Document généré le 12 oct. 2024 05:01

Les Cahiers de droit

La Cour suprême et les communications

Raynold Langlois

Volume 19, numéro 4, 1978

URI : https://id.erudit.org/iderudit/042288ar
DOI : https://doi.org/10.7202/042288ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Langlois, R. (1978). La Cour suprême et les communications. *Les Cahiers de droit*, *19*(4), 1091–1107. https://doi.org/10.7202/042288ar

Résumé de l'article

On November 30th, 1977, the Supreme Court rendered two important decisions which put an end to the provincial claims for jurisdiction on cable distribution undertakings. On January 19, 1978, the Supreme Court rendered a third judgment dealing with provincial consumer protection legislation affecting broadcasting undertakings.

These three judgments although flowing from unrelated matters, must be read together. They confirm that the federal power over radiocommunications is exclusive. Any service which is connected thereto such as the distribution of programming by means of cables form and integral part of the broadcasting system and, as a result, falls under the federal power. The fact that the cable distribution service is owned and operated by a different person and that it has its own infrastructure is immaterial. The question is : what is the service being rendered. If, as the Court found in the case, the service is mainly to facilitate the public's assess to broadcasting, then it is an integral part thereof.

The Court found, however, that a province could control advertising even where it was destined for broadcasting so long as the regulation was directed at the manufacturer and not the broadcaster. It is unclear, however, whether this power would survive the adoption by Parliament of conflicting legislation on the same subject matter.

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1978

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

La Cour suprême et les communications

Raynold LANGLOIS *

On November 30th, 1977, the Supreme Court rendered two important decisions which put an end to the provincial claims for jurisdiction on cable distribution undertakings. On January 19, 1978, the Supreme Court rendered a third judgment dealing with provincial consumer protection legislation affecting broadcasting undertakings.

These three judgments although flowing from unrelated matters, must be read together. They confirm that the federal power over radiocommunications is exclusive. Any service which is connected thereto such as the distribution of programming by means of cables form and integral part of the broadcasting system and, as a result, falls under the federal power. The fact that the cable distribution service is owned and operated by a different person and that it has its own infrastructure is immaterial. The question is: what is the service being rendered. If, as the Court found in the case, the service is mainly to facilitate the public's assess to broadcasting, then it is an integral part thereof.

The Court found, however, that a province could control advertising even where it was destined for broadcasting so long as the regulation was directed at the manufacturer and not the broadcaster. It is unclear, however, whether this power would survive the adoption by Parliament of conflicting legislation on the same subject matter.

Pages

1. **Introduction** 1092
2. **Le contexte créé par le Référé sur la radio** 1093
3. **La législation fédérale pertinente** 1095
4. **La législation provinciale en cause** 1095
5. **Le scénario judiciaire** 1097
   5.1. La guerre froide 1097
   5.2. La guerre chaude du câble à Rimouski 1097
   5.3. L'intervention américaine 1098

---

* Avocat, de l'étude Langlois, Drouin, Roy, Fréchette et Gaudreau. Dans les trois affaires ici commentées il fut un des procureurs du Gouvernement du Québec devant la Cour suprême.

Pages

6. Les thèses en présence 1098
6.1. La thèse fédérale 1098
6.2. La thèse du Québec 1099

7. Les jugements Dionne et Capital Cities 1101
7.1. Préliminaire 1101
7.2. L'affaire Capital Cities 1101
7.3. L'affaire Dionne 1102
7.4. Les motifs de la minorité 1103

8. La portée de ces deux jugements 1104

9. Yogi l'ours entre en scène 1105

10. Conclusions 1107

1. Introduction

Le 30 novembre 1977, la Cour suprême du Canada rendait deux jugements qui mettaient un terme pour ainsi dire à ce que les médias avaient appelé « la guerre du câble ».

Dans l'affaire *Régie des services publics v. Dionne*[1], la Cour rejetait un pourvoi du Québec à l'encontre d'un jugement rendu le 12 janvier 1977 par la Cour d'appel[2]. Ce jugement avait annulé trois décisions de la Régie des services publics du Québec qui avaient autorisé l'exploitation d'entreprises de câblodistribution en vertu des dispositions des articles 23 et 25 de la *Loi de la Régie des services publics*[3]. La Cour d'appel avait déclaré *ultra vires* pour autant qu'elles s'appliquent aux entreprises de câblodistribution les dispositions législatives et réglementaires en cause.

Le même jour, dans l'affaire *Capital Cities v. Conseil de la radio télévision canadienne*[4], la Cour rejetait un pourvoi à l'encontre d'un jugement de la Cour d'appel fédérale[5] qui avait reconnu le Conseil de la radio télévision canadienne compétent, aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*[6], pour réglementer les systèmes de câblodistribution qui reçoivent ou distribuent les signaux de télévision, même lorsque cette distribution se fait à l'intérieur d'une même province.

1. [1978] 2 R.C.S. 191.
2. [1977] C.A. 38.
3. S.R.Q. 1964, c. 229, tel que modifié par L.Q. 1972, c. 56.
4. [1978] 2 R.C.S. 141.
5. [1975] C.F. 18.
6. S.R.C. 1970, c. B-11.

