

LA DÉLÉGATION DE FONCTIONS RÉGULATRICES DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Raoul P. Barbe

Volume 11, Number 2, 1981

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1110680ar>

DOI: <https://doi.org/10.17118/11143/19525>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Barbe, R. P. (1981). LA DÉLÉGATION DE FONCTIONS RÉGULATRICES DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 11(2), 489–541. <https://doi.org/10.17118/11143/19525>

LA DÉLÉGATION DE FONCTIONS RÉGULATRICES DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS*

par Raoul P. BARBE

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	492
1.1 Les télécommunications	492
1.1.1 Propagation des communications dans des guides (filicommunication)	492
1.1.2 Propagation des communications sans guide (radiocommunication)	493
1.1.2.1 Les radiocommunications à destination particulière	493
1.1.2.2 Les radiocommunications à destination générale (radiodiffusion)	494
1.2 L'attribution de la compétence sur les télécommunications dans un système fédéral	494
1.2.1 La compétence générale de légiférer (a. 91)	496
1.2.2 Les ouvrages et entreprises interétatiques (a. 92 (10) (a))	496
1.2.3 Les travaux déclarés à l'avantage général du Canada (a. 92 (10) (c))	497
1.3 Plan et limite de ces propos	497

* Communication présentée lors de la réunion annuelle de l'Association des membres des tribunaux d'entreprises d'utilité publique, tenue à Québec, les 2, 3 et 4 avril 1979, par l'auteur, vice-président de la Régie des services publics.

2. ATTRIBUTION ET PARTAGE ACTUEL DU POUVOIR DE RÉGULATION SUR LES ENTREPRISES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS	498
2.1 Attribution des compétences régulatrices en télégraphie et en téléphonie	498
2.2 Attribution des compétences concernant la radiocommunication	500
2.3 Attribution des compétences régulatrices quant à la radiodiffusion	501
2.4 Attribution des compétences régulatrices quant à la télédistribution	504
3. LA DÉLÉGATION DE FONCTIONS RÉGULATRICES DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DANS LE CADRE DU FÉDÉRALISME CANADIEN	506
3.1 Travaux des Conférences des ministres responsables des télécommunications	506
3.1.1 Conférence des 29 et 30 novembre 1973 à Ottawa	507
3.1.2 Conférence des 13 et 14 mai et des 15 et 16 juillet 1975 à Ottawa	510
3.1.3 Conférence des 29 et 30 mars 1977 à Edmonton	513
3.1.4 Conférence du 29 mars 1978 à Charlottetown	519
3.2 Documents législatifs concernant la délégation de fonctions régulatrices en matière de télécommunications	523
3.2.1 Les autorités législatives de l'État central ont amorcé l'étude de dispositions prévoyant la délégation de fonctions régulatrices et la corégulation	523
3.2.1.1 Disposition concernant la délégation de fonctions régulatrices	524
3.2.1.2 Disposition concernant la corégulation	525

3.2.2	Attitude des autorités législatives des États membres concernant la délégation de compétences régulatrices ou la corégulation	527
4.	ÉTUDE D'UN CAS DE DÉLÉGATION DE FONCTIONS RÉGULATRICES: LE TRANSPORT ROUTIER EXTRAÉTATIQUE	528
4.1	<i>L'arrêt Winner</i>	529
4.2	<i>Loi concernant le transport extraprovincial par véhicule à moteur</i>	529
4.3	Quelques arrêts rendus en vertu de cette loi de délégation de fonctions régulatrices	532
4.3.1	<i>Coughlin c. Ontario Highway Transport Board</i>	532
4.3.2	<i>La Reine c. Smith</i>	534
4.3.3	<i>Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Ltd.</i>	535
4.3.4	<i>Husband Transport Ltd. c. PG du Québec</i>	535
4.3.5	<i>Direct Winters Transport Ltd. c. Glengarry Transport Ltd. et al.</i>	536
5.	CONCLUSION	538
5.1	Quelques questions relatives à la délégation de fonctions régulatrices concernant les télécommunications	538
5.2	De la délégation à la révision des compétences régulatrices concernant les télécommunications	539
5.2.1	Conférence d'octobre 1978	539
5.2.2	Propositions de partage concernant la télédistribution (février 1979)	540

1. INTRODUCTION

En introduction à ces propos, il convient de rappeler brièvement la définition de l'expression télécommunications, de faire état du système fédéral canadien et enfin de donner le plan qui sera suivi pour traiter de cette question de la délégation de fonctions régulatrices dans le cadre du système fédéral canadien actuel.

1.1 Les télécommunications

Avant de parler de partage des compétences relatives aux télécommunications et de s'interroger sur les délégations d'un ordre de gouvernement à un autre, il convient d'identifier l'objet du partage i.e. de saisir la signification de l'expression *télécommunication*.

La *Convention internationale des télécommunications* définit la télécommunication de la manière suivante:

“Toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, d'écrits, d'images, de son ou de renseignements de toute nature, par fil, radio-électricité, optique ou autres systèmes électromagnétiques.”

Cette définition, fort large, recouvre, semble-t-il, toutes les communications à longue distance. Pour sa part, le Parlement de l'État central donne la définition suivante:

“ ‘Télécommunication’ désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature, par fil, par radio ou par un système visuel ou un autre système électromagnétique.”¹

Elle s'apparente beaucoup à celle précitée contenue dans la *Convention internationale des télécommunications*. Quelques États de la Fédération canadienne ont défini en termes analogues l'expression *télécommunications*². Ces définitions suggèrent l'existence de deux techniques fondamentales de télécommunication: la communication dans des guides et celle sans guide d'ondes.

1.1.1 Propagation des communications dans des guides (filicommunication)

La première technique de télécommunication permet la propagation des ondes dans des guides; c'est la filicommunication.

1. *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, S.C. 1974-75, c. 49, art. 2.

2. *Saskatchewan Government Telephones Act*, S.S. 1969, c. 52, art. 9; *Loi de la Régie des services publics du Québec*, L.R.Q., c. R-8, art. 2.

Ce fut la télégraphie par fil, la téléphonie par fil, la télémessure par fil et autres. C'est la première forme de télécommunication qui fut maîtrisée. Elle était facilement identifiable et contenable à l'intérieur de frontières définies.

1.1.2 Propagation des communications sans guide (radiocommunication)

La deuxième technique de télécommunication permet la propagation des communications dans l'espace sans guide artificiel. Dans ce cas, il peut s'agir de propagation par ondes lumineuses. Il peut aussi s'agir de propagation par ondes radioélectriques ou ondes hertziennes ou ondes électromagnétiques. On est alors en présence de ce qu'on appelle la *radiocommunication*. Pour sa part, le Parlement de l'État central définit la *radiocommunication* de la façon suivante:

“ ‘Radiocommunication’ désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature, au moyen d'ondes électromagnétiques de fréquences inférieures à 3,000 gigacycles par seconde transmises dans l'espace sans guide artificiel.”³

Les radiocommunications se différencient selon leur destination: celles ayant une destination particulière et celles ayant une destination générale.

1.1.2.1 Les radiocommunications à destination particulière

Les radiocommunications ayant une destination particulière sont effectuées soit entre des stations fixes, soit entre des stations mobiles (terrestre, maritime, aéronautique, lorsque l'une au moins des stations est mobile), soit entre stations terrestres et spatiales, soit entre stations spatiales. Ces radiocommunications comprennent notamment la télégraphie sans fil ou radiotélégraphie (écrit), la téléphonie sans fil ou radio-téléphonie (son), la télévision à destination particulière, par exemple les relais hertziens conventionnels ou par satellites (images animées), la transmission d'un fac-similé (image fixe), la télémessure, la télécommande, le téléguidage, la radiorepérage (radar), la radionavigation et autres.

3. Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, S.C. 1974-75, c. 49, art. 2.

1.1.2.2 Les radiocommunications à destination générale (radiodiffusion)

Les radiocommunications ayant une destination générale avec possibilité de réception directe par le public en général s'appellent *radiodiffusion*. Celles-ci constituent donc techniquement une forme particulière de radiocommunications. La *Convention internationale des télécommunications* définit la *radiodiffusion* de la façon suivante:

“Un service de radiocommunications effectuant des émissions destinées à être reçues directement par le public en général.”

Le Parlement de l'État central en donne une définition analogue:

“‘Radiodiffusion’ désigne toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être captées directement par le public en général.”⁴

La radiodiffusion ainsi conçue peut comprendre soit des *émissions sonores* (forme particulière de radiophonie communément appelée radio), soit des *émissions sonores et visuelles* (télévision) bien que la langue courante tende inexactly à restreindre l'emploi du terme radiodiffusion aux seules émissions sonores.

La caractéristique essentielle de la radiodiffusion apparaît donc être la production et la diffusion de programmes à l'intention du public en général. Cela signifie que ces émissions ont un contenu d'intérêt général susceptible de concerner l'ensemble du public, d'où la nécessité d'une réglementation particulière de la part des autorités publiques. Cela signifie également que ces émissions sont destinées à être reçues directement pour tous les possesseurs de récepteurs. On verra que le pouvoir judiciaire a jugé que l'émetteur et le récepteur forment un tout indissociable.

Voilà donc comment il est généralement convenu de définir les télécommunications. Il s'agit maintenant d'établir quelle autorité publique réglementera ce secteur des télécommunications dans le cadre d'un système fédéral.

1.2 L'attribution de la compétence sur les télécommunications dans un système fédéral

Dans un système fédéral comme celui du Canada, des États-Unis, de la République fédérale d'Allemagne, de la Suisse, de l'Australie, la souveraineté se trouve partagée entre deux ordres de gouvernement: l'État central d'une part, et les États membres

4. *Ibid.*

d'autre part. Dans un tel système, la Législation constitutionnelle qui opère un partage de la souveraineté ou des compétences législatives est souveraine et s'impose aux Parlements des deux ordres. Ce qui faisait dire au juge Rinfret:

"The Constitution of Canada does not belong either to Parliament or to the Legislature, it belongs to the Country..."⁵

Au Canada, ce partage de la souveraineté législative s'est principalement opéré par la Loi constitutionnelle de 1867⁶ et notamment par ses articles 91 et 92. En vertu de ces articles, chaque État est souverain; l'État central est souverain dans l'aire délimitée particulièrement par l'article 91 et les États membres le sont dans l'aire délimitée par l'article 92. Chaque État est donc souverain mais d'une souveraineté limitée aux secteurs attribués. Si les fédérateurs avaient pu procéder à une délimitation précise, avaient pu prévoir l'avenir et si les conjonctures politiques n'avaient pas fluctué, on aurait théoriquement un partage sans problème. Par contre, et comme dans la plupart des systèmes fédéraux, la situation n'est pas ainsi: la délimitation des compétences législatives de chaque ordre de gouvernement devient plus imprécise avec le temps, l'évolution de la technologie soulève de nouveaux problèmes, la conjoncture politique évolue constamment d'où certaines zones de frictions, tout particulièrement dans le fédéralisme canadien.

Prenons une de ces matières: la compétence législative concernant les télécommunications. Comment les fédérateurs ont-ils partagé cette compétence ou à quel ordre de gouvernement l'ont-ils attribuée? Si la Loi constitutionnelle répondait clairement à cette question, bien des discussions auraient pu être évitées. Les faits, cependant, sont que les fédérateurs de la décennie de 1860 étaient peu préoccupés par l'attribution ou le partage de cette compétence. On connaissait à l'époque la *télégraphie électrique*⁷. Faut-il leur en tenir rigueur? Quel en serait l'utilité? Ces fédérateurs ont fait ce qu'ils pouvaient dans un contexte donné. Ils ont établi une structure fédérale qui permettait de satisfaire — sur une base de compromis — les aspirations de divers partenaires. Quant aux télécommunications proprement dites, les fédérateurs sont presque muets et pour cause: elles n'existaient à peu près pas à cette époque.

Devant l'absence de disposition constitutionnelle formelle concernant le partage des compétences législatives relatives aux

5. *PG de la Nouvelle-Écosse c. PG du Canada*, (1951) R.C.S. 31, 34.

6. *Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, U.K. 1867, c. 3.

7. S.C. 1859, c. LXVII.

télécommunications, le pouvoir judiciaire a dû préciser ce partage par interprétation. Les trois arguments qui paraissent servir de principes fondamentaux de l'interprétation du pouvoir judiciaire sont: la compétence générale de légiférer, les ouvrages et entreprises interétatiques et les travaux déclarés à l'avantage général du Canada.

1.2.1 La compétence générale de légiférer (a. 91)

Le paragraphe introductif de l'article 91 de la Loi constitutionnelle déclare que le Parlement de l'État central peut:

"Faire des lois, pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant dans les catégories de sujets (...) exclusivement assignées aux législatures des provinces."

Cette compétence générale de légiférer attribuée au Parlement de l'État central, c'est-à-dire ce pouvoir de faire des lois sur tout ce qui n'est pas attribué exclusivement aux Parlements des États membres, fut l'un des arguments pour attribuer à l'État central la compétence législative sur les radiocommunications⁸.

1.2.2 Les ouvrages et entreprises interétatiques (a. 92 (10) (a))

L'alinéa 92 (10) (a) de la Loi constitutionnelle précise que les États membres peuvent exclusivement faire des lois relatives aux:

"Travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes:

a) (...) télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province."

Le paragraphe 91 (29) a pour effet d'assigner exclusivement au Parlement de l'État central l'exception de l'alinéa 92 (10) (a):

"... il est (...) déclaré que (...) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étende à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérées, savoir: (...)

29. Les catégories de sujets expressément exceptées dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignées (...) aux législatures des provinces."

8. Arrêt de la radiocommunication, (1932) A.C. 304.

Ces dispositions ont également servi à asseoir une compétence de l'État central sur la radiocommunication de même que sur la filicommutation⁹.

