avec la loi québécoise pour démontrer que les législateurs poursuivent des fins identiques. Le reste des dispositions démontre qu'ils y arrivent par des moyens très semblables.

[53] *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 762.

[54] *Id.*, 839 et 840.

[55] *Id.*, 816 et 817. Nous discuterons de ce raisonnement plus bas.

[56] *Id.*, 843. Il est intéressant de noter qu'une conception du partage moins permissive à l'endroit des compétences partagées, c'est-à-dire l'utilisation d'un test de détermination des conflits de lois susceptible de faire jouer la prépondérance fédérale plus souvent (voir à ce sujet la note 53), aurait probablement évité, du point de vue de la politique judiciaire, la nécessité d'une approche d'exception pour les compétences subjectives comme les entreprises fédérales.

[57] La conséquence donnant lieu à l'argument de politique judiciaire relatif aux compétences partagées et à l'insuffisance du système de la prépondérance est particulièrement criante dans le cas des relations de travail au sein des entreprises fédérales. Une compétence partagée régie par le seul principe de la prépondérance fédérale pourrait mieux s'envisager dans le cas, pour ne citer qu'un exemple, des Indiens.

[58] *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 762.

[59] Il est à noter que le critère de la spécificité fédérale est plus serré que celui qui procure la compétence au palier fédéral. En d'autres termes, le pouvoir fédéral est plus vaste que ce qui est protégé par l'immunité. Voir par exemple l'affaire *Procureur général du Québec c. Kellogg's*, précitée, note 14, où un règlement provincial sur la publicité a été jugé applicable à la publicité télédiffusée, alors que le contenu de la télédiffusion fait partie intégrante de la compétence fédérale sur l'entreprise concernée: *Capital Cities Communications c. C.R.T.C.*, [1978] 2 R.C.S. 141. Voir aussi *Irwin Toy c. Procureur général du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927. Il faut cependant souligner que dans *Kellogg's* et *Irwin Toy* les entreprises de télédiffusion, considérées comme des personnes morales justiciables soumises au contrôle fédéral, n'étaient pas directement impliquées.

[60] *Commission du salaire minimum c. Bell Canada*, précité, note 47; *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3.

[61] *Four B. Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique Ltée*, [1980] 1 R.C.S. 1031.

[62] L'idée de responsabilité fédérale fondamentale est mentionnée par la Cour suprême dans *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680, 708 et dans *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838, 853. Les motifs d'attribution au palier fédéral en 1867 d'une compétence donnée, l'évolution du sujet concerné dans l'histoire canadienne et le traitement législatif et constitutionnel qu'il a reçu depuis la confédération, sont des facteurs qui devraient être pris en compte dans l'évaluation de cette responsabilité fédérale.

[63] Paragraphe 10. Le traitement qui caractérise les entreprises et ouvrages fédéraux est appliqué à un «service» fédéral dans *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, précité, note 60. La Cour suprême y associe le service

de transport (offert au public dans le Parc (fédéral) des Plaines d'Abraham) à une entreprise fédérale tombant sous le paragraphe 10 de l'article 92; la compétence fédérale sur le service, tenue pour avérée mais non décidée par la Cour, découlait probablement du pouvoir déclaratoire prévu au paragraphe 10. Notons qu'en raison de l'ampleur particulière de l'immunité protégeant les ouvrages et entreprises fédéraux, il est permis de croire que leur spécificité fédérale pourrait entièrement recouvrir la compétence législative fédérale concernée. Cette possibilité dépend de l'interprétation donnée aux affaires *Kellogg's* et *Irwin Toy*: voir la note 57.

[64] Il faut ici éviter de confondre la question de savoir si une «activité» fait partie intégrante d'une entreprise fédérale, ce qui rend l'exploitant sujet à la législation fédérale; celle de savoir si une «matière législative» fait partie intégrante de la compétence fédérale sur l'entreprise, ce qui assure la validité d'une loi fédérale; et celle, finalement, de savoir si une loi provinciale touche un élément vital ou essentiel de ces entreprises, ce qui en empêche l'application.

[65] *Bell Canada c. Commission du salaire minimum*, précité, note 47; *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3. Voir aussi *Toronto Corporation c. Bell Canada*, précité, note 34; *Procureur général de l'Ontario c. Winner*, précité, note 31; *Campbell Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.*, précité, note 31; *Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Ltd.*, [1972] R.C.S. 811.

[66] Voir Kenneth LYSYK, «The Unique Constitutional Position of the Canadian Indian», (1967) 45 *R. du B. can.* 513; K. LYSYK, «Constitutional Developments relating to Indians and Indian Lands: an Overview», dans *Law Society of Upper Canada, The Constitution and the Future of Canada* (Special Lectures, 1978), p. 201.

[67] En anglais: *indianness*. *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, précité, note 32, 760; *Four B. Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, précité, note 59, 1047; *Dick c. La Reine*, précité, note 32, 315. Il faut noter que dans chacune de ces affaires, l'article 88 de la *Loi sur les Indiens* (L.R.C. (1985), c. I-5) se trouvait au cœur du litige: «Toutes les lois d'application générale et en vigueur dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où ces lois sont incompatibles avec la présente loi [...], et sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou sous son régime». Relativement à l'effet d'incorporation des lois provinciales dans la législation fédérale, l'arrêt *Dick* semble mettre fin aux tergiversations élaborées dans les affaires précédentes en établissant que l'article 88 n'incorpore dans le droit fédéral que les lois provinciales touchant la quiddité indienne, qui ne pourraient autrement s'appliquer. Les autres lois d'application générale s'appliquent aux Indiens *proprio vigore*.