Plus tard, soit le 19 janvier 1978, la Cour suprême rendait un troisième jugement, cette fois dans l'affaire *P.g. Québec v. Kellogg's*[7]. Elle accueillait cette fois un pourvoi à l'encontre d'un jugement de la Cour d'appel[8] déclarant *ultra vires*, dans la mesure où ils s'appliquent à la publication et à l'utilisation de dessins animés à la télévision dans la publicité destinée aux enfants, les dispositions de l'article 11.53(N) du *Règlement général*[9] adopté en vertu de la *Loi de la protection du consommateur*[10]. Selon la Cour d'appel, le Règlement en cause aurait constitué une tentative de légiférer sur le contenu des émissions de télévision, domaine relevant exclusivement du pouvoir législatif fédéral[11].

Ces trois jugements, quoique découlant de trois affaires non reliées à l'origine, doivent être lus ensemble.

2. Le contexte créé par le Référé sur la radio

Les revendications provinciales en matière de communications n'ont pas débuté avec la « guerre du câble ». Le coup d'envoi c'est le *Référé* de 1931 *sur la radio*[12] L'arrêté en conseil à l'origine du référé justifiait le contrôle fédéral sur les communications par radio, de la façon suivante : il était désirable de réglementer le service de radio, d'importance nationale, et il était nécessaire, à cause de certaines conventions ou traités internationaux, que le Canada adopte les lois requises pour exécuter ses obligations internationales.

La Loi fédérale qui était en vigueur à l'époque était la *Loi concernant la radiotélégraphie*[13], qui ne parlait cependant pas de la radiodiffusion. Elle se limitait uniquement aux communications par voies hertziennes entre deux opérateurs de postes émetteurs-récepteurs. En effet, ce n'est qu'en 1932, après la décision du Conseil privé sur le référé[14] que le Parlement légiféra relativement à la radiodiffusion. Quant à la *Loi sur la radiotélégraphie* de 1927, elle est devenue en 1938 la *Loi concernant la radio au Canada*[15]et on la retrouve maintenant au chapitre R-1 des statuts révisés du Canada de 1970.

7. [1978] 2 R.C.S. 211.
8. [1975] C.A. 518.
9. *Règlement général*, A.C. 1408-72, (1972) 104 G.O.Q. Partie II, 4747 (nº 23, 10/06/1972), tel que modifié par A.C. 3268 du 31/10/72 (1972) 104 G.O.Q. Partie II, 9881, (nº 45, 11/11/1972).
10. L.Q. 1971, c. 74.
11. *Supra*, note 9.
12. *Re radiocommunication*, [1931] R.C.S. 541; [1932] A.C. 304.
13. S.R.C. 1927, c. 195.
14. *Supra*, note 12.
15. S.C. 1938, c. 50.

La Cour suprême dans ce référé avait déclaré sur division (3 juges contre 2) que le Parlement fédéral avait compétence en matière de radiocommunications compte tenu de l'état où se trouvait alors la science de la radio et compte tenu de la connaissance et de l'utilisation de la radio en 1931 [16]. En d'autres termes, la juridiction acquise par le Parlement fédéral en 1931 dans le domaine des communications par radio portait sur le contrôle de l'utilisation des ondes électromagnétiques (hertziennes) et ne lui fut reconnue que « in the light of the present knowledge of Hertzian waves and radio and upon the facts disclosed in the record » [17] et « subject to such possible further scientific development » [18]. Le Conseil privé confirma et compléta la Cour suprême. D'abord, il posa le principe que le contrôle des communications par radio relevait du fédéral à cause de la convention internationale sur la radiotélégraphie dont le Canada était l'un des signataires. Cette façon de voir qui consistait à faire relever du Parlement central toute législation nécessaire à l'exécution des obligations contractées par traité par le Canada ne peut aujourd'hui être considérée comme *ratio decidendi* parce qu'elle ne vaut plus depuis le *Référé sur les relations de travail* [19]. Quant à la prétention des provinces à l'effet que la réception de la radio était une activité purement locale et dissociable de la transmission, le Comité la rejeta et affirma que le récepteur et le transmetteur formaient un tout et qu'il aurait été inapproprié et inefficace que les deux ordres de gouvernement réglementent des moyens de communications à caractère interprovincial comme les ondes hertziennes [20].