1.2.3 Les travaux déclarés à l'avantage général du Canada (a. 92 (10) (c))

Enfin, l'alinéa 92 (10) (c) de la Loi constitutionnelle prévoit que le Parlement de chaque État membre peut exclusivement faire des lois concernant *les travaux et entreprises d'une nature locale autres que*:

“c) les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le Parlement du Canada être pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces.”

C'est ainsi que les deux plus importantes entreprises de téléphone (Bell Canada et La Cie de Téléphone de la Colombie-Britannique) furent déclarées être à l'avantage général du Canada¹⁰.

Voilà donc les principales dispositions constitutionnelles sur lesquelles le pouvoir judiciaire fait reposer l'attribution des compétences législatives concernant les télécommunications.

1.3 Plan et limite de ces propos

Ayant défini ce que l'on entendait par télécommunications et la nature du système où s'exerce cette réglementation des télécommunications, on peut maintenant donner les grandes lignes des propos qui vont suivre. D'abord ces propos ont pour objet une description du droit existant quant au partage des compétences relatives aux télécommunications dans le cadre du fédéralisme canadien actuel; il sera ensuite fait état des travaux qui ont suggéré des réarrangements de l'attribution de ces compétences notamment par la technique de la délégation de fonctions régulatrices. Enfin et pour concrétiser cette approche, on étudiera un cas de délégation de fonctions régulatrices: le transport routier extraétatique. Ces propos se veulent surtout une description du droit existant et de la situation existante et non une critique d'une situation. Ce texte privilégie les expressions *État central* et *État membre*, l'ensemble formant le système fédéral canadien. Ce texte privilégie également l'expression *organisme de régulation* au lieu d'*organisme de réglementation*. La

9. *Supra*, note 8.

10. S.C. 1882, c. 95; S.C. 1916, c. 66.

première semble plus française, plus exacte et de plus en plus utilisée. L'organisme de régulation peut faire de la réglementation mais il remplit aussi d'autres fonctions: quasi judiciaires, consultatives, administratives et exécutives par le traitement des plaintes.

2. ATTRIBUTION OU PARTAGE ACTUEL DU POUVOIR DE RÉGULATION SUR LES ENTREPRISES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

Il s'agit ici de décrire sommairement le partage des compétences en matière de télécommunications et plus particulièrement en ce qui concerne la régulation. Pour plus de clarté dans cette description, on identifie diverses formes de télécommunications dans l'ordre de leur apparition chronologique: la télégraphie et la téléphonie; la radiocommunication; la radiodiffusion et la télédistribution.

2.1 Attribution des compétences régulatrices en télégraphie et en téléphonie

Pour un observateur, le partage des compétences régulatrices en matière de téléphonie peut paraître assez curieux: comment expliquer de façon rationnelle que 7 des 10 États de la Fédération canadienne contrôlent et régulent leur téléphonie en totalité, alors que 3 autres États (Ontario, Québec et Colombie-Britannique) n'en contrôlent qu'environ 10%? Cette situation semble surtout s'expliquer par des raisons historiques.

Bell Canada est établie en 1880¹¹ avec la faculté d'étendre ses lignes de téléphone de toute province à toute autre. Suite notamment à la décision *Regina c. Mohr*¹², les travaux de Bell sont déclarés à l'avantage général du Canada¹³ en vertu du pouvoir déclaratoire (article 92 (10) (c)). Par la suite, Bell vend ses actifs dans les États de l'Atlantique (Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick en 1888) et dans les États des Prairies (Manitoba, 1908; Saskatchewan, 1909; Alberta, 1908); par ces ventes de réseaux, la régulation de l'État central cesse et est remplacée par celle des États membres. L'arrêt *Cité de Toronto c. Bell Telephone*¹⁴ établit qu'il n'y a pas lieu de faire

11. S.C. 1880, c. 67.

12. *Regina c. Mohr*, (1881) 7 Q.L.R. 183.

13. S.C. 1882, c. 95.

14. *Cité de Toronto c. Bell Telephone*, (1905) A.C. 52.

de distinction entre la communication intraétatique et interétatique et qu'il s'agit d'une *entreprise unique*. En 1916, la Western Canada Telephone Co. est établie¹⁵ et ses travaux, comme ceux de Bell sont déclarés à l'avantage général du Canada. Au cours des dernières décennies, Bell Canada et BC Tel ont acheté plusieurs entreprises de téléphone régulées par un État membre et l'achat de ces réseaux a eu pour effet de transférer la régulation de ces territoires téléphoniques de l'État membre à l'État central, le dernier exemple étant celui de la Okanagan Telephone¹⁶. Par contre, l'un des États membres a bloqué ce processus de vente à Bell et déclare à ce sujet qu'*un des éléments essentiels de l'intérêt public que doit avoir en vue la Régie dans une ordonnance est le maintien de sa juridiction sur le territoire du Québec*¹⁷.

Le moins que l'on puisse dire c'est qu'il existe un *asymétrisme* dans le partage de la compétence régulatrice sur la téléphonie au Canada et cet asymétrisme existe non seulement quant à la compétence principale, mais également quant à certaines compétences accessoires comme le droit du travail (*Commission du salaire minimum c. Bell Canada*¹⁸; *Northern Electric c. United Steelworkers*¹⁹); le régime fiscal: les entreprises de téléphone de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Alberta ne paient pas d'impôt sur le revenu des corporations; etc. Faudrait-il symétriser ce partage de sorte que la téléphonie serait entièrement régulée soit par l'État central, soit par chacun des États membres? ou faudrait-il retenir la solution du fédéralisme états-unien adopté après l'arrêt *Weiss c. United States*²⁰ confiant la régulation de la téléphonie extraétatique à l'État central et celle de la téléphonie intraétatique aux États membres? Le ministre des Communications de l'État central, dans son exposé intitulé *Vers une politique nationale de la télécommunication* (1973) semblait privilégier cette approche:

“Le Gouvernement (de l'État central) (...) est disposé à examiner, si les provinces le désirent, la possibilité d'un double système de réglementation (*régulation*) en vertu duquel l'activité internationale et interprovinciale des sociétés exploitantes canadiennes relèverait de l'État central, tandis que celle de caractère intraprovincial serait du ressort des provinces.” (p. 30).

15. S.C. 1916, c. 66.

16. Télécom CRTC 78-8.

17. R.R.S.P. 1971-72, p. 192.

18. *Commission du salaire minimum c. Bell Canada*, (1966) R.C.S. 767.

19. *Northern Electric c. United Steelworkers*, (1972) 25 D.L.R. (3d) 368.

20. *Weiss c. United States*, (1939) 308 U.S. 321.

Évidemment, la symétrisation du partage de la compétence régulatrice des télécommunications relève des autorités exécutives et législatives des deux ordres de gouvernement et non des autorités de régulation.

Par contre, faut-il noter l'activité plus intense des autorités régulatrices relativement aux contrats de trafic et à la régulation du Réseau téléphonique transcanadien. De cet accroissement d'activités régulatrices pourraient résulter des conflits d'ordre judiciaire; à cet égard, il ne serait pas inutile de tenir compte des propos exprimés par M. Dalfen dans *Constitutional Jurisdiction over International Telephones Rates*²¹ et par Lederman dans *Telecommunications and Federal Constitution of Canada*²².

2.2 Attribution des compétences concernant la radiocommunication

Le Parlement de l'État central édicte en 1905 l'*Acte ayant pour objet la réglementation de la télégraphie sans fil*²³ qu'il remplace en 1913 par la *Loi concernant la radiotélégraphie*²⁴. C'est le début de la réglementation du spectre électromagnétique qui constitue, de l'avis unanime, une richesse naturelle limitée. En 1927, l'État central participe aux travaux de la Conférence internationale sur la radiotélégraphie. En 1930, l'un des États membres, le Québec, *has questioned the jurisdiction of the Parliament of Canada to regulate and control radiocommunication*. La même année, l'Exécutif de l'État central saisit la Cour suprême de cette question de la compétence sur la radiocommunication. Dans une décision 3 contre 2, la Cour suprême attribue cette compétence à l'État central. Le Conseil privé est saisi de la même question. Il conclut que la radiocommunication relève de la compétence de l'État central notamment en vertu de son pouvoir général de légiférer prévu par le paragraphe introductif de l'article 91. Il déclare:

"N'étant mentionné d'une façon explicite ni dans l'article 91 ni dans l'article 92, un tel objet de législation tombe sous le coup des

21. "Constitutional Jurisdiction over International Telephones Rates", (1970) 2 *Can. Comm. Law Rev.* 177.

22. *Telecommunications and Federal Constitution of Canada*, Telecommunications for Canada, 1973, pp. 340 à 387.

23. *Acte ayant pour objet la réglementation de la télégraphie sans fil*, S.C. 1905, c. 49.

24. *Loi concernant la radiotélégraphie*, S.C. 1913, c. 43.

termes généraux du commencement de l'article 91 qui assignent au gouvernement fédéral le pouvoir de faire des lois, 'pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces'.²⁵

Le professeur Rémillard semble du même avis dans son article intitulé *Le partage des compétences législatives en matière de radiotélécommunications*²⁶. Le pouvoir judiciaire a également invoqué les ouvrages reliant une province à une autre (article 92 (1) (a)) et établi le principe de l'indivisibilité de l'émetteur et du récepteur: *le système ne peut être divisé en deux parties indépendantes l'une de l'autre*²⁷.

Dans l'état actuel du droit et des faits, la radiocommunication relève donc de l'État central.

2.3 Attribution des compétences régulatrices quant à la radiodiffusion

La radiocommunication à destination générale constitue la radiodiffusion. Elle comprend soit des émissions sonores (forme particulière de radiophonie communément appelée radio), soit des émissions sonores et visuelles (télévision). La caractéristique essentielle du service de radiodiffusion apparaît être la production et la diffusion de programmes à l'intention du public en général.

Après la décision du pouvoir judiciaire dans l'*arrêt de la radiocommunication*, le Parlement de l'État central adopte la première *Loi concernant la radiodiffusion*²⁸, loi qui subit plusieurs modifications par la suite. De la radiodiffusion, la loi actuelle donne la définition suivante:

"Toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être captées directement par le public en général."²⁹

Faut-il noter que la Commission Aird avait toutefois recommandé que:

25. (1932) A.C. 304, 312.

26. REMILLARD, "Le partage des compétences législatives en matière de radiotélécommunications, (1973) *C. de D.* 299, 306; voir également J.S. EWETT, "The Radio Case", (1932) 10 *C.B.R.* 298.

27. (1932) A.C. 304, 315.

28. *Loi concernant la radiodiffusion*, S.C. 1932, c. 51.

29. S.R.C. 1970, c. B-11, art. 2.

“Les autorités provinciales devraient avoir un contrôle absolu sur les programmes de la station ou des stations situées sur le territoire respectif de la province.”³⁰

Cette recommandation s’inspirait, semble-t-il, du modèle allemand. La loi de 1932 avait prévu la nomination de commissaires adjoints provinciaux qui ne furent jamais nommés; la loi de 1936 ne parle plus que de gouverneurs nommés *de manière à représenter les principales divisions géographiques du Canada*³¹.

Suite à cet arrêt de 1931, la régulation de la radiodiffusion fut donc faite par l’État central. L’arrêt *CFRB c. PG du Canada*³² confirme cette attribution de compétence en l’appuyant notamment sur le pouvoir général de légiférer³³:

“Since the decision of the Privy Council in *Re Regulation and Control of Radiocommunications in Canada* (1932 AC 304) there has been no doubt that the authority of Parliament in the field of broadcasting is to be interpreted as if that field was one enumerated heads of section 91.”^{33a}

Et le juge Kelly ajoute:

“I am of the opinion that the exclusive legislative authority of Parliament with respect to radiocommunication extends to the control and regulation of the intellectual content of radiocommunication.”^{33b}

Cette décision de la Cour d’appel de l’Ontario fut implicitement confirmée par la Cour suprême du Canada par son refus de permission d’appeler³⁴.

Le juge en chef de la Cour d’appel du Québec confirme également ce point de vue en déclarant dans l’arrêt *Kellogg* ce qui suit:

“Un des motifs adoptés par le Comité est que la communication décrite dans la question *et qui comprenait manifestement la télévision* entrent dans les termes ‘telegraphs’ et ‘undertakings connecting the provinces, or extending beyond the limits of the province’ que l’on trouve au sous-paragraphe (a) du paragraphe 10 de

30. *Rapport de la Commission Aird*, 1929, p. 13.

31. S.C. 1936, c. 24, par. 3 (1).

32. *CFRB c. PG du Canada*, (1973) 38 D.L.R. (3d) 335.

33. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91.

33a. *CFRB c. PG du Canada*, (1973) 38 D.L.R. (3d) 335, 336.

33b. *Id.*, 340.

34. (1973) R.C.S. IX.

l'article 92 (*de la Loi constitutionnelle*) ce qui avait pour effet, par l'application du paragraphe 29 de l'article 91 de la même loi, d'en faire l'un des sujets énumérés à cet article 91, par conséquent réservé exclusivement à la compétence législative du Parlement central".³⁵

Plusieurs auteurs ont analysé le problème de l'attribution de la compétence sur la radiodiffusion³⁶; ils arrivent tous à une compétence exclusive de l'État central dans l'état actuel du fédéralisme canadien.