[68] En anglais: *status and capacities*. *Kruger c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104, 112. Ces termes proviennent du contentieux relatif aux immunités des compagnies d'incorporation fédérale.

[69] *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, précité, note 32.

[70] *Derrickson c. Derrickson*, précité, note 32; *Paul c. Paul*, précité, note 32.

[71] *Four B. Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, précité, note 59.

[72] *Citizens' Insurance Co. c. Parsons*, précité, note 35.

[73] Nous avons mentionné plus haut que d'un point de vue historique et conceptuel, cette immunité provient au premier chef de la protection des actes de prérogative que constituent les lettres patentes d'incorporation.

[74] En anglais: *sterilization or impairment of the status and essential capacities. John Deere Plow Co. c. Wharton*, précité, note 25; *Great West Saddlery Co. c. Le Roi*, précité, note 25; *Procureur général du Manitoba c. Procureur général du Canada*, [1929] A.C. 260; *Lukey c. Ruthenian Farmers' Elevator Co.*, [1924] R.C.S. 56. Le critère est par ailleurs mentionné dans les affaires suivantes: *Lymburn c. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique* [1977] 2 R.C.S. 504; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297.

[75] *John Deere Plow Co. c. Wharton* et *Great West Saddlery Co. c. Le Roi*, précités, note 25.

[76] Art. 91(5). Voir *Re Minimum Wage Act (Sask.)*, [1948] R.C.S. 248; *Letter Carriers' Union of Canada c. C.U.P.W.*, [1975] 1 R.C.S. 178.

[77] Art. 91(7). Voir *Procureur général du Canada c. St-Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498.

[78] Art. 91(9).

[79] Art. 91(11).

[80] Art. 91(24). Voir *Derrickson c. Derrickson*, précité, note 32. L'élément central de cette décision semble toutefois porter sur le droit des Indiens de posséder une terre plutôt que sur la notion de terres indiennes. Dans le même sens: *Paul c. Paul*, précité, note 32.

[81] Art. 91(25). Voir *Morgan c. Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1976] 2 R.C.S. 349. La Cour suprême y compare l'immunité des aubains avec celle dont bénéficient les compagnies d'incorporation fédérale (364 et 365).

[82] Art. 91(28).

[83] Ces deux chefs de compétence tirent leur nature subjective de la jurisprudence, qui les a élaborés en se fondant sur la disposition introductive de l'article 91. Voir respectivement *Munro c. Commission de la Capitale nationale*, précité, note 36 et *Johannesson c. West St-Paul*, [1952] R.C.S. 292. Mentionnons finalement la G.R.C. comme entité justiciable pouvant bénéficier d'une certaine immunité d'application. Dans *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226, une loi provinciale sur les droits de la personne, portant particulièrement sur l'arrestation et la détention, a été jugée inapplicable aux agents agissant en vertu du droit criminel fédéral. On verra le jugement de la dissidence, qui a considéré la loi valide et applicable en vertu de la doctrine habituelle du caractère véritable. Dans *Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267, on a jugé qu'un code de discipline policière de source provinciale est inapplicable aux agents de la G.R.C. Le fondement de la décision est toutefois quelque peu confus; les agents de la G.R.C. agissaient dans cette affaire en vertu d'un contrat sur la fourniture du service de police dans une municipalité et certains motifs d'ordre contractuel sont avancés par la Cour. Ces décisions ne peuvent guère être expliquées en fonction des critères dégagés ici.

[84] *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 816 et 817.

[85] Le professeur Elliot a prétendu au contraire que la doctrine du caractère véritable s'attache aux «applications» des lois, envisagées séparément du texte: Robin M. ELLIOT, «*Ontario Public Service Employees Union c. Attorney General for Ontario*, commentaire», (1988) 67 *R. du B. can.* 523. La proposition est étonnante et s'écarte de l'opinion généralement admise. Voir Neil FINKELSTEIN, *Laskin's Canadian Constitutional Law*, vol. 1, 5e éd., Toronto, Carswell, 1986, p. 525.

[86] *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 840.

[87] Le texte des articles 91 et 92, qui fonde le principe de l'exclusivité des compétences, ne fait aucune distinction entre les types de compétences attribuées au palier fédéral. La différence d'impact que produit ce principe sur les compétences subjectives découle de leur nature particulière.

[88] Au soutien de cette proposition, le livre blanc ayant mené à l'adoption de la loi est cité par la Cour. *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, précité, note 3, 837.

[89] *Re Minimum Wage Act (Sask.)*, précité, note 74 (j. Kellock et Rand); *Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Ltd.*, précité, note 63; *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, précité, note 32 (j. Martland); *Derrickson c. Derrickson*, précité, note 32; *Paul c. Paul*, précité, note 32.

[90] En dépit des problèmes conceptuels qu'elle pose, cette proposition pourrait trouver certains

fondements dans les premières décisions du Conseil privé portant sur l'immunité fédérale, où le vocable utilisé suggère fortement que la sanction d'inapplicabilité se rattache à l'*ultra vires*: *John Deere Plow Co. c. Wharton*, précité, note 25; *Great West Saddlery Co. c. Le Roi*, précité, note 25; *Toronto Corporation c. Bell Canada*, précité, note 34; *Procureur général de l'Ontario c. Winner*, précité, note 31; *Procureur général du Manitoba c. Procureur général du Canada*, précité, note 72.

[91] Voir, par exemple, *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, précité, note 60, où la Cour suprême suit de très près le raisonnement de *Bell* et distingue expressément la question de la validité de celle de l'applicabilité (à la page 839). «Je note par ailleurs que la validité constitutionnelle de la législation provinciale en cause n'est pas non plus contestée. C'est l'applicabilité constitutionnelle de cette législation à l'endroit du service fédéral qui est seule en litige.»