Jusqu'à l'audition devant la Cour suprême des affaires *Dionne* et *Capital Cities*, la doctrine et la jurisprudence affirmaient que le Référé de 1931 avait consacré l'inviolabilité totale du domaine fédéral des radiocommunications [21]. Il était inexact cependant de croire que le Référé de 1931 réglait de façon définitive le partage des juridictions en matière de communications, car les savants juristes avaient clairement envisagé que ce partage pouvait être modifié selon le progrès scientifique quant au contrôle des ondes hertziennes. Le Référé n'envisageait pas une entreprise locale qui ferait une utilisation quelconque du message acheminé à elle par les ondes

16. Voir les notes du juge Anglin de la Cour suprême, *supra*, note 12, à la p. 546.
17. *Ibid.*
18. *Idem*, p. 548.
19. [1937] A.C. 326: notons cependant que le juge en chef Laskin dans l'affaire *MacDonald v. Vapor Canada*, [1977] 2 R.C.S. 134, à la page 164, semble indiquer qu'il serait prêt à remettre en cause la *ratio decidendi* de cet arrêt.
20. Voir les propos du Vicomte Dunedin, *supra*, note 12, à la p. 317.
21. Voir *Re C.F.R.B. and A.-G. Canada* [1973] 3 O.R. 819; *R. v. Continental Cablevision Ltd. et al.*, [1975] 5 O.R. (2d) 523; *Re Public Utilities Commission v. Victoria and Cablevision Ltd.* (1965) 51 D.L.R. (2d) 716; *R. v. Communicomp Data Limited*, (1975) 20 C.C.C. (2d) 213.

hertziennes. La situation décrite aux savants juristes voulait que le récepteur radio ait comme unique mission celle de servir de terminus *ad quem* d'un système de communications par radio. La « guerre du câble » soulevait la question de savoir ce qu'il en est lorsque le récepteur n'est plus un simple terminus *ad quem* mais plutôt le terminus *a quo* d'un autre système de communications auquel il est intégré.

3. La législation fédérale pertinente

Deux lois fédérales sont ici pertinentes à savoir la *Loi concernant la radio au Canada*[22] et la *Loi sur la radiodiffusion*[23]. La première est plutôt à caractère technique et vise principalement la répartition des fréquences et l'utilisation ordonnée et sécuritaire des appareils de radio, alors que la seconde vise ce que l'on peut appeler l'industrie de la radiodiffusion. Notons les définitions suivantes formulées par ces deux lois:

— « 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 gicacycles par seconde transmises dans l'espace sans guide artificiel[24];

— « radiodiffusion » désigne toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général[24];

— « entreprise de radiodiffusion » comprend une entreprise d'émission de radiodiffusion, une entreprise de réception de radiodiffusion et l'exploitation d'un réseau situé en tout ou en partie au Canada ou sur un navire ou un aéronef immatriculé au Canada[25].

À noter que la définition d'entreprise de radiodiffusion englobe *une entreprise de réception de radiodiffusion*. Pour les autorités fédérales, les entreprises de câblodistribution étaient des entreprises de réception de radiodiffusion.

4. La législation provinciale en cause

Avant 1969, les provinces s'étaient contentées de contrôler les activités des compagnies de téléphone. À part Bell Canada et British Columbia Telephone, deux compagnies déclarées à l'avantage général du Canada[26],

22. S.R.C. 1970, c. R-1.
23. S.R.C. 1970, c. B-11.
24. *Loi concernant la radio, supra*, note 22, à l'art. 2; *Loi sur la radiodiffusion, supra*, note 23, à l'art. 2.
25. *Idem*, à l'art. 2.
26. *Bell Canada Act*, 45 Vict. (1882), c. 9, art. 4. *British Columbia Telephone Act*, S.C. 1916, c. 66, art. 2.

toutes les autres entreprises de téléphone canadiennes étaient contrôlées de quelque façon par les provinces où elles opéraient. Au Québec, ce contrôle s'exerçait par le biais de la *Loi de la Régie des services publics*[27].

Vers 1969, les provinces, le Québec en tête, ont voulu accroître leur participation au développement des moyens de communications. Elles étaient conscientes de l'importance que celles-ci prenaient dans le développement du tissu social et culturel du pays. Le Québec créa le ministère des communications en 1969[28]. Cette Loi fut modifiée en 1972 en même temps que celle de la Régie des services publics pour couvrir « l'émission, la transmission et la réception de sons, d'images, de signes, de signaux, de données ou de messages, par fils, câbles ou par la voie des ondes, ou par tout moyen électrique, électronique, magnétique, électromagnétique ou optique »[29]. Le nouvel article 3a) de la *Loi du ministère des communications* permettait au lieutenant-gouverneur en conseil de faire des règlements pour déterminer les conditions d'établissement, d'exploitation, d'administration, d'extension ou de modification d'une entreprise publique au sens de l'article 2 de la *Loi de la Régie des services publics*, de même que sur la cession, la vente, l'achat ou la fusion d'une telle entreprise en tout ou en partie, sur la création, la vente ou l'achat en totalité ou d'une partie d'un réseau ou de chaînes de réseaux et d'installations qui sont reliées. Il s'agissait en somme d'atteindre les entreprises de câblodistribution. Le 25 septembre 1973, le gouverneur en conseil adoptait le règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution[30].

Le Règlement imposait à ces entreprises d'être des instruments permanents de développement social, culturel et économique de la collectivité qu'elles veulent desservir, imposait des contraintes quant à la propriété, à l'administration et aux affiliations d'une telle entreprise, prévoyait l'attribution d'un territoire exclusif et imposait par ailleurs une participation de la communauté visée à la propriété de l'entreprise de même que la programmation locale et communautaire. Enfin, le Règlement insistait sur le type et la qualité de la programmation qui devait être offerte, imposait en outre un ordre de priorité quant à la programmation qu'une entreprise de câblodistribution devait offrir et, enfin, énonçait les droits de l'abonné, contrôlait les transactions financières dont l'entreprise exploitante faisait l'objet et prévoyait un certain nombre de normes techniques d'exploitation.