Par contre, il semble bien qu'il faille distinguer la *régulation* de l'*exploitation*. Si la *régulation* de la radiodiffusion relève de l'État central, rien n'empêche un État membre d'*exploiter* une entreprise de radiodiffusion et de fait certains États exploitent des entreprises de radiodiffusion éducative: l'Office de télévision éducative de l'Ontario³⁷; Radio-Québec³⁸; la Corporation de communication éducative de l'Alberta³⁹. Les États membres sont loin d'avoir exploité tout le potentiel qu'il y a dans la diffusion de programmations éducatives. Si l'État membre peut exploiter une entreprise de radiodiffusion éducative, il semble bien qu'une telle entreprise reste assujettie à la régulation de l'État central ainsi que le rappelle le professeur Rémillard:

"La jurisprudence est quasi unanime pour affirmer qu'une loi fédérale, d'application générale dans le champ de ses compétences législatives, s'applique à la couronne provinciale. Cet argument ne permettrait donc pas à Radio-Québec de passer outre à la réglementation de la CRTC."⁴⁰

Les arrêts *Pacific Western Airlines Ltd.*⁴¹ et *Province of Ontario c. Board of Transport Commissionners*⁴² semblent confirmer cette opinion du professeur Rémillard.

35. *Kellogg*, (1975) C.A. 518, 523.

36. Peter S. GRANT, "The Regulation of Program Content in Canadian Television", (1968) 11 *Can. Pub. Adm.* 323-391; Richard DIXON, "Constitutional Issues of Educational Television", (1968) *Man. Law Journal* 75-86; Ronald G. ATKEY, "The Provincial Interest in Broadcasting under the Canadian Constitution", (1969) 1 *Can. Comm. Law Rev.* 212-274.

37. R.S.O. 1970, c. 311 et am.

38. L.R.Q., c. 0-4.

39. S.A. 1973, c.3.

40. REMILLARD, *loc.cit.*, note 26, 308.

41. *Pacific Western Airlines Ltd.*, (1976) C.F. 52.

42. *Province of Ontario c. Board of Transport Commissionners*, (1968) R.C.S. 118.

2.4 Attribution des compétences régulatrices quant à la télédistribution

La télédistribution constitue une industrie plutôt récente. À son origine, il n'y avait ni régulation de l'État central, ni régulation des États fédérés. Même si l'État central, par son ministère des Transports, contrôla certains aspects de la télédistribution dès 1952, ce n'est qu'en 1968 qu'il instaura la régulation de la télédistribution en assujettissant les *entreprises de réception de radiodiffusion* à la régulation du CRTC.

Notons qu'en 1965, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Public Utilities Commission c. Victoria Cablevision Ltd.*⁴³ avait affirmé la compétence de l'État central, et réitéré la théorie du lien inséparable de la radiodiffusion hertzienne et de celle par câble:

"It follows that the cable and the rentals are an integral part of the undertaking controlled by the Dominion through the Department of Transport. It would be one undertaking and one business if the programmes were received by antennae and there upon directly transmitted by air to the customer..., and equally one undertaking although transmitted from the antennae by cable."^{43a}

Ce jugement fut suivi par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Oshawa Cable TV Ltd. c. Town of Whitby*⁴⁴.

Dans l'affaire *Victoria Cablevision*, le juge avait noté qu'une législation d'un État sur le câble et le prix payé pour ce service affecterait en même temps la première partie de l'entreprise i.e. la réception, qui relevait indubitablement de l'État central. Il déclare:

"In other words, if the provincial Legislature proposes to operate on the cables and rentals, nevertheless, it must affect the operation of the antennae so as to entrench upon sec. 92(10)(a) and, therefore, to enact that which is 'ultra vires' of the province and within the exclusive legislative jurisdiction of the Dominion. In the result, the undertaking licenced and authorised by the Dominion under the Radio Act is one single undertaking..., although for certain purposes the one undertaking may be divided into separate heads".

La Cour suprême du Canada eut à fixer l'attribution de la compétence sur la télédistribution. Dans les affaires *Capital Cities c.*

43. *Public Utilities Commission c. Victoria Cablevision Ltd.*, (1965) 51 D.L.R. 716.

43a. *Id.*, 719.

44. *Oshawa Cable TV Ltd. c. Town of Whitby*, (1969) 4 D.L.R. 224.

*CRTC et al.*⁴⁵, *Régie des services publics et al. c. Dionne et al.*⁴⁶ elle déclara, sur division, que la télédistribution relevait de la compétence régulatrice de l'État central. La décision majoritaire repose notamment sur l'arrêt de la radiocommunication⁴⁷ et sur le principe de l'indivisibilité: *Je ne puis admettre la prétention (...) selon laquelle l'exploitation d'un système de câblodistribution comprend deux entreprises, la réception et la transmission...* déclare le juge Laskin.

La Cour suprême a donc conclu que le Parlement de l'État central a une compétence législative exclusive à l'égard de la régulation des stations de télévision par câble et de leur programmation, du moins quand cette dernière implique l'interception de signaux de télévision et leur retransmission aux abonnés d'une entreprise de télévision par câble. En conséquence, la régulation de la télédistribution relève actuellement de l'organisme de régulation de l'État central. Ces arrêts ne semblent toutefois pas avoir jugé la question du circuit fermé.

Par contre, il faut signaler que des accords administratifs ont, d'une certaine façon perturbé la régulation de l'organisme central et introduit un élément asymétrique dans le contrôle⁴⁸. Le Manitoba contrôle ainsi, par sa société exploitante de téléphonie, des aspects de la télédistribution que d'autres États ne contrôlent pas. Il en serait de même en ce qui concerne la Saskatchewan⁴⁹.

Ces notes sommaires sur le partage des compétences régulatrices des télécommunications permettent de conclure que la régulation des télécommunications relève généralement de l'État central

45. *Capital Cities c. CRTC et al.*, (1978) 2 R.C.S. 141.

46. *Régie des services publics et al. c. Dionne et al.*, (1978) 2 R.C.S. 191.

47. Arrêt de la radiocommunication, (1932) A.C. 504.

48. Convention du 10 novembre 1976 entre le Gouvernement central et le Gouvernement du Manitoba déterminant de nouveaux arrangements pour la distribution des signaux de télévision par câble, qui sont transmis par les câbles coaxiaux dont le Manitoba Telephone System est propriétaire.

49. Décision CRTC 77-585 du 15 sept. 1977. Relativement au partage des compétences concernant la télédistribution, on consultera avec avantage les auteurs suivants: Kenneth ALYLUYA, "Constitutional Aspects of Cable Television", (1969) 1 *Can. Comm. Law Rev.* 47; Richard A. SHAW, "The Cities, Cablevision and the Constitution", (1971) *Toronto Faculty Law Review* 28-53; J.-David FINE, "Whether Goes the Wire? The Extent of Federal Competence to Regulate CATV", (1974) 18 *McGill Law Rev.* 615-623; Robert E. BABE, "Public and Private Regulation of Cable Television", (1974) 17 *Can. Pub. Adm.* 187-225; Raynold LANGLOIS, "La Cour suprême et les communications", (1978) 19 *C. de D.* 1091-1107.

avec des exceptions notamment quant à la téléphonie et à la télé-distribution. Cette asymétrie du partage soulève certes des questions. Les autorités exécutives et législatives des deux ordres de gouvernement semblent engagées dans une redéfinition du partage des compétences... Quel sera le nouveau partage dans le secteur de la régulation des télécommunications?

3. LA DÉLÉGATION DE FONCTIONS RÉGULATRICES DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DANS LE CADRE DU FÉDÉRALISME CANADIEN

On a vu ce que les télécommunications comprenaient, que le contrôle des autorités publiques s'exerçait dans un cadre fédéral et comment les auteurs des textes constitutionnels avaient partagé ou attribué la compétence régulatrice sur ces matières. Cette description a permis de constater un asymétrisme dans l'attribution des compétences entre l'État central et les États membres, asymétrisme qui semble expliquer en partie certains mécontentements de la part des partenaires de la Fédération canadienne. Les ministres responsables des communications pour les États membres, seuls ou avec le ministre des communications de l'État central ont eu des réunions de travail pour coordonner leurs travaux et repenser certains éléments du partage ou de l'attribution de la compétence relative aux télécommunications. Ce réarrangement de l'attribution de cette compétence peut se faire soit dans le cadre de la technique de la délégation soit dans le cadre de la révision constitutionnelle. Les présents propos considèrent surtout le processus de délégation sans écarter complètement les travaux accomplis dans le processus de révision constitutionnelle. À cet effet, une analyse des travaux des conférences intergouvernementales et des projets de législation de l'État central et des initiatives des États s'avère pertinente.

3.1 Travaux des Conférences des ministres responsables des télécommunications

Depuis que les autorités exécutives des divers États de la fédération canadienne se sont intéressées plus activement aux télécommunications, quatre conférences ont réuni les ministres responsables des télécommunications. Voyons chacune d'elles, relativement à la délégation de fonctions régulatrices.

3.1.1 Conférence des 29 et 30 novembre 1973 à Ottawa

Ce fut la première réunion où les représentants de l'Exécutif des onze gouvernements se rencontrèrent pour discuter de l'avenir des télécommunications au Canada.

Le ministre des Communications de l'État central déposa le document: *Vers une politique nationale de la télécommunication*⁵⁰. La Partie VI traite particulièrement des relations de l'État central et des États membres et du problème de la double réglementation:

“Ce n'est pas sans motif que le Parlement déclarait les sociétés Bell Canada et British Columbia Telephones, entreprises d'intérêt général pour le Canada, les plaçant ainsi sous l'autorité exclusive de l'État central. Il ne faudrait pas fragmenter cette autorité sans qu'il ait été démontré que l'intérêt public en serait mieux servi. Il y a quand même nécessité manifeste de mécanismes qui faciliteraient la mise en oeuvre d'une politique proprement nationale et rattachant à la compétence de l'État central une partie de l'activité interprovinciale et internationale des compagnies téléphoniques. Or ce trafic entre à l'heure actuelle pour 35 à 40 p. 100 dans les recettes des services interurbains, lesquels sont, à certains égards, beaucoup plus chers au Canada qu'aux États-Unis.

Le Gouvernement, (...), est disposé à examiner, si les provinces le désirent, la possibilité d'un double système de réglementation en vertu duquel l'activité internationale et interprovinciale des sociétés exploitantes canadiennes relèverait de l'État central, tandis que celle de caractère intraprovinciale serait du ressort des provinces.

Comme les services de télécommunication relèvent de l'État dans la plupart des pays, on ne peut guère établir de comparaison qu'avec les États-Unis. Là encore, cependant, les conditions diffèrent des nôtres. Les services téléphoniques de long parcours y sont exploités par l'American Telephone & Telegraph Company (A.T. & T.) et soumis à la réglementation de la Federal Communications Commission (FCC). La compétence des États se limite donc aux services intérieurs, ainsi qu'aux entreprises qui les assurent, dont bon nombre sont partie intégrante du réseau A.T. & T.-Bell. Les résultats de l'expérience américaine ne militent guère en faveur d'un double système de réglementation touchant les services téléphoniques.

Les difficultés seraient peut-être moindres au Canada, les organismes de réglementation y étant en nombre bien inférieur. D'autre part, elles seraient peut-être aggravées par la diversité des entre-

50. *Vers une politique nationale de la télécommunication*, Conférence des 29 et 30 novembre 1973 à Ottawa, 35 pp.

prises et l'absence d'une organisation comparable à l'A.T. & T. Sûrement des conflits éclateraient si, par exemple, plus d'un organisme devait se prononcer sur la possibilité financière pour une entreprise d'assurer le service à la population. De toute évidence, il ne sera pas facile d'imaginer des solutions qui satisferaient tous les gouvernements. Aussi suggérons-nous d'examiner les propositions énoncées ci-après."

Au sujet de mécanismes de consultation de l'organisme de régulation de l'État central et de ceux des États membres le même exposé du Gouvernement de l'État central prévoit:

"1. Audience sur la tarification

Le gouvernement de l'Ontario a vivement déploré, en ce qui concerne les audiences de la CCT sur la tarification, qu'une partie importante des informations essentielles fournies par les sociétés exploitantes de régime fédéral soient classées comme confidentielles et réservées aux membres de la Commission; le gouvernement provincial est ainsi gêné quand il s'agit d'intervenir dans des affaires qui ont pourtant de fortes répercussions sur les domaines de la télécommunication de son ressort. Le gouvernement du Québec a exprimé les mêmes préoccupations et regretté de ne pouvoir faire entendre son point de vue sur la réglementation des activités intraprovinciales de la société Bell Canada. Une solution qui mérite d'être prise en considération, du moins pour ce qui est des audiences sur la tarification, consisterait à assurer la représentation des organismes provinciaux aux audiences publiques et aux séances à huis clos sur les tarifs intraprovinciaux d'Ontario, du Québec et de Colombie-Britannique et à communiquer aux représentants provinciaux tous renseignements fournis par la société exploitante. Ces dispositions pourraient s'étendre, en ce qui a trait aux audiences publiques ou à huis clos sur les tarifs, à toute autre province qui serait concernée. On s'attendrait évidemment à ce que les provinces rendent la réciproque quant aux aspects extraprovinciaux de l'activité des sociétés relevant de leur compétence. Ce serait l'occasion d'examiner à fond les intérêts provinciaux ou fédéraux même si le gouvernement provincial ou le gouvernement fédéral était représenté en qualité d'opposant.

2. Consultations officielles

Le Gouvernement envisagerait en outre d'adopter une disposition autorisant l'organisme fédéral, sous réserve de l'approbation par le Gouverneur en conseil, à s'en remettre, pour certaines questions de caractère purement intraprovincial, à l'avis de l'organisme provincial compétent. L'organisme fédéral pourrait en outre être autorisé à consulter un organisme provincial avant toute audience sur la tarification qui pourrait avoir d'importantes répercussions intraprovinciales. D'autre part, le Gouvernement serait favorable à des

entretiens avec les provinces en vue d'établir des mécanismes de consultation entre les organismes fédéral et provinciaux de réglementation, avant les décisions qu'ils seront appelés à prendre dans les domaines de leur ressort.

Ces mécanismes pourraient aussi faciliter l'examen de diverses questions: nouveaux services offerts par les sociétés exploitantes, demandes de sociétés non exploitantes désireuses d'offrir certains services en concurrence avec les sociétés exploitantes, création de systèmes de télécâble, accords touchant l'enregistrement d'entreprises téléinformatiques.

3. Autres dispositions relatives à la consultation

Il serait hautement souhaitable qu'on prenne des dispositions pour assurer un échange constant de renseignements ainsi que des rencontres entre les représentants des organismes fédéral et provinciaux de réglementation. Le RTT a proposé la formation d'un 'groupement national des organismes de réglementation des télécommunications' où les délégués des organismes fédéral et provinciaux délibéreraient sur les tarifs et services ainsi que sur les objectifs nationaux et provinciaux, en tenant compte des particularités et des impératifs régionaux. Un groupement de ce genre permettrait peut-être de réaliser l'harmonisation en matière de gestion, notamment l'uniformité des méthodes comptables et de la répartition des coûts. Le Gouvernement accueillerait favorablement les points de vue des provinces à ce sujet.^{50a}

Une partie de ces suggestions a trouvé sa réalisation par la formation du Comité des télécommunications de l'Association des tribunaux des entreprises d'utilité publique au Canada. Ce Comité regroupe tous les régulateurs de télécommunications exerçant leur fonction dans les divers États membres. Les membres de l'organisme de régulation de l'État central ne font pas partie de ce Comité actuellement.

À cette même conférence, le ministre des Communications du Québec déposa pour sa part, un document intitulé: *Le Québec maître d'oeuvre de la politique des communications sur son territoire*⁵¹. Ce document remet en cause le partage ou l'attribution des compétences relatives aux télécommunications. Il propose un réaménagement de l'attribution de ces compétences basé sur le principe que les télécommunications relèvent des États membres sauf ce qui sera confié

50a. *Id.*, 31.

51. *Le Québec maître d'oeuvre de la politique des communications sur son territoire*, Conférence des 29 et 30 novembre 1973 à Ottawa, 117 pp.

à l'État central. La Conférence ajourna sans dégager de consensus sur cette question.

3.1.2 Conférence des 13 et 14 mai et des 15 et 16 juillet 1975 à Ottawa

À cette conférence de 1975, le ministre des Communications de l'État central dépose un livre gris intitulé: *Télécommunications: quelques propositions fédérales*⁵². Ce document distingue diverses catégories d'entreprises de télécommunications: téléphonie, radio-diffusion et télédistribution.

Relativement à la *téléphonie*, le document traite de la participation des États membres au processus régulateur de l'État central dans les termes suivants:

“La société Bell Canada dessert deux provinces et les Territoires du Nord-Ouest, raison suffisante pour qu'elle soit réglementée par le gouvernement fédéral. Toutefois, c'est un fait reconnu que les provinces de l'Ontario et du Québec se trouvent ainsi dans une position différente de celle des provinces qui possèdent le pouvoir de juridiction sur les principales sociétés exploitantes desservant leur territoire. Une fois promulguée la seconde étape de la législation, le gouvernement accepterait en conséquence de conclure un accord qui tiendrait compte des préoccupations de l'Ontario et du Québec. En vertu d'un tel accord, lors d'audiences publiques et de délibérations privées sur des questions relatives à la société Bell Canada, des représentants des organismes de réglementation de l'Ontario et du Québec pourraient être autorisés à participer aux travaux du conseil fédéral avant qu'il ne rende ses décisions. De même, l'accord pourrait stipuler qu'un représentant du conseil fédéral devrait être invité à participer aux audiences des organismes de réglementation du Québec et de l'Ontario sur des questions comportant des aspects extra-provinciaux.

Le gouvernement fédéral participe actuellement à des discussions bilatérales avec les gouvernements de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve. Ces discussions portent sur des arrangements futurs concernant la réglementation, dans le premier cas, de la B.C. Telephone Company et, dans le second cas, du service téléphonique fourni à Terre-Neuve par les Télécommunications du Canadien National.

Il est également proposé que le conseil fédéral soit autorisé à demander à l'organisme (ou aux organismes) de réglementation provincial approprié son avis sur certaines questions relevant de la

52. *Télécommunications: quelques propositions fédérales*, Conférence des 13 et 14 mai et des 15 et 16 juillet 1975 à Ottawa, 19 pp.

juridiction fédérale, quand celles-ci comportent des aspects intra-provinciaux importants. Le conseil aurait le pouvoir de consulter un organisme provincial de réglementation avant la tenue de toute audience sur les tarifs qui pourrait avoir d'importantes répercussions intra-provinciales.

Ces arrangements destinés à permettre aux représentants des organismes provinciaux de réglementation de participer au processus fédéral de réglementation, ne présenterait aucun obstacle au droit que possède déjà un gouvernement provincial d'être représenté à titre d'intervenant aux audiences publiques fédérales. On devra toutefois attendre la seconde étape de la législation avant d'avoir le pouvoir de procéder à la mise en place de ces arrangements."⁵³

Relativement à la *radiodiffusion*, ce document ne prévoit aucun rôle pour les régulateurs des États membres. Il indique cependant que les régulateurs à temps partiel de l'État central seraient nommés par l'Exécutif de l'État central mais après consultation de l'Exécutif des États membres.

Quant à la télédistribution, le livre gris prévoit un rôle pour les régulateurs des États membres dans les termes suivants:

"Qu'un représentant de l'organisme provincial de réglementation approprié aurait le droit de participer aux audiences publiques et aux discussions privées de l'organisme fédéral de réglementation, avant toutes décisions touchant l'émission, la modification, le renouvellement, la suspension ou l'annulation de la licence d'une entreprise de réception de radiodiffusion."⁵⁴

Et le même document continue:

"Le gouvernement serait en outre disposé à discuter les arrangements d'ordre pratique que les provinces pourraient proposer et qui leur donneraient un plus grand rôle en matière d'émission de permis et de réglementation des entreprises de réception de radiodiffusion. Une condition préalable essentielle à tout arrangement de cette nature serait un accord reconnaissant explicitement au gouvernement fédéral un double mandat:

a) fixer des critères ou imposer des conditions à toute entreprise offrant un genre quelconque de 'programmation' susceptible d'être distribué par câble coaxial; b) certifier, du point de vue technique, tout appareil de réception radioélectrique utilisé par de tels systèmes."⁵⁵

53. *Id.*, 13.

54. *Id.*, 15.

55. *Ibid.*

Il semble que ce soit le genre d'arrangement que le gouvernement de l'État central et celui du Manitoba ont passé touchant la télédistribution en 1976.

Enfin, ce livre gris traite de la création d'une Association des organismes de régulation dans les termes suivants:

"Enfin on songerait à compléter ces dispositions relatives à la coopération entre les gouvernements, par la création d'une 'Association des organismes de réglementation des télécommunications'. Le gouvernement fédéral est prêt à faire sa part pour assurer la mise sur pied et le fonctionnement d'un tel organisme. Celui-ci soumettrait de temps à autre des recommandations pertinentes au futur 'Comité ministériel sur la politique des télécommunications' en ce qui a trait aux façons d'assurer le développement des systèmes de télécommunications dans l'intérêt du public."⁵⁶

Cette association des organismes de régulation des États membres existe déjà depuis 1976.

À cette occasion, les États membres exprimèrent leur désir d'avoir plus de responsabilités dans le secteur des télécommunications. À ceci, le ministre des Communications de l'État central répliqua qu'il n'avait *pas les pouvoirs nécessaires pour discuter de modifications constitutionnelles*.

Concernant la radiodiffusion, le ministre du Gouvernement de l'État central se refusa à tout *morcellement* de compétence.

Quant à la téléphonie, le ministre du Gouvernement de l'État central admit que les États membres devaient avoir des compétences régulatrices et parla d'arrangements administratifs. Il déclara:

"Nous avons clairement reconnu le bien-fondé des intérêts provinciaux en ce domaine, si bien que nous avons convenu d'approfondir cette question avec nos homologues de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve. De plus nous reconnaissons, de toute évidence, le fait de la réglementation et de la priorité provinciales dans un certain nombre de provinces. Et il n'est pas dans nos intentions de chercher à modifier cette situation.

Cependant, nous ne croyons pas que le cas de Bell Canada puisse être envisagé dans cette perspective. Bell Canada assure des services téléphoniques au Québec, en Ontario et dans les Territoires du Nord-Ouest et joue un rôle déterminant dans l'ensemble des services téléphoniques canadiens. En fait, ses activités de même que ses équipements ne sont pas circonscrits, pour l'essentiel, dans les

56. *Id.*, 8.

limites d'une seule province. Et cette situation, du reste, ne peut être modifiée d'un trait de plume qui changerait la structure corporative de cette société. Ceci ne veut pas dire que nous ne reconnaissons pas d'autres facteurs, tel l'intérêt provincial ou local. C'est pourquoi nous avons prévu des arrangements coopératifs avec le Québec et l'Ontario dans ce domaine, et nous sommes prêts à discuter avec ces provinces d'autres mesures susceptibles de les intéresser."⁵⁷

Cette expression *arrangements coopératifs* ne semble pas avoir fait l'objet d'une définition opérationnelle...

Quant à la télédistribution, le ministre s'en remet généralement au livre gris déjà cité.

3.1.3 Conférence des 29 et 30 mars 1977 à Edmonton

La conférence suivante des ministres responsables des télécommunications eut lieu en 1977. La question du partage des compétences régulatrices et de la délégation de fonctions régulatrices de l'État central aux États membres et vice versa fut à l'ordre du jour. Cette conférence eut lieu juste après le dépôt au Parlement de l'État central d'un projet de *Loi sur les télécommunications*⁵⁸.

L'Ontario⁵⁹, par son ministre responsable (M. Snow), déclare ce qui suit:

"The Act contains what appears to be a broad mechanism for delegating responsibilities to the provinces. The Act is silent, however, on precisely what the federal government intends to delegate.

Cable TV: Ontario believes the most appropriate level of government to undertake responsibilities for cable television distribution systems is the provincial level. Ontario therefore wants to license and regulate cable distribution systems in the province including Pay-TV services that may be offered by those systems.

Closed-circuit systems: Closed-circuit systems providing programming services fall under provincial jurisdiction.

Telecommunications Common Carriers: As the Ministers are aware, all provinces except British Columbia, Quebec and Ontario regulate the major telecommunications carriers operating within their boundaries. Quebec has stated that it wishes to assume regulatory authority of telecommunications carrier activities within that province.

57. Déclaration ministérielle, pp. 6 et 7.

58. *Loi sur les télécommunications*, Bill C-43, 1977.

59. Les citations concernant cette conférence ont été fournies par le coordonnateur des relations intergouvernementales.

It would be unrealistic and impractical for us to live with continued federal regulation of telecommunications activities in Ontario that were under provincial regulation in Quebec. In short, if Quebec were to regulate the operations of Bell Canada within its boundaries, the Government of Ontario would insist on regulating Bell Canada's operations within Ontario.

Broadcasting: Ontario does not wish to enter into regulation of television or radio broadcasting. We believe, however, that in areas where provinces have constitutional responsibilities such as education, they have a right and an obligation to participate in that broadcasting field.⁶⁰

It is also not clear just how restrictive the conditions imposed on a province would be in exercising these delegated responsibilities.

I am not at all certain whether the Act will be able to satisfy any province's desire for clear and direct regulatory and policy responsibilities for specific sectors of the communications field."⁶¹

Le ministre de l'État central (Mme Sauvé), qui venait de déposer son projet de loi C-43, déclara au sujet de la disposition permettant la délégation de fonctions régulatrices:

"The most important section from a federal-provincial perspective is section 7 will provide the federal government with a statutory basis on which to enter into delegation agreements on reciprocal basis if it is necessary. That clause is intentionally worded in a broad, permissive fashion in order that the different interests of the respective provincial governments may be reflected in future federal-provincial agreements."⁶²

Relativement à la position prévoyant la *corégulation*, le ministre explique:

"Another clause of particular interest to you will be the sub-section 27 (5) which provides, in a permissive manner, for participation by members of a provincial regulatory body in the CRTC's public hearing process on terms which are to be negotiated. You will remember from the grey paper proposals that what is contemplated is full participation in all but the final decision-making process since the CRTC takes its decision on the basis of consensus with no dissenting judgments being allowed and a member of a provincial regulatory body might find himself in a untenable position if he had to associate himself with a final decision on a particular issue."⁶³

60. Procès-verbaux de la Conférence, pp. 10 et 11

61. *Id.*, 12.

62. *Id.*, 22.

63. *Id.*, 23.

Au sujet de cette disposition de corégulation, le ministre (Morgan) responsable des communications pour l'État de Terre-Neuve pose la question suivante:

"In section 27 (6), where the Governor-in-Council can invite provincial participation in a federal regulatory process, first of all, under what terms and conditions will the Governor-in-Council set out in inviting participation. I'm not clear on what you mean by 'participation'. Does it mean participation in a public hearing being held by the CRTC, or does it mean participation in the decision-making process of the CRTC?"⁶⁴

Le ministre (Sauvé) de l'État central répond:

"I think you read it well in saying that it means that a provincial regulatory body could appear before the CRTC — participate with them — at a hearing and could be party to all the discussions leading to the decision. How, I did say in my opening statements that since the CRTC doesn't really vote but operates on a consensus, to bring it up to the point where — well, then it would have to be a full member of the CRTC — I mean it would have to put it in as a commissioner and a full member of the CRTC, so it has to be brought up until that point; it would participate in all the discussions leading to the decisions."⁶⁵

Et son sous-ministre (Yalden) complète:

"I would just add, that an additional reason for not making the provincial regulatory board part of the decision is that those decisions are appealable by the province and the province could also, presumably, wish to — in any event, that option would continue to exist — wish to appear before the regulatory body in an adversary position, that is, to have counsel appear before the body, and the feeling was that a province — a provincial government might find it awkward if there were a situation where a member of its regulatory body were party to the decision and where the Executive of the province decide they wish to contest that decision. Hence the provision, as we would understand it, that the regulatory body taking part — the federal regulatory body — would not be a formal party to the decision though, (...), in practice, we don't believe this is an impediment to the efficient functioning to what we are proposing because our understanding is that the CRTC normally takes its decisions by consensus — there is no vote. It's not like the FCC, for example, in the United States, where votes are formally recorded, including dissenting votes — they don't operate in that way."⁶⁶

64. *Id.*, 51.