27. *Supra*, note 3.
28. L.Q. 1969, c. 65.
29. L.Q. 1972, c. 55.
30. A.C. 3565-73, (1973) 105 G.O.Q., Partie II, 5479, (no 27, 26/09/1973).

Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'une entreprise qui allait respecter les contraintes législatives et réglementaires imposées par le Règlement était loin d'être une simple antenne communautaire destinée à permettre une meilleure réception de radiodiffusion. Le législateur québécois visait à créer une entreprise de communications par câbles spécifique au Québec, ayant un contenu certain et remplissant une mission sociale bien définie. En cela, le Québec se distinguait des autres provinces qui n'avaient adopté aucune législation en matière de câbles en attendant que le conflit politique sur le partage des compétences en matière de communications se soit résolu.

5. Le scénario judiciaire

5.1. La guerre froide

À compter de l'entrée en vigueur de la réglementation québécoise, les entreprises de câblodistribution faisant affaires au Québec se sont vu face à deux systèmes régulatoires parallèles, à savoir celui imposé par le Parlement fédéral et contrôlé par le C.R.T.C. et celui imposé par l'Assemblée nationale du Québec contrôlé celui-là par la Régie des services publics. En pratique, les entreprises se sont adressées aux deux organismes pour obtenir les autorisations requises. Jusqu'à l'affaire *Dionne*, les décisions des deux organismes furent suffisamment rapprochées pour permettre certaines coexistences pacifiques, mais dans un climat de guerre froide qui démontrait tous les signes précurseurs d'un réchauffement.

5.2. La guerre chaude du câble à Rimouski

Le 3 janvier 1974, François Dionne demandait l'autorisation à la Régie des services publics de commencer l'exploitation d'une entreprise publique de câblodistribution dans un territoire que le C.R.T.C. lui avait préalablement accordé. Dès le 3 avril 1974, Raymond d'Auteuil demandait l'autorisation d'exploiter une entreprise de câblodistribution sur une partie du même territoire.

Les deux affaires furent réunies pour audition par la Régie qui, le 13 septembre 1974, accorda à Dionne l'autorisation pour une partie seulement du territoire sollicité, réservant l'autre à d'Auteuil. Dionne obtint de la Cour d'appel la permission d'en appeler sur une question de droit visant à faire déclarer *ultra vires* de la Législature du Québec et de la Régie des services publics les ordonnances rendues en la matière, et *ultra vires* pour autant qu'elles s'appliquent à une entreprise de câblodistribution qui reçoit de la radiodiffusion la *Loi du ministère des communications*, la *Loi de la*

Régie des services publics, le Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution et un certain nombre d'autres règlements ou ordonnances d'importance moindre.

5.3. L'intervention américaine

Parallèlement à ces événements, mais sans qu'il n'y ait aucun rapport entre eux, le C.R.T.C. tranchait un litige opposant des câblodistributeurs ontariens à des télédiffuseurs américains. Les câblodistributeurs obtenaient ainsi l'autorisation de retrancher de la publicité de la programmation de ces télédiffuseurs transmis sur leur réseau de câble. Les télédiffuseurs américains interjetèrent appel devant la Cour fédérale d'appel en vertu de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*[31] et, en même temps, demandèrent l'examen des décisions en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*[32]. Ils soulevèrent notamment la question de savoir si la *Loi sur la radiodiffusion*, en ce qu'elle conférait compétence au Conseil de la radio télévision canadienne pour réglementer les systèmes de distribution par câbles qui reçoivent et distribuent des signaux de télévision, était *ultra vires* du Parlement du Canada dans la mesure où elle visait des systèmes de distribution par câbles limités à une seule province.

6. Les thèses en présence

6.1. La thèse fédérale

La thèse fédérale consistait d'abord à décrire les entreprises de câblodistribution comme étant des entreprises ayant pour principale fonction de capter les ondes hertziennes et de permettre à leurs abonnés d'être reliés aux systèmes canadien et américain de radiodiffusion. Partant du principe que la réception par antenne de signaux hertziens est vitale à l'entreprise de câblodistribution, et soutenant parallèlement que le *Référé sur la radio*[33] avait décidé que la radiodiffusion était une entreprise à caractère interprovincial, voire national, elle concluait que l'entreprise de câblodistribution était par le fait même partie intégrante d'une entreprise interprovinciale et, partant, un objet de compétence fédérale. La thèse fédérale s'appuyait notamment sur les arrêts *C.N.R. v. Commissionners of Public Utilities*[34], *Winner*[35] et *City of Toronto v. Bell Telephone*[36].

31. *Supra*, note 6.
32. S.C. 1970 (2e supp.), c. 10.
33. *Supra*, note 12.
34. [1976] 2 R.C.S. 112.
35. [1954] A.C. 541.
36. [1905] A.C. 52.