65. *Ibid.*

66. *Id.*, 52.

Au cours de cette même conférence, le ministre de l'État central (Sauvé) et celui de l'Ontario eurent une discussion assez approfondie de la délégation de fonctions régulatrices dans les termes suivants:

"MR. SNOW: I'd also like to welcome the provisions within the Bill for the delegation of authorities to the provinces for different aspects of communications but I have questions and reservations in this regard.

The Bill refers to entering into agreements whereby Cabinet can approve the Minister entering into negotiations with the province and, then, in turn, can approve an agreement which would provide for delegation of certain responsibilities and regulating authorities. Perhaps, from my point of view, it might be more acceptable if the Bill actually carried out some of these delegations rather than making provisions for negotiations and agreements.

It's also not clear just how restrictive the conditions imposed on a province would be in exercising any delegated responsibility. (...) I would also like to ask whether under such agreements or delegations does the Minister see it as a possibility — I am not suggesting, certainly, at this time, that it's a request of the province of Ontario for the first part anyway, but would this authority allow, an agreement of a delegation of authority for Ontario to regulate Bell Canada operations within Ontario and, would it allow for an agreement or a delegation of authority for Ontario to license and regulate cable distribution systems? Also, I would like to ask that if the powers of the Minister or the CRTC were delegated following an agreement negotiated under section 7, would the Governor-in-Council still retain the power to set aside or refer back a decision of the provincial regulator? And, would the Governor-in-Council retain the power to issue policy directives to the provincial regulator? (...)

MADAME SAUVÉ: Well, I think you've raised some very important, very good points, (...), in regard to this clause which deals with delegating the authority. I guess it's difficult, and I don't think it would have been appropriate to put in the Bill what are the nature of these delegations. This is a matter for discussion between the provinces but, whatever their nature, the clause there says that they are possible so we thought that was the better way of stating our position in a Bill.

You speak of the conditions because they are mentioned in the Bill. I would say to you, yes, that the conditions under which delegations can take place between the federal government and the provinces in these fields, of course, are open to negotiations. Would it mean that provinces would have to accept the federal jurisdiction as given? — and I guess that is one of the conditions that you are referring to — I would say, in the present context, I guess, yes, be-

cause if we are delegating an authority, we delegate it only under the assumption that we already have it.

Now, in a different context, if some revision is made of the constitution, of course, this kind of thing would not exist. Would delegation of power apply to the province of Ontario regulating Bell? I would have to say, in general terms, yes, it could apply to that. It will be a complicated matter. We'd have to change the Act regarding Bell. We would have to look into all of these points but I'm saying, in the ultimate, I guess I would have to say, yes, it could apply to that.

MR. SNOW: There is a possibility under the Act, in other words, to delegate —

MADAME SAUVÉ: It could apply. I don't know whether we want that but it could apply to that.

MR. SNOW: I didn't expect you to say —

MADAME SAUVÉ: You and I — I'm not just talking, we, the federal government — you and I.

Cable, yes, certainly. This delegation clause refers to things as cable. Would it mean that we could issue policy directives or that we could set aside a decision made by a provincial regulatory body in the matter of cable? Well, I guess we would have to say something about that in the agreement because, obviously, it seems to me, that if this piece of legislation existed — I don't know, I would have to look at all the wording — but it might say, in some way, that this supercedes everything notwithstanding any delegation of power that might have occurred. Now, I don't know whether that Bill says that but, certainly, in the agreements, we would have to specify how definite those decisions of the provincial regulatory body are once the delegation of authority has taken place, and in what way the policy directive would have to apply only to the CRTC and not to the regulatory bodies, except in the cases where we would agree on the general principles and I would be hopeful that we would.

MR. SNOW: Of course, any decisions of a provincial regulatory body, such as the Telephone Service Commission or a Highway Transport Board, are appealable or can be overruled or referred back by the Lieutenant Governor in Council of Ontario, and if delegation of licensing and regulating cable systems within Ontario were delegated to Ontario to be regulated by our regulating body, then there would be the appeal to the Lieutenant Governor in Council and what I am really concerned about, I guess is, is there going to be a further appeal mechanism to the Governor-in-Council at Ottawa?

MADAME SAUVÉ: Well, I think that's a very legitimate question. I would think that if you have a delegation of power, the right of

appeal would have to be stated as being in the hands of the Lieutenant Governor in Council if that delegation is made — that's one way of doing it.

MR. SNOW: It could be put in the agreement —

MADAME SAUVÉ: It could be put in the agreement —

MR. SNOW: — that the appeal would be to the Lieutenant Governor rather than the Governor.

MR. YALDEN: It could be. That is one option, very clearly. Another, of course, is to retain, in the terms of the agreement, an appeal to the Governor-in-Council.

MR. SNOW: Then we have the situation with the regulation of the trucking industry where the authority is delegated to the province under the Transportation Act —

MADAME SAUVÉ: Yes. Interprovincial trucking.

MR. SNOW: — and, theoretically, there is an appeal to the federal Minister of a decision of —

MADAME SAUVÉ: Because of the interprovincial aspects of it.

MR. SNOW: In principle it is.

MR. YALDEN: But it's not exercised?

MR. SNOW: Very, very seldom do we have any appeal, in my memory, where the federal Minister has never overruled.

MADAME SAUVÉ: I would say that a reservation could be made about the interprovincial aspects of any of these delegations, perhaps those are some of the things that would be open to us.

MR. SNOW: Well, I think cable television systems — we are not talking about cable systems that would be interprovincial.

MADAME SAUVÉ: Well, there are some interprovincial, so the cable company whose franchise is in Quebec and in Ontario, in Ottawa — an Ottawa cable company — now, I don't know whether that occurs —

MR. SNOW: They don't even cross the border with the same —

MADAME SAUVÉ: Franchise. Yes, Laurentian. So, I don't know whether that occurs very often.

MR. SNOW: We have many trucking companies that are interprovincial, of course, running across boundaries and that's one thing.

We are accepting and agree with the fact that the federal government has full responsibility for regulating broadcasting over the air because it certainly is interprovincial and international, really.

MADAME SAUVÉ: Well, in summary, I would say that we have to spell that out and decide whether there is some legitimate reasons for retaining some sort of an appeal for interprovincial aspects, if they do exist, if we recognize that they exist. If they don't —

MR. SNOW: I can see where there are areas where they could exist — I think there would be a few.”⁶⁷

La Colombie-Britannique (M. Page) souleva également quelques problèmes résultant de l'application du paragraphe 27 (6) concernant la corégulation:

“We do have a couple of specific areas — 27 (6) regarding the exercise of power by a provincial agency. We feel, in part, that merely having some provincial representative sit on the Board which will not — and the representative not having really a part in making the decision — would, in fact, have some provincial input, but we feel that would be rather limited. Frankly, we didn't contemplate the simultaneous action of appearing before the Board as an intervenor and having a member sitting on the same Board. That, I have to admit, is something we hadn't thought of. Perhaps, in those circumstances again, we would even wonder more whether it will begin to appear as an intervenor before the Board having a member sitting also without a power of vote, would be a very effective position.”⁶⁸

Plus loin, un représentant (M. Yalden) de l'État central ajoute:

“(…) I think that we have to bear in mind that what is envisaged under that clause is that the provincial representative — the provincial member of the regulatory body which, when we speak might, for example, serve regularly at every rate hearing over a long period of time. This would, to a degree, provide just that continuing role that you are speaking of.”

3.1.4 Conférence du 29 mars 1978 à Charlottetown

Cette conférence eut lieu postérieurement au dépôt du projet de loi C-24 (1977) et à la décision de la Cour suprême relativement à la télédistribution. Un des points étudiés par cette conférence fut précisément la question de la délégation de fonctions régulatrices.

À cette occasion, le ministre québécois des Communications (M. O'Neill) déposa un document de travail portant précisément sur une formule de délégation. Il déclara notamment:

“Le Gouvernement du Québec souhaite donc que l'on utilise en communication une formule de partage des pouvoirs constitutionnels

67. *Id.*, 56 à 61.

68. *Id.*, 65.

telle que celle qui existe déjà en matière de transport routier, et que l'on retrouve dans une loi fédérale de 1953-54 au chapitre M-14 des statuts révisés du Canada (...).

Cette formule qui a l'avantage de couvrir l'ensemble du secteur des communications, propose que lorsque dans une province la loi de celle-ci exige un permis pour la mise en service d'une entreprise provinciale de télécommunication, toute entreprise fédérale exploitant ou désirant exploiter une entreprise en territoire québécois, détienne un permis de l'organisme provincial de réglementation. Un article prévoit la possibilité de conclure des accords qui permettraient d'exempter de l'application de la loi, la totalité ou quelque partie d'une entreprise fédérale de télécommunication (...)."

Nous reproduisons ici le projet de législation que les autorités exécutives du Québec désiraient voir adopté par le Parlement de l'État central:

"TITRE ABRÉGÉ:

1. La présente loi peut être citée sous le titre: Loi sur les entreprises fédérales de télécommunication.

INTERPRÉTATION:

2. Dans la présente loi 'Organisme provincial de réglementation' désigne:

a) une commission, une régie, un tribunal ou autre organisme établi en vertu d'une loi provinciale, ou

b) une personne désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province,

aux fins de réglementer les télécommunications dans la province;

'Entreprise de télécommunication' désigne toute entreprise exploitée au Canada aux fins de fournir des installations ou des services de télécommunication dans un but lucratif ou non;

'Télécommunication' désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature, par fil, radio ou par un autre procédé électromagnétique;

'Entreprise fédérale de télécommunication' signifie un ouvrage ou une entreprise aux fins de fournir des installations ou des services de télécommunication dans un but lucratif ou non dans la mesure où il relève de la compétence législative du Parlement du Canada;

'Entreprise provinciale de télécommunication' signifie un ouvrage ou une entreprise aux fins de fournir des installations ou des services de télécommunication dans un but lucratif ou non, qui n'est pas une entreprise fédérale de télécommunication;

'Loi de la province' signifie une loi d'une province ou municipalité, non inconciliable ni incompatible avec la présente loi;

EXPLOITATION D'UNE ENTREPRISE

3. (1) Lorsque, dans une province, la loi de la province exige un permis pour la mise en service d'une entreprise provinciale de télécommunication, nulle personne ne doit y exploiter une entreprise fédérale de télécommunication, sauf si elle détient un permis délivré sous l'autorité de la présente loi.

(2) L'organisme provincial de réglementation, dans chaque province, peut, à sa discrétion, délivrer à une personne un permis d'exploiter une entreprise fédérale de télécommunication aux mêmes conditions et de la même manière que si l'entreprise fédérale de télécommunication y exploitée était une entreprise provinciale de télécommunication.

TARIFS ET TAUX

4. Lorsque, dans une province, les tarifs et taux à imposer par une entreprise provinciale de télécommunication sont déterminés ou réglementés par l'organisme provincial de réglementation, les tarifs et taux à imposer par une entreprise fédérale de télécommunication dans cette province peuvent, à sa discrétion, être déterminés et réglementés par l'organisme provincial de réglementation de la même manière et sous réserve des mêmes conditions que si l'entreprise fédérale de télécommunication était une entreprise provinciale de télécommunication.

GÉNÉRALITÉS

5. Sous réserve d'accords conclus entre le gouvernement du Canada et le gouvernement d'une province, le Gouverneur en conseil peut exempter toute personne ou la totalité ou quelque partie d'une entreprise fédérale de télécommunication de l'ensemble ou de l'une quelconque des dispositions de la présente loi.

6. (1) Quiconque viole une disposition de la présente loi ou omet de se conformer à un ordre ou à une instruction donnés par un organisme provincial de réglementation sous l'autorité de la présente loi, est coupable d'une infraction et encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende de mille dollars ou un emprisonnement d'un an, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement.

(2) Une amende infligée en vertu du paragraphe (1) doit être versée par le magistrat ou fonctionnaire qui la reçoit au trésorier de la province où elle a été infligée."

De son côté, le ministre ontarien responsable des Communications déclara:

"Ontario therefore wants to licence and regulate cabledistribution

systems in the Province, including all closed-circuit services that may be offered by those systems.”

Le document de travail de l'Ontario ne concerne que la délégation de la régulation de télédistribution. Ce document précise:

“As far back as November 1973, at the first Federal Provincial Conference, Ontario called for provincial regulation (...).

Ontario believes that the most appropriate level of government to undertake the licencing and regulation of cabledistribution systems is the Province (...).”

Le document établit trois conditions de base:

“1. A delegation agreement would have to be of sufficient substance to warrant a transfer of responsibility, Ontario wishes to have *effective authority* over cable systems not just some increased ‘input’ into federal policies.

2. The lines of responsibility and accountability must be crystal clear to the industry and to the consumer. This can best be achieved by single-tier regulation at the provincial level, since the provincial government is better placed to respond to local and regional needs and to consumer service problems and inquiries.

3. Delegation should not result in any greater overall cost to the consumer or to the industry. In fact, (...) that cost could be *less* as a result of provincial regulation.”

Notons que l'Ontario ne semble considérer une délégation qu'en ce qui concerne la télédistribution alors que les autorités exécutives du Québec envisagent la délégation de fonctions régulatrices non seulement pour la télédistribution, mais également pour la téléphonie et la radiotélévision.

Quant aux autres États de la fédération, il ne semble pas qu'ils aient précisé leur position relativement à la délégation de fonctions régulatrices.

Signalons que le problème varie d'un État à l'autre puisque 7 États sur 10 possèdent déjà la complète régulation de leur téléphonie.

Relativement à la délégation, le communiqué conjoint précise:

“Au sujet de la délégation en matière de câblodistribution, on a centré les discussions sur les différentes options et les exigences fondamentales qui pourraient servir de base à tout accord éventuel. On estime souhaitable que quels qu'ils soient, les accords auxquels on pourrait parvenir devraient délimiter nettement les responsabilités, éviter toute forme de réglementation à deux paliers et, idéale-

ment, assurer une certaine uniformité dans le processus de réglementation partout au pays.

(...)

Des négociations bilatérales se poursuivent entre le gouvernement fédéral et diverses provinces au sujet des possibilités de délégation de pouvoirs, y compris l'émission de licences et la réglementation des réseaux de câblodiffusion par les provinces. D'une façon générale, les ministres ont convenu que plusieurs questions doivent être examinées avant qu'on en vienne à un accord dans le domaine de la délégation des pouvoirs (...)."

Au cours de ces diverses conférences, les intéressés ont donc discuté de ce problème de la délégation de fonctions régulatrices généralement en faveur des organismes de régulation des États membres, bien que les autorités de l'État central souhaiteraient, semble-t-il, réguler les activités téléphoniques interétatiques et internationales. Il semble bien y avoir, de la part des États membres, au moins 2 thèses en présence: une première désire la délégation particulièrement dans le secteur de la télédistribution et, une deuxième, qui désire la délégation non seulement pour la télédistribution, mais également pour la téléphonie et la radiodiffusion. Il faut cependant rappeler que certains États membres possèdent déjà la compétence régulatrice de fait sur la téléphonie. Il a été fait état de déclarations des autorités exécutives des deux ordres de gouvernement; voyons maintenant ce qui en est des autorités législatives.

3.2 Documents législatifs concernant la délégation de fonctions régulatrices en matière de télécommunications

Les propos qui précèdent établissent qu'il y a eu beaucoup de discussions de la part des autorités exécutives des deux ordres de gouvernement. Mais qu'en est-il de la part des autorités législatives? Les autorités législatives tant de l'État central que des États membres n'ont encore (1979) adopté aucune législation autorisant formellement une telle délégation de fonctions régulatrices. Par contre, le processus décisionnel législatif est amorcé dans certains cas. Voyons ce qui en est de la part de l'État central et ensuite de la part des États membres.

3.2.1 Les autorités législatives de l'État central ont amorcé l'étude de dispositions prévoyant la délégation de fonctions régulatrices et la corégulation

Les autorités législatives de l'État central n'ont pas encore

édicte de mesures permettant cette délégation de fonctions régulatrices. Par contre, dans le cadre de la révision de sa législation relative aux télécommunications et dans le but de réaliser les objectifs fixés par les livres *vert* et *gris*, le ministre des communications de l'État central dépose le 27 mars 1977, au Parlement, un projet de loi intitulé: *Loi sur les télécommunications*⁶⁹. Le même projet, sous réserve de quelques modifications, est déposé en 1978⁷⁰. Parmi les particularités de ce projet se trouvent des dispositions touchant la délégation de fonctions régulatrices et la corégulation.

3.2.1.1 Disposition concernant la délégation de fonctions régulatrices

L'article 7 de ces projets permet au ministre des communications de l'État central, avec l'assentiment du gouverneur en conseil, de négocier des accords avec les États et il confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'autoriser le partage ou la délégation de certaines fonctions de régulation de l'État central à des organismes de régulation des États et vice versa. L'article 7 prévoit:

"7. (1). Le ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, négocier avec un gouvernement provincial des accords prévoyant:

- a) l'exercice par lui ou par la Commission, de pouvoirs et attributions d'un organisme provincial de réglementation; ou
- b) l'exercice par un organisme provincial de réglementation, de pouvoirs et attributions que la présente loi confère au ministre ou à la commission.

(2) Aucun accord négocié conformément au paragraphe (1) ne peut être conclu par le ministre sans l'approbation préalable du gouverneur en conseil donnée par décret.

(3) Sauf clause contraire d'un accord prévu à l'alinéa (1) b), les pouvoirs et attributions du ministre ou de la commission, visés audit accord, s'exercent conformément à la présente loi et aux règlements."

Cette disposition prévoit donc des délégations réciproques ou bidirectionnelles en ce sens que l'État central pourrait déléguer des fonctions régulatrices aux organismes de régulation des États membres et inversement que des fonctions régulatrices appartenant aux États membres pourraient être déléguées à l'organisme de

69. *Loi sur les télécommunications*, Bill C-43, 1977.

70. Bill C-24, et C-16, 1978.

régulation de l'État central. Derrière ce langage juridique et avec ce qui a été vu des propos tenus lors des conférences réunissant les ministres responsables des télécommunications, il y a lieu de croire que les autorités exécutives de l'État central seraient disposées à déléguer aux États membres la régulation de la téléphonie intraétatique et quelques aspects intraétatiques de la télédistribution mais que par contre, elles voudraient réguler la téléphonie interétatique et internationale. Relativement à la téléphonie, cette solution offre beaucoup d'analogie avec celle existante aux États-Unis.

3.2.1.2 Disposition concernant la corégulation

Les autorités législatives de l'État central ont déjà prévu dans les cas d'enfouissement des installations de téléphone une possibilité de corégulation dans les termes suivants:

"(...) lorsqu'une... ligne (de téléphone)... relevant de l'autorité législative du Parlement du Canada, et qu'une... ligne (de téléphone)... relevant de l'autorité législative d'une province, traversent la même municipalité, où y pénètrent, et que la municipalité désire que les lignes soient installées sous terre, et qu'il existe en cette province une commission provinciale, une commission de services d'utilité publique (...) ayant le pouvoir d'ordonner qu'une telle ligne relevant de l'autorité législative de cette province soit installée sous terre, la Commission (de l'État central) et la commission provinciale (...) peuvent en une session ou conférence conjointe (joint session) (...) ordonner que ces lignes soient placées sous terre (...)."71

Cette disposition prévoyant la corégulation dans un cas bien précis ne semble pas avoir été utilisée fréquemment.

Le projet de *Loi sur les télécommunications*⁷² contient une disposition qui permet d'inviter un membre d'un organisme de régulation d'un État membre à participer aux auditions publiques tenues par l'organisme de régulation de l'État central (CRTC). Cette corégulation aurait lieu sur décret des autorités exécutives de l'État central; mais le projet ne prévoit pas quand ces autorités adopteront un tel décret. Le paragraphe 27 (6) prévoit que:

"(6) La Commission doit, si un décret du gouverneur en conseil le lui prescrit, inviter un organisme provincial de réglementation à désigner un de ses membres pour siéger, aux conditions fixées par le décret, à toute audition tenue par elle en vertu du présent article."

71. *Loi des chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, par. 318 (7) et 194 (3).

72. *Loi sur les télécommunications*, Bill C-16, 1978.

Ce même projet de loi définit à l'article 2 ce qu'est un *organisme provincial de réglementation* dans les termes suivants:

“Organisme de réglementation”, désigne:

- a) une commission, une régie, un tribunal ou autre organisme établi en vertu d'une loi provinciale, ou
- b) une personne désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province,

aux fins de réglementer les télécommunications dans la province.”

Cette définition du projet C-16 diffère de celle du projet C-43. Cette dernière version ne renvoie plus à une annexe contenant la liste de ces organismes. On précisa que cette modification avait été apportée *afin de ne pas nuire au remaniement provincial de la responsabilité administrative.*

Il y a lieu de noter un début de corégulation relativement aux contrats de trafic et au Réseau téléphonique transcanadien. En ce qui concerne les contrats de trafic ou l'entente de raccordement du réseau téléphonique de Prince-Rupert avec celui de BC Telephone Co., l'organisme de régulation de l'État central (CRTC) publiait le 22 août 1977⁷³ une décision annonçant la formation d'un comité d'enquête chargé d'analyser la demande et de faire rapport sur celle-ci. Le Comité était composé d'employés du CRTC, de la BC Motor Carrier Commission et de l'Ontario Telephone Service Commission. Ce Comité, déclare le CRTC, est établi en vertu du paragraphe 81 (1) de la *Loi sur les transports* édictant:

“81 (1) Le (*Conseil*) peut nommer toute personne, ou donner des instructions à toute personne, pour instruire une enquête et lui faire rapport sur une demande de (...) pendant devant le (*Conseil*) (...).”⁷⁴

Le Rapport du Comité fut rendu public le 7 mars 1979. Dans l'avis public accompagnant le rapport, le CRTC note:

“C'était la première fois qu'on choisissait des représentants parmi les organismes fédéraux et provinciaux pour recommander une décision; et cette méthode dans la cause en instance était très appropriée.”

Le CRTC a adopté une attitude analogue dans l'étude du dossier du Réseau téléphonique transcanadien (RTT). Il a établi un comité mixte de réglementation (Inter-Regulatory Committee) au sujet des tarifs et pratique du RTT. Ce Comité est *composé de cadres supé-*

73. Télécom CRTC 77-9.

74. *Loi sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17.

*rieurs nommés par chaque organisme de réglementation des tarifs en télécommunications d'un État membre. Ce Comité doit notamment surveiller l'évolution de travaux réalisés par des experts-conseils à l'intention du CRTC*⁷⁵.

Des travaux de corégulation ont donc été amorcés bien qu'ils soient limités au niveau des cadres supérieurs des organismes de régulation. Notons à titre documentaire qu'un Federal-State Joint Board existe dans le cadre du fédéralisme états-unien en ce qui concerne la téléphonie.

Voilà donc la situation en ce qui concerne l'État central. Les autorités législatives ont amorcé, par le projet de loi 1978 C-16, le processus législatif décisionnel qui permettrait la délégation de compétences régulatrices dans le secteur des télécommunications. Cependant, il faut noter que l'État central voit ce processus de façon bidirectionnelle et que de plus, on semble accorder une certaine importance au processus de corégulation d'ailleurs amorcé en pratique.

3.2.2 Attitude des autorités législatives des États membres concernant la délégation de compétences régulatrices ou la corégulation

Les autorités législatives des divers États membres semblent moins actives à cet égard. Il ne semble pas exister de législation ni de projet de législation qui auraient pour objet soit d'autoriser la délégation de fonctions régulatrices, soit de recevoir des fonctions déléguées.

Il ne semble pas non plus exister de disposition ou de projet de disposition relativement à la corégulation. Rappelons toutefois, une amorce d'activités de corégulation concernant les contrats de trafic où des cadres supérieurs des organismes de régulation de l'État central et des États de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont préparé ensemble un rapport devant servir de base à une décision éventuelle de l'organisme de régulation de l'État central (CRTC). Également, le Comité mixte de réglementation concernant les tarifs et pratiques du RTT où l'on retrouve des cadres supérieurs de l'Alberta Public Utilities Board of Commissioners of Public Utilities du Manitoba, de l'Ontario Telephone Service Commission, de la Régie des services publics, du Board et Commissioners of Public Utilities du Nouveau-Brunswick, de celui de la Nouvelle-

75. Télécom CRTC 78-9.

Ecosse, de celui de Terre-Neuve, et de représentants de la Saskatchewan, de l'Ile-du-Prince-Édouard et de la Colombie-Britannique⁷⁶. Il est référé au surplus à ce qui a déjà été dit antérieurement.

À titre d'exemple, signalons une disposition de corégulation que contient la *Loi sur les transports du Québec*:

"La Commission peut aussi tenir des audiences publiques conjointes avec toute commission, conseil, bureau, office ou autre corps ou personne ayant en vertu de la loi d'une province, du Parlement du Canada, d'un autre pays, d'un autre état ou d'une autre province d'un autre pays, le pouvoir de contrôler ou de réglementer l'exploitation d'un moyen ou d'un système de transport. Ces audiences publiques conjointes peuvent être tenues ailleurs qu'au Québec."⁷⁷

Ayant constaté précédemment l'attitude de l'autorité exécutive de certains États membres, un observateur pourrait s'étonner de ce que le processus décisionnel de nature législative ne soit pas plus avancé de la part des États membres.

Voilà donc la situation en ce qui concerne la délégation de fonctions régulatrices dans le secteur des télécommunications. En ce qui concerne les autorités exécutives, le processus est engagé, et des délégations de fonctions régulatrices semblent convenues relativement à la téléphonie et à la télédistribution. Par contre, en ce qui concerne les autorités législatives, le processus décisionnel est à peine amorcé: le Parlement de l'État central devra adopter une législation habilitante, et à ce sujet, il faut noter que le projet de législation est devant la Chambre depuis environ 2 ans; quant aux Parlements des États membres, ils ne semblent saisis d'aucun projet de législation à cet égard. Dans l'état actuel des choses, on peut dire que le processus de délégation de fonctions régulatrices est engagé mais qu'il est loin d'être terminé: des législations devront être adoptées par les diverses autorités législatives tandis que les autorités exécutives devront parfaire, par la négociation, les modalités de la délégation.

4. ÉTUDE D'UN CAS DE DÉLÉGATION DE FONCTIONS RÉGULATRICES: LE TRANSPORT ROUTIER EXTRA-ÉTATIQUE

Les propos qui précèdent ont précisé le partage ou l'attribution des fonctions régulatrices sur les télécommunications dans le cadre

76. *Ibid.*

77. *Loi sur les transports*, L.R.Q., c.T-12, art. 15.

du fédéralisme canadien et ont fait état du processus d'interdélégation de fonctions régulatrices orienté vers une symétrisation du partage des responsabilités.