Le fédéral ne manquait pas de soutenir que la câblodistribution « affectait » la radiodiffusion. On insistait sur le fait que la capacité des câblodistributeurs « d'importer » des signaux éloignés modifiait la concurrence à laquelle les radiodiffuseurs étaient sujets sur le territoire qu'ils entendaient desservir par les voies hertziennes. On plaidait aussi que les câblodistributeurs pouvaient complètement annihiler les politiques d'implantation du C.R.T.C.

6.2. La thèse du Québec

Elle consistait d'abord à soutenir que le caractère de l'entreprise de câblodistribution devait être déterminé à la lumière des critères proposés par lord Macnaghten dans *City of Toronto v. Bell Telephone*[37] tel que reformulé par lord Porter dans *A.G. Ontario v. Winner*, aux pages 581 et 582[38]. Appliquant ces critères à l'affaire, le Québec soumettait qu'on devait rechercher la nature véritable ou le *pith and substance* de l'entreprise. Pour le Québec l'entreprise de câblodistribution n'en est pas une dont le but ou la mission consiste à utiliser des ondes hertziennes émises par les stations de radiodiffusion. Au plan technique, l'entreprise utilise pour atteindre ses objectifs un système de câbles, de fils, etc. comparables à ceux que l'on retrouve en téléphonie. Il s'agit donc d'une entreprise dont les opérations peuvent se dérouler entièrement à l'intérieur de la province. Suivant les normes qui lui étaient imposées par le Règlement général sur la câblodistribution[39], l'entreprise était loin d'être une simple antenne communautaire destinée à permettre une meilleure réception de la radiodiffusion.

Pour le Québec, la question qui se posait véritablement était celle de savoir si l'entreprise de câblodistribution devenait un objet de compétence fédérale exclusive pour le seul motif qu'une partie de sa programmation pouvait avoir voyagé dans un véhicule (les ondes) relevant de la juridiction fédérale. Le Québec s'appuyait sur la règle de la dualité d'aspect telle qu'exprimée par le Comité judiciaire dans l'affaire *Hodge v. The Queen*[40]. La jurisprudence semblait justifier les propositions suivantes:

— une entreprise de dimension locale tombe sous le contrôle fédéral dans chacune des circonstances suivantes:

  — si elle est intégrée à une entreprise fédérale au point qu'il soit impossible de l'en dissocier[41];

37. *Ibid.*
38. *Supra*, note 35.
39. *Supra*, note 30.
40. (1883-84) 9 A.C. 117.
41. *Corporation of the City of Toronto v. Bell Telephone, supra*, note 36; *Luscar Collieries v. McDonald*, [1927] A.C. 925.

— s'il y a simultanéité d'opérations intra et extra provinciales[42];

— si elle revêt un caractère essentiel à l'opération ou à l'existence d'une entreprise fédérale[43];

— la connection physique continue ne fait pas passer l'entreprise de transport local sous le contrôle fédéral, même si l'objet transporté provient d'une entreprise de transport interprovinciale[44];

— si l'entreprise a pour objet exclusif l'utilisation d'un ouvrage interprovincial qui requiert l'unité de contrôle de par sa nature, elle tombe sous le contrôle fédéral[45];

— les circonstances suivantes ne justifient pas le contrôle fédéral:

— le fait d'utiliser un medium ou une voie de communication qui soit sous contrôle fédéral à certains égards[46];

— le fait que l'entreprise soit utile à la réalisation d'objectifs fédéraux[47];

— le fait que l'entreprise s'abreuve à une source fédérale[48].

Puis le Québec répondait à l'argument du fédéral à l'effet que la câblodistribution affectait le système de radiodiffusion en ce qu'il était en directe concurrence avec lui en rappelant les principes énoncés par le juge Duff dans l'affaire *Gold Seal*[49], à la page 460:

> The fallacy lies in failing to distinguish between legislation affecting civil rights and legislation « in relation to » civil rights (...) But if in its true character it is not legislation « in relation to » the subject matter of « property and civil rights » within the provinces, within the meaning of section 92 of the British North America Act, then that is no objection although it be passed in exercice of the residuary authority conferred by the introductory clause.

Le Québec rappelait enfin les propos suivants du vicomte Simon dans l'affaire *A.-G. Saskatchewan v. A.-G. Canada*[50]:

---

42. L'arrêt *Winner, supra,* note 35.
43. L'arrêt *C.N.R. v. Commissionners of Public Utilities, supra,* note 34.
44. *Montreal v. Montreal Street Railways,* [1912] A.C. 333; *B.C. Electric Railway v. C.N.R.*, [1932] R.C.S. 161.
45. *The Queen v. Board of Transport Commissionners,* (1968) 65 D.L.R. (2d) 425.
46. *Agence Maritime v. C.C.R.O.,* [1969] R.C.S. 851.
47. *C.P.R. v. A.G. B.C.,* [1950] A.C. 122; *Three Rivers Boatman v. C.C.R.O.*, [1974] R.D.T. 225 et [1974] R.C.S. xi.
48. *Murray Hill Limousine Service v. Batson,* [1965] B.R. 778; *Colonial Coach Lines v. Ontario Highway Transport Board,* [1967] 2 O.R. 25 (C.A.); *Three Rivers Boatman v. C.C.R.O., supra,* note 47.
49. *Gold Seal v. Dominion Express,* (1921) 62 R.C.S. 424.
50. (1949) A.C. 110, à la page 123.

> But, as Rand J. points out, there is a distinction between legislation « in relation to » agriculture and legislation which may produce a favourable effect on the strength and stability of that industry. Consequential effects are not the same thing as legislative subject-matter. It is the « true nature and character of the legislation » — not its ultimate economic results — that matters (Russell v. The Queen)[51]

7. Les jugements Dionne et Capital Cities

7.1. Préliminaire

Soulignons d'abord que les motifs de la Cour suprême sont du juge en chef. Quoique le jugement dans *Capital Cities* ait été rendu le même jour que celui dans *Dionne*, les motifs ont d'abord été rédigés pour disposer de *Capital Cities*[52]. Ce fait est significatif. La Cour suprême n'a pas manqué d'être influencée par les implications internationales de l'affaire *Capital Cities*.

La Cour fut unanime sur un point dans les deux arrêts : le Référé de 1931 est spécifique aux communications par ondes hertziennes. Le problème posé par la câblodistribution est substantiellement différent.

7.2. L'affaire Capital Cities

Dans *Capital Cities*, le juge Laskin aborde la question constitutionnelle comme suit :

> Pour traiter du pouvoir constitutionnel du Parlement en matière de réglementation des systèmes de câblo-distribution qui reçoivent et distribuent des signaux de télévision, je laisserai de côté, aux fins de l'espèce, la question du pouvoir de réglementation des émissions diffusées par ces systèmes eux-mêmes, qui sont transmises seulement à leurs abonnés dans la province d'où ils proviennent et qui ne sont pas reçues par les autres téléspectateurs de la province[53].

Il a considéré les entreprises de câblodistribution comme si elles étaient de simples antennes communautaires ne faisant rien de plus qu'améliorer pour le téléspectateur la réception des signaux du radiodiffuseur. Il emprunte sa définition de ce qu'est la câblodistribution à l'affaire *United Artists Television v. Fortnightly Corporation*[54], une affaire américaine de droits d'auteur

51. (1882) 7 app. cas. 829, 840 ; voir aussi au même effet les propos du juge Martland dans l'affaire *Carnation v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] R.C.S. 238, à la page 241.
52. Voir les motifs du juge Laskin dans l'affaire *Dionne*, *supra*, note 1, à la page 196.
53. *Supra*, note 4, à la p. 153.
54. 377 F. 2d 872 (1967).

qui avait été décidée dans un contexte législatif et réglementaire n'ayant rien à voir avec la situation prévalant au Québec au moment pertinent.

Pour le juge en chef, le fait pour le Québec de concéder au fédéral juridiction sur certains aspects techniques reliés à l'opération de l'antenne réceptive des signaux hertziens équivalait à soutenir que le câblodistributeur opère deux entreprises, soit une consistant en la réception de la radiodiffusion et une autre consistant en la câblodistribution des ondes reçues. Il suffit alors au juge en chef d'invoquer l'affaire *Winner*[55] pour conclure que dans un tel cas l'aspect fédéral de l'entreprise domine et que l'entreprise devient un object de juridiction fédérale exclusive.

Disposant ensuite de l'argument à l'effet que le sort constitutionnel de la câblodistribution devait être déterminé à la lumière des arrêts précédemment rendus par la Cour suprême et le Conseil privé en matière de transport, le juge en chef s'est contenté de déclarer ce qui suit:

> Sans en discuter, il suffit de dire que ces décisions ne démontrent pas qu'un transporteur interprovincial de marchandises ou de passagers dont l'entreprise consiste à acheminer marchandises ou passagers à leur destination en combinant le transport par rail et par route, exploite de ce fait deux entreprises au lieu d'une seule entreprise intégrée[56].

7.3. L'affaire Dionne

Les motifs du juge en chef dans l'affaire *Dionne* expliquent que la question fondamentale n'était pas de savoir si le service de câblodistribution se limite aux abonnés de la province ou s'il est exploité par une entreprise locale, mais plutôt en quoi consiste ce service. Il répond à la question comme suit:

> Un autre élément à souligner est que lorsqu'il s'agit de transmission ou de réception de télévision, on ne peut pas plus séparer, aux fins constitutionnelles, le système de transmission, le dispositif matériel et les signaux reçus et diffusés par celui-ci qu'on ne peut séparer les voies de chemin de fer du service de transport qui les utilise ou les routes des véhicules de transport et des services de transport qu'ils assurent. Dans tous ces cas, il faut rechercher quel est le service fourni et pas simplement quels sont les moyens utilisés[57].