Il peut maintenant s'avérer utile d'analyser un précédent ou un cas-type qui est en opération depuis plus d'une vingtaine d'années, soit la délégation de fonctions régulatrices sur le transport routier extraétatique. Afin de comprendre cette délégation - qui possède certaines analogies avec la délégation envisagée dans le secteur des télécommunications - les points suivants sont considérés: l'arrêt *Winner*; la *Loi concernant le transport extraprovincial par véhicule à moteur*; enfin, quelques arrêts rendus en vertu de la loi précitée.

4.1 L'arrêt *Winner*

Par l'arrêt *Winner*⁷⁸, le Conseil privé jugea que le Parlement de l'État central avait compétence exclusive en matière de transport routier interétatique et international. D'après cet arrêt, cette compétence s'étend non seulement aux entreprises de transport de marchandises ou de voyageurs entre les États, ou entre un État et un autre pays, mais aussi au transport qui s'effectue à l'intérieur d'un État à titre de partie intégrante d'une entreprise de transport routier interétatique ou international. Même si de telles entreprises sont sujettes aux lois d'application générale des États membres, seul le Parlement de l'État central peut légiférer sur des questions comme l'octroi des permis et la fixation des tarifs. Cette décision reposait tout particulièrement sur l'alinéa 92 (10) (a) de la Loi constitutionnelle de 1867.

4.2 Loi concernant le transport extraprovincial par véhicule à moteur⁷⁹

À la suite de cet arrêt *Winner*, du 22 février 1954 (confirmant l'arrêt de la Cour suprême du 22 octobre 1951), le ministre des Transports du Gouvernement de l'État central indique à la Chambre des communes (23 février 1954) que ce ne serait pas servir l'intérêt public que de diviser les fonctions de régulation sur le transport routier, les organismes de régulation des États membres ayant compétence sur la circulation à l'intérieur des États tandis qu'un organisme de l'État central régulerait le transport routier entre les États membres ou entre un État membre et les États-Unis.

78. *PG de l'Ontario c. Winner*, (1954) A.C. 541.

79. *Loi concernant le transport extraprovincial par véhicule à moteur*, S.R.C. 1970, c. M-14.

Une conférence intergouvernementale des ministres responsables du transport est donc convoquée afin de discuter des problèmes qui se posent dans ce domaine et d'essayer de trouver un plan commun pour établir la meilleure façon de réguler le transport routier, qu'il ait lieu à l'intérieur d'un État membre ou entre un État membre et un autre pays. Cette réunion a lieu à Ottawa le 26 avril 1954. Les délégués des États conviennent généralement qu'il est opportun que les États membres assument la régulation du transport routier interétatique et international et la conférence discute des divers moyens d'atteindre cet objectif. Deux méthodes principales sont examinées.

D'une part, certains États proposent que des modifications soient apportées à la Loi constitutionnelle de 1867 en vue d'assurer aux États membres la compétence régulatrice sur le transport routier extraétatique. Cette méthode n'est pas jugée pratique par plusieurs États et le gouvernement de l'État central la trouve inacceptable.

D'autre part, une deuxième proposition suggère que le Parlement de l'État central devrait adopter une mesure législative prévoyant que la régulation du transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule à moteur entre un État membre et un point situé à l'extérieur de cet État membre soit exercée par un organisme de régulation d'un État membre de la même façon qu'elle l'est sous le régime d'une loi de cet État.

En juin 1954, le ministre des transports du Gouvernement de l'État central dépose le projet de loi 474 retenant la deuxième solution. Cette loi, prévoyant la délégation de fonctions régulatrices, se lit comme suit:

Interprétation

"2. Dans la présente loi

'commission provinciale de transport' signifie une commission, un conseil, bureau ou office ou autre corps ou personne ayant, en vertu de la loi d'une province, le pouvoir de contrôler ou de réglementer l'exploitation d'une entreprise locale;

'entreprise extra-provinciale' signifie un ouvrage ou une entreprise pour le transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule à moteur, reliant une province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

'entreprise locale' signifie un ouvrage ou une entreprise pour le transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule à moteur, qui n'est pas une entreprise extra-provinciale;

'loi de la province' signifie une loi d'une province ou municipalité, non inconciliable ni incompatible avec la présente loi;

'transport extra-provincial' signifie le transport de voyageurs ou de marchandises au moyen d'une entreprise extra-provinciale;

'transport local' signifie le transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule à moteur autrement qu'au moyen d'une entreprise extra-provinciale;

'voiturier fédéral' désigne une personne qui exploite une entreprise extra-provinciale;

'voiturier local' désigne une personne qui exploite un ouvrage ou une entreprise, n'étant pas une entreprise extra-provinciale, pour le transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule à moteur.

Exploitation d'une entreprise

3. (1) Lorsque, dans une province, la loi de la province exige un permis pour la mise en service d'une entreprise locale, nulle personne ne doit y exploiter une entreprise extra-provinciale, sauf si elle détient un permis délivré sous l'autorité de la présente loi.

(2) La commission provinciale de transport, dans chaque province, peut, à sa discrétion, délivrer à une personne un permis d'exploiter une entreprise extra-provinciale en pénétrant dans la province ou en passant à travers celle-ci aux mêmes conditions et de la même manière que si l'entreprise extra-provinciale y exploitée était une entreprise locale.

Tarifs et taux

4. Lorsque, dans une province, les tarifs et taux à imposer par un voiturier local pour le transport local sont déterminés ou réglementés par la commission provinciale de transport, les tarifs et taux à imposer par un voiturier fédéral pour du transport extra-provincial dans cette province peuvent, à la discrétion de la commission provinciale de transport, être déterminés et réglementés par la commission provinciale de transport de la même manière et sous réserve des mêmes conditions que si le transport extra-provincial dans cette province était du transport local.

Généralités

5. Le gouverneur en conseil peut exempter toute personne ou la totalité ou quelque partie d'une entreprise extra-provinciale, ou tout transport extra-provincial, de l'ensemble ou de l'une quelconque des dispositions de la présente loi.

6.(1) Quiconque viole une disposition de la présente loi ou omet de se conformer à un ordre ou à une instruction donnés par une commission provinciale de transport sous l'autorité de la présente loi, est coupable d'une infraction et encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende de mille dollars ou un emprisonnement d'un an, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement.

(2) Une amende infligée en vertu du paragraphe(1) doit être versée,

par le magistrat ou fonctionnaire qui la reçoit, au trésorier de la province où elle a été infligée.”⁸⁰

Cette loi de délégation de fonctions régulatrices sembla influencer les autorités exécutives du Québec dans la solution à court terme du dossier constitutionnel des télécommunications. Après l’arrêt dans l’affaire de la câblodistribution de novembre 1977, qui confirmait la compétence législative du Parlement de l’État central, les autorités exécutives du Québec déclarèrent d’une part, vouloir s’occuper de la régulation des télécommunications par voie de délégation puisqu’elles ne pouvaient le faire directement du moins aussi longtemps que le partage des compétences serait ce qu’il est. D’autre part, à la conférence de Charlottetown, le ministre des Communications du Québec demande - comme cela a été vu antérieurement - que soit adoptée par le Parlement de l’État central une loi qui permettrait des délégations du genre de celles qui existent pour le transport routier de compétence de l’État central.

4.3 Quelques arrêts rendus en vertu de cette loi de délégation de fonctions régulatrices

Cette loi de délégation de fonctions régulatrices ne fut pas sans soulever quelques problèmes quant à sa validité eu égard au fonctionnement du fédéralisme canadien. Les arrêts suivants sont considérés: arrêts *Coughlin*, *Smith*, *American Transfer*, *Husband* et *Direct Winters Ltd.*

4.3.1 Coughlin c. Ontario Highway Transport Board

Dans cette affaire⁸¹, l’appelant Coughlin prétendait que par l’adoption de l’article 3, le Parlement de l’État central avait, *en fait et au fond abdiqué son pouvoir de faire des lois se rattachant au sujet du transport interprovincial par véhicule à moteur* et qu’il avait *illégalement délégué ce pouvoir à la législature provinciale*. Cette prétention reposait sur des décisions du Comité judiciaire et de la Cour suprême — notamment l’affaire *PG de la Nouvelle-Écosse c. PG du Canada*⁸² — où il est établi que ni le Parlement central ni les Parlements des États n’ont la capacité de déléguer à l’autre ni de recevoir de cet autre l’un quelconque des pouvoirs de légiférer attribués par la Loi constitutionnelle de 1867.

La Cour suprême établit une nette distinction entre l’affaire de 1951 où il s’agissait d’une délégation de fonctions législatives de

80. S.C. 1953-54, c. 59; S.R.C. 1970, c. M-14.

81. *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, (1968) R.C.S. 569.

82. *PG de la Nouvelle-Écosse c. PG du Canada*, (1951) R.C.S. 31.

l'affaire Coughlin où il s'agissait de la délégation de fonctions régulatrices. Les juges de la majorité déclarent:

"Il est bien établi que le Parlement peut confier à une commission constituée au niveau provincial le pouvoir de réglementer (réguler) une matière qui relève de la compétence exclusive dudit Parlement. Il suffit de se reporter aux motifs prononcés dans l'affaire PEI Potato Marketing Board c. Willis (1952) 2 RCS 392."

Dans cet arrêt, les juges majoritaires firent une nette distinction entre ce que les auteurs appellent la "*délégation horizontale*" ou délégation de fonctions législatives et la "*délégation oblique*" ou délégation de fonctions judiciaires, administratives ou de régulation.

Les juges de la majorité ajoutent:

"Dans l'affaire qui nous est soumise, la Commission intimée ne tient de la législature de l'Ontario aucun pouvoir de réglementer le transport interprovincial de marchandises, ni de s'en occuper. C'est le Parlement qui lui a conféré les larges pouvoirs qu'elle possède à cet égard. Le Parlement a jugé opportun de décider que, dans l'exercice de ces pouvoirs, la Commission procéderait de la même manière que celle qui peut être prescrite à l'occasion par la législature pour le transport intraprovincial. Le Parlement peut, à tout moment, mettre fin aux pouvoirs de la Commission en ce qui concerne le transport interprovincial, ou modifier la manière dont elle devra exercer ces pouvoirs. Si les circonstances commandent une action immédiate, le gouverneur général en conseil peut agir en vertu de l'article 5 de la Loi sur le transport par véhicule à moteur.

A mon avis, le Parlement n'a délégué aucun pouvoir de faire des lois; il s'est contenté d'adopter, en exerçant son pouvoir exclusif, la législation d'un autre corps telle qu'elle peut exister à l'occasion, ce que cette cour, dans l'affaire "Le Procureur général de l'Ontario c. Scott (1956) RCS 137; 114 CCC 224; 1 DLR (2d) 433, et la Cour d'appel de l'Ontario, dans l'affaire Regina c. Glibbery (1963) 1 OR 232; (1963) 1 CCC 101; 38 CR 5; 36 DLR (2d) 548, ont jugé constitutionnellement valide."

Commentant cette décision, le Professeur François Chevette⁸³ de la Faculté de droit de l'Université de Montréal fait une distinction entre la "législation par référence statique" (référence aux lois et règlements tels qu'ils existent à un moment donné) et la "législation par référence ouverte" (référence aux lois et règlements tels qu'ils pourront devenir par les modifications de temps à autre) et il conclut que l'arrêt *Coughlin* permet la législation par référence ouverte ce qui équivaut d'après lui à une délégation interparlementaire ou délégation horizontale.

83. Notes de cours.

Après avoir rappelé que l'organisme de régulation ne détenait aucun pouvoir de la législature de l'Ontario, les juges de la majorité ne voient pas pourquoi un effort de coopération interétatique serait inconstitutionnel. À cet effet, ils déclarent:

“J'aimerais, avant d'en terminer avec cette affaire, faire observer que dans chacune des proclamations qui ont eu pour effet de faire entrer la Loi sur le transport par véhicule à moteur en vigueur dans les diverses provinces, on a exposé que c'était à la demande du gouvernement de la province intéressée que cette mesure avait été prise. Il semble clair que le gouvernement du Canada a cherché, à travers une coopération avec les gouvernements des provinces intéressées, à mettre sur pied un système satisfaisant pour réglementer le transport des marchandises par véhicule à moteur. Notre devoir consiste simplement à déterminer si, en droit, la loi du Parlement que l'appelant veut incriminer est valide; il nous est toutefois agréable de conclure qu'il n'y a rien qui nous oblige à décider que le but recherché dans cet effort de coopération ne peut pas constitutionnellement être atteint.”

Donc, cet arrêt établit clairement que le Parlement de l'État central peut constitutionnellement confier à un organisme de régulation d'un État un pouvoir de régulation sur une matière qui relève de la compétence exclusive du Parlement central. Ce qui semble signifier en clair que de nombreuses fonctions de régulation actuellement exercées par l'organisme central de régulation des télécommunications pourraient constitutionnellement être exercées par des organismes de régulation des États. Cette délégation pourrait inclure des fonctions de réglementation. La décision quant à l'opportunité de le faire relève des autorités exécutives et législatives.

4.3.2 La Reine c. Smith

Dans cette affaire⁸⁴, la Cour suprême avait à décider si l'organisme de régulation d'un État membre pouvait imposer aux entreprises qu'il régulaient par voie de délégation du Parlement de l'État central des restrictions autres que celles qu'il imposait aux entreprises qu'il régulaient en vertu d'une loi de son État membre.