Puis, il ajoute:

> Un partage de compétence constitutionnelle sur ce qui est, fonctionnellement, une combinaison de systèmes intimement liés de transmission et de réception de signaux de télévision, soit directement par ondes aériennes, soit par l'intermédiaire

55. *Supra*, note 35.
56. *Supra*, note 4, à la page 163.
57. *Idem*, à la page 197.

> d'un réseau de câbles, prêterait à confusion et serait en outre étranger au principe de l'exclusivité de l'autorité législative, principe qui découle autant de la conception que la constitution est un instrument efficace et applicable, que d'une interprétation littérale de ses termes[58].

Nous croyons qu'il s'agit là de deux énoncés importants dont l'extension aux autres moyens de communication et de transport pourra avoir pour conséquence de réduire considérablement le champ des compétences provinciales.

7.4. Les motifs de la minorité

Le juge Pigeon, parlant également au nom des juges Beetz et de Grandpré, affirme que l'article 92(10) établit que la compétence provinciale est la règle pour toutes les entreprises visées et la compétence fédérale l'exception. Il fait remarquer que les lignes télégraphiques sont expressément nommées à l'article 92(10). Pour le savant juge, il faut faire pour les câbles co-axiaux du câblodistributeur le même raisonnement que celui qui est fait pour les lignes téléphoniques et télégraphiques[59]. Ces câbles, pour le juge Pigeon, ne sont pas autre chose qu'un nouveau développement technologique dans l'utilisation de fils pour la transmission de signaux par impulsions électriques.

Dans l'affaire *Dionne*, le juge Pigeon conclut comme suit:

> Toutefois, il me semble évident que ce serait abuser du pouvoir d'accorder des licences que d'exiger que toute entreprise en obtenant une soit totalement assujettie à la compétence fédérale. Ce faisant, le gouvernement fédéral excéderait les limites de sa compétence en matière de radiocommunications, comme il dépasserait les limites de sa compétence en matière de navigation s'il exigeait que toutes les entreprises de navigation, y compris les passages d'eau et transporteurs à l'intérieur d'une province, soient assujetties au contrôle fédéral sur l'ensemble de leurs activités au lieu de la navigation seulement[60].

On voit jusqu'à quel point il faut craindre les conséquences du jugement de la majorité sur l'étendue des pouvoirs provinciaux en rapport surtout avec les autres moyens de transport.

---

58. *Idem*, à la page 197.
59. Il faut noter que la Cour suprême ne s'est pas prononcée jusqu'à ce jour sur le sort constitutionnel des entreprises de téléphone si ce n'est indirectement dans l'affaire *Bell Canada v. Quebec Telephone*, [1972] R.C.S. 182.
60. *Supra*, note 1, à la p. 204.

8. La portée de ces deux jugements

Ces deux jugements sont parmi les plus centralisateurs que la Cour suprême ait rendu récemment en matière de transport et communications ou, si on préfère, relativement à l'application du paragraphe 10 de l'article 92 de l'A.A.N.B. Dans les affaires *Three Rivers Boatman* et *Agence Maritime*[61], la Cour n'avait pas eu de difficultés à distinguer entre la juridiction fédérale sur la navigation et la juridiction provinciale sur l'entreprise locale. Rappelons en outre que l'entreprise locale en cause dans l'affaire *Three Rivers Boatman* dépendait totalement d'entreprises extraprovinciales pour son activité. Cette activité consistait à fournir les services de bateaux-pilotes à Trois-Rivières. Or le pilotage est de compétence fédérale, comme l'avait décidé l'affaire *Paquet*[62].

La Cour suprême a refusé de faire les mêmes distinctions dans le cas du câble. Pourquoi? En quoi la câblodistribution se distingue-t-elle comme objet de compétence constitutionnelle des autres entreprises de transport et communications assujetties au paragraphe 10 de l'article 92 de l'A.A.N.B.? La Cour suprême a tout simplement refusé de voir dans la câblodistribution une activité correspondant à la notion d'entreprise telle que définie par les tribunaux dans l'application de l'A.A.N.B. Pourtant l'entreprise existait et elle était propriété de personnes distinctes; elle exploitait des infrastructures particulières et comportait un contenu économique certain.

Essentiellement, nous croyons que sans le dire expressément la Cour suprême a fait tomber la radiodiffusion dans la catégorie des sujets de compétence relevant du paragraphe introductif de l'article 91 de l'A.A.N.B. La radiodiffusion relèverait des mêmes principes de partage des compétences constitutionnelles que l'aéronautique. D'ailleurs le Conseil privé avait établi un parallèle entre sa décision dans le *Référé sur l'aéronautique* et celle qu'il rendait en matière de radiocommunications:

> It is however unnecessary to speculate as to what would have been the result had the learned judges known as we know now that the judgment of this Board (In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada delivered on October 22, 1931) settled that the regulation of aviation was a matter for the Dominion. It would certainly only have confirmed the majority in their opinions[63].

61. *Supra*, notes 46 et 47.
62. *Paquet v. Corporation of Pilots of Quebec Harbour*, [1920] A.C. 1029.
63. *Supra*, note 12, à la page 311.

À cet égard, les jugements rendus en matière d'aéronautique illustrent particulièrement bien l'immunité des entreprises du genre à l'égard des législations provinciales[64].