Avant de répondre à cette question, la Cour suprême fit une longue référence à l'arrêt *Coughlin* puis déclara que:

“Le Parlement a accordé le pouvoir de réglementer les entreprises extraprovinciales à des commissions constituées par les provinces. En définissant ce pouvoir, il a adopté, comme s'il s'agissait de sa

84. *La Reine c. Smith*. (1971) R.C.S. 359.

propre loi, dans chaque province à laquelle la loi fédérale s'applique, la législation de cette province, telle que celle-ci peut exister de temps à autre. À mon avis, c'est là l'interprétation qu'il faut donner à l'art. 3 (2) de la Loi fédérale. L'objet de cet article est d'établir que les pouvoirs de la commission, lorsqu'elle agit en vertu de la Loi fédérale, sont de même étendue que ceux qu'elle exerce en vertu de la législation provinciale. On n'a pas voulu, par cette disposition, limiter ces pouvoirs de la commission en exigeant que lorsqu'elle exerce ses pouvoirs, sa façon de procéder en vertu des deux lois soit identique."

Enfin, le juge Martland conclut pour la Cour suprême en ces termes:

"La loi fédérale, à titre de législation fédérale, confère à la commission, lorsqu'elle délivre un permis à une entreprise extraprovinciale, le pouvoir d'imposer toutes conditions qu'elle a le pouvoir d'imposer à une entreprise locale dans un permis délivré en vertu du 'Public Service Vehicles Act', peu importe qu'elle ait ou non l'habitude d'imposer pareilles conditions aux entreprises locales."

Cette décision indique bien toute la souplesse qui peut exister dans le cadre d'une délégation de fonctions de régulation.

4.3.3 Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Ltd.

Cet arrêt ne fait que confirmer l'arrêt *Winner* qui déclare le transport routier extraétatique de compétence du Parlement central et l'arrêt *Coughlin*. Par contre, cette décision ajoute que cette législation de délégation adoptée par le Parlement central:

"Ne confère aucun pouvoir législatif à la législature provinciale, ne modifie pas la loi provinciale existante et n'en étend pas la portée."⁸⁵

Appliqué aux télécommunications, cela signifie qu'une délégation de fonctions régulatrices en faveur des organismes de régulation des États membres ne modifie pas les lois de ces États ni n'en étend la portée.

4.3.4 Husband Transport Ltd. c. PG du Québec

Dans cette affaire⁸⁶, - un peu comme dans l'affaire précédente - il s'agissait de savoir si la contravention d'une entreprise de transport extraétatique devait être poursuivie en vertu de la loi de l'État membre ou en vertu de la loi de l'État central.

85. *Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Ltd.*, (1972) R.C.S. 811.

86. *Husband Transport Ltd. c. PG du Québec*, CAM 14-362.

La Cour d'appel jugea que la contravention d'une entreprise de transport extraétatique à une législation régulatrice devait être poursuivie en vertu de la loi de l'État central et non en vertu de la loi de l'État membre et le juge posa la question suivante:

"Je me demande, sans le décider, si le Parlement fédéral peut déléguer au Gouvernement provincial ce pouvoir de fixer et d'imposer une pénalité sans tomber dans l'inconstitutionnalité."

Dans l'hypothèse d'une délégation de fonctions régulatrices en faveur des organismes des États membres dans le secteur télécommunications, cet arrêt pourrait signifier que les contraventions commises par les entreprises de compétence de l'État central régularisées par un organisme d'un État membre seraient poursuivies non pas en vertu de la loi de l'État membre, mais en vertu de la loi de l'État central.

4.3.5 Direct Winters Transport Ltd. c. Glengarry Transport Ltd. et al.

Dans cette affaire, il s'agissait notamment de savoir si l'appel pouvait être effectué en vertu de la législation de l'État délégataire. Le juge Pinard répond:

"La loi fédérale M-14 ne prévoyant pas un appel de façon expresse, il faut avoir recours en pareil cas à la Loi des transports du Québec qui doit recevoir pleine application aussi bien en matière de transport extraprovincial qu'en matière de transport local."⁸⁷

Le juge Pinard réfère notamment à l'arrêt *Vancouver Seattle Bus Lines Ltd. c. LG in Council for BC et al.*⁸⁸ dans lequel la Cour suprême de la Colombie-Britannique déclare que le droit d'appel en matière de transport extraétatique devait être respecté en Colombie-Britannique, suivant en cela une décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Reimer Express Lines Ltd.* Le juge Laidlaw déclare:

"While the applicant seeks to continue its opposition to the issue to the respondent of a licence to carry on an extraprovincial undertaking it is not, by reason of the fact that the proposed undertaking is extraprovincial in extent, to be deprived of a right that would have been available if the proceeding before the Transport Board

87. Arrêt *Direct Winters Transport Ltd. c. Glengarry Transport Ltd. et al.*, TT 33-000095-74.

88. *Vancouver Seattle Bus Lines Ltd. c. LG in Council for BC et al.*, 42 D.L.R.(2d) 82.

had been one by local carrier and respecting a local undertaking only. It could have been the intention of Parliament in passing the Motor Vehicle Transport Act in 1954, that there should be a distinction made in respect of an application made relating to a local carrier and an application in respect of a carrier seeking a licence to carry on an extraprovincial undertaking. Section 3 of that statute contemplates that the matter of the issue of licences to a carrier who seeks to carry on an extraprovincial undertaking should be the subject of jurisdiction of a provincial Board, in this case the Ontario Highway Transport Board. The power vested in that Board to exercise its discretion and to make its decision as to whether or not a licence should be given is exercisable subject to all the provisions in the Ontario Highway Transport Board Act and without any distinction as between a local carrier and a carrier who seeks an extraprovincial licence. It must have been contemplated by Parliament that in both cases there would be a right with leave of this Court to review any question of jurisdiction of the Transport Board. It is unthinkable, I suggest, that any distinction in rights should be made in proceedings before the Highway Transport Board or before this Court as between a local carrier and a carrier seeking an extraprovincial licence. We think that objection fails completely."

Bref, le juge Laidlaw a donc jugé qu'il ne fallait pas faire de distinction quant aux droits d'un transporteur intraétatique et ceux d'un transporteur extraétatique d'obtenir un permis et par la même occasion, il décida que l'appel ou la révision d'une décision de la Commission des transports de l'Ontario devant la Cour d'appel de l'Ontario est possible aussi bien en matière de transport extraétatique qu'en matière de transport intraétatique.

Appliquées à une délégation du Parlement central à un organisme de régulation d'un État, ces décisions pourraient signifier que le contrôle judiciaire d'une décision d'un organisme de régulation d'un État rendue en vertu d'une délégation du Parlement central se ferait en vertu de la législation de l'État qui a établi l'organisme et non en vertu de la législation de l'État déléguant i.e. de l'État central. Ceci évidemment en l'absence de toutes dispositions qui pourraient prévoir une autre solution.

* * * *

L'étude du cas de la délégation de fonctions régulatrices sur le transport routier extraétatique permet d'établir avec une certaine précision l'étendue et les limites d'une telle délégation: d'une part, il semble incontestable que le Parlement de l'État central peut déléguer des fonctions régulatrices sur les télécommunications à un organisme de régulation d'un État membre et de la même façon le

Parlement d'un État peut déléguer des fonctions régulatrices à un organisme de régulation de l'État central; cette délégation de fonctions régulatrices peut inclure des fonctions de réglementation, législation non seulement par référence statique mais aussi par référence ouverte (Coughlin); s'il y a contravention, la poursuite serait faite en vertu de la législation de l'État déléguant; par contre, le contrôle judiciaire se ferait en vertu de la législation de l'État délégataire et non en vertu de la législation de l'État déléguant.

5. CONCLUSION

En guise de conclusion, il convient de soulever quelques questions relativement à la délégation et de noter que la délégation semble, depuis quelques mois, soulever moins d'intérêt au profit de la révision du partage des compétences concernant les télécommunications.

5.1 Quelques questions relatives à la délégation de fonctions régulatrices concernant les télécommunications

Il y a d'abord certaines questions qui relèvent non pas des régulateurs mais plutôt des autorités exécutives et législatives de l'État central et des États membres:

1. Quand cette délégation de fonctions régulatrices aura-t-elle lieu?
2. Quelles fonctions régulatrices l'État central acceptera-t-il de déléguer aux organismes de régulation des États membres? La téléphonie intraétatique? Les aspects intraétatiques de la télédistribution? Etc.?
3. Quelles fonctions régulatrices les États membres accepteront-ils de déléguer à l'organisme de régulation de l'État central? La téléphonie interétatique et internationale? Etc.?

Ensuite, il existe toute une série de questions de nature plus juridique et qui ont d'ailleurs fait l'objet de décisions judiciaires comme cela a été vu antérieurement. Ainsi:

4. L'organisme de régulation d'un État membre agissant en vertu d'une délégation du Parlement de l'État central aura-t-il le droit d'exercer des fonctions de réglementation ou sera-t-il limité à l'exercice de fonctions juridictionnelles et administratives?
5. La décision de l'organisme de régulation d'un État membre agissant en vertu d'une délégation du Parlement de l'État central

sera-t-elle assujettie — quant à l'opportunité — au contrôle des autorités exécutives de l'État central ou de l'État membre (si l'État a prévu un tel contrôle)?

6. La décision de l'organisme de régulation d'un État membre agissant en vertu d'une délégation du Parlement de l'État central sera-t-elle assujettie — quant aux questions de droit — au contrôle judiciaire prévu par la législation du Parlement de l'État central ou au contrôle judiciaire prévu par la législation de l'État membre?
7. Dans le cas de contravention à une décision régulatrice d'un organisme de régulation d'un État membre agissant en vertu d'une délégation du Parlement de l'État central, la contravention sera-t-elle poursuivie en vertu de la législation du Parlement de l'État central ou en vertu de la législation du Parlement d'un État membre?

Voilà des exemples de questions auxquelles les autorités exécutives, législatives ou judiciaires devront apporter des réponses. Une partie de ces réponses semble déjà apportée par l'expérience de la délégation de fonctions régulatrices dans le secteur routier extra-étatique.

5.2 De la délégation à la révision des compétences régulatrices concernant les télécommunications

Il faut noter que le dossier de la délégation de fonctions régulatrices concernant les télécommunications semble avoir été quelque peu mis en veilleuse au profit de la révision constitutionnelle de l'attribution de ces compétences. Notons à cet égard les travaux des conférences d'octobre 1978 et de février 1979.

5.2.1 Conférence d'octobre 1978

À la suite des initiatives prises par les États membres, le Premier ministre de l'État central propose les *télécommunications comme l'un des 7 secteurs qui nécessitent une attention prioritaire et urgente*. Le Premier ministre déclare ce qui suit:

“Je propose que nous convenions en principe du fait que les communications constituent un des domaines dans lesquels les deux ordres de gouvernement ont des intérêts légitimes et raisonnables. La Constitution en vigueur, telle que nos plus hauts tribunaux l'ont interprétée depuis des années, semble attribuer presque tout ce champ de juridiction au Parlement du Canada. Nous croyons toutefois que la réalité contemporaine et l'avenir tel que nous pouvons le prévoir exigent une réponse plus nuancée.

Plusieurs aspects de ce domaine semblent clairement d'envergure nationale. D'autres sont de nature plus locale. Nous croyons qu'une Constitution renouvelée devrait en tenir compte, et que nous devrions tenter d'élaborer ensemble de nouveaux accords constitutionnels qui satisferaient les deux ordres de gouvernement.

En raison du caractère complexe de ce domaine et de sa rapide évolution technique, il nous sera vraisemblablement difficile d'en arriver, dans les prochains mois, à des conclusions définitives sur la forme que devrait prendre dans l'ensemble une nouvelle disposition constitutionnelle. Nous estimons cependant qu'il y a sans doute certains aspects de la question sur lesquels nous pourrions nous entendre rapidement. Je propose donc d'ajouter la question des communications à la liste des sujets prioritaires qui réclament un examen urgent."

À la suite de cette réunion des premiers ministres de l'État central et des États membres, des réunions ont lieu à Toronto, Régina, Ottawa et Vancouver pour essayer d'arriver à une formule de partage satisfaisante pour les divers partenaires.

5.2.2 Propositions de partage concernant la télédistribution (février 1979)

Une réunion des premiers ministres de l'État central et des États membres a lieu les 5 et 6 février 1979 à Ottawa.

Des propositions concernant le partage relatif à la télédistribution sont rendues publiques:

Câblodistribution

1. Le corps législatif de chaque province peut, dans la province, légiférer en matière de câblodistribution, y compris la réception et la redistribution de signaux de radio ou de télévision; le Parlement peut également légiférer en cette matière pour chacune des provinces.

Lois ayant primauté

2. En cas d'incompatibilité et dans la mesure de cette incompatibilité, les lois adoptées par le corps législatif d'une province en vertu de l'article 1 l'emportent sur les lois du Parlement adoptées en vertu du même article sauf en matière de contenu canadien, de programmes et services canadiens de radiodiffusion et télévision, et de normes techniques, où les lois du Parlement l'emportent.

Consultations

3. Le gouvernement du Canada consulte le gouvernement de la province concernée avant que le Parlement ne légifère en matière de câblodistribution dans cette province en vertu de l'article 1.

Entreprises de télécommunication

4. Les entreprises de télécommunication relevant de la compétence du Parlement ainsi que celles relevant de la compétence d'une province et exerçant autrement qu'à titre de transporteur des activités visées à l'article 1 sont soumises, en ce qui concerne ces activités, aux lois adoptées en vertu de l'article 1.

Maintien des compétences

5. Sous réserve des articles 1 à 4, aucune modification n'est apportée à la compétence législative que possèdent, à leur entrée en vigueur, le Parlement et les corps législatifs des provinces."

Voilà donc où en est rendue l'évolution du dossier concernant la délégation de fonctions régulatrices relatives aux télécommunications, dossier qui pour l'instant, semble être mis en veilleuse au profit de la révision du partage des compétences.