9. Yogi l'ours entre en scène

Dans son arrêt du 19 janvier 1978 dans *P.g. Q. v. Kellogg's*, la Cour suprême donnait cette fois gain de cause au Québec. L'affaire mettait en cause l'application d'un Règlement adopté en vertu de la *Loi de la protection du consommateur*[65] prohibant l'utilisation de dessins animés ou de bandes illustrées dans la publicité destinée aux enfants.

Le Québec avait déposé quatre plaintes contre Kellogg's Company of Canada alléguant violation de ce Règlement dans des messages publicitaires télévisés. Il réussit en Cour supérieure[66], mais la condamnation fut infirmée en appel[67] pour le motif que la réglementation constituait une tentative de légiférer sur le contenu des émissions de télévision, domaine relevant exclusivement du pouvoir législatif fédéral. La Cour d'appel s'était appuyée simplement sur le Référé de 1931[68], sur l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re C.F.R.B. and A.-G. Canada*[69] et sur la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Capital Cities*[70].

Le juge Martland, parlant pour la majorité de la Cour suprême a plutôt accepté l'approche proposée par le juge Turgeon, dissident en appel, qui était d'avis que l'objet et le but du Règlement en cause étaient de compétence provinciale en vertu des paragraphes 92(13) et (16) de l'A.A.N.B. et que le Règlement restait valide même si, incidemment, il pouvait toucher une matière de compétence fédérale. Le juge Martland est d'accord avec le juge Turgeon qu'il faut appliquer alors les principes de l'arrêt *P.g. Ontario v. Barfried Enterprises*[71] de même que ceux exprimés dans l'affaire *Cowen v. P.g. C.-B.*[72].

---

64. Voir entre autres *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Butler Aviation v. l'Association Internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéro-astronautique*, [1975] C.F. 590.
65. *Supra*, notes 9 et 10.
66. [1974] C.S. 498.
67. *Supra*, note 8.
68. *Supra*, note 12.
69. [1973] 3 O.R. 819 et [1973] R.C.S. ix.
70. Citée *supra*, note 4.
71. [1963] R.C.S. 570.
72. [1941] R.C.S. 321; on pourra lire des propos au même effet dans les arrêts *R. v. Telegram Publishing Co. Ltd*, (1961) 25 D.L.R. (2d) 471; *Benson and Hedges Canada Ltd v. B.C.* (1972) 27 D.L.R. (3d) 257; *Canadian Indemnity v. B.C.*, [1977] 2 R.C.S. 504.

Le juge Martland caractérise ainsi la *Loi de la protection du consommateur:*

> Comme son nom l'indique, la Loi de la protection du consommateur a pour but la protection des consommateurs québécois par la réglementation des pratiques commerciales en matière de vente de marchandises au Québec, et notamment le contrôle des annonces publicitaires utilisées pour promouvoir ces ventes (...) À mon avis, cette réglementation ne vise ni n'entrave l'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion [73].

Par contre, le juge Martland dit plus loin « (...) tout au long de ces motifs, j'ai insisté sur le fait que l'injonction demandée vise les Kellogg et non la station de télévision » [74]. Pour le juge Martland, en conséquence, la question de savoir si la réglementation s'applique à la station de télévision ou si une injonction émise contre Kellogg's lie cette station ne se pose pas en l'espèce et il préfère ne formuler aucune opinion à ce sujet [75].

On voit donc que pour le juge Martland, qui avait fait partie de la majorité dans *Capital Cities* et *Dionne*, le succès des provinces dans *Kellogg's* dépend pour une large part du fait que le recours était dirigé contre le fabricant et non contre une entreprise de télévision. En conséquence, il est probable que si le recours avait été logé à la fois contre le fabricant et le radiodiffuseur, il aurait été rejeté à l'égard du dernier et le résultat quant au premier aurait peut-être été différent. Il faut également s'interroger sur le sort qui serait réservé à cette réglementation si des règlements fédéraux incompatibles ou contradictoires étaient adoptés.

Le juge en chef fut dissident dans *Kellogg's* et il a écrit ce qui suit:

> On nous demande néanmoins de statuer qu'il n'y a pas d'intrusion dans la compétence fédérale en matière de télévision, parce qu'on invoque la législation et le règlement provincial contre l'annonceur et non contre le moyen utilisé et que la province peut contrôler la publicité faite dans son territoire par ceux qui y font affaires, s'il s'agit d'entreprises assujetties à son pouvoir législatif.
>
> Je ne puis accepter cette façon d'aborder la question. À mon avis, c'est aller à l'encontre de la position adoptée par cette Cour dans *McKay v. La Reine* (1965) R.C.S. 798 [76].

Le juge en chef rappelle que la Cour suprême avait décidé dans cette cause qu'il n'était pas constitutionnel d'appliquer le règlement municipal pour empêcher l'installation d'affiches électorales fédérales.

---

73. *Supra*, note 7, aux pages 224 et 225.
74. *Idem*, à la page 225.
75. *Ibid.*
76. *Idem*, à la page 215.

La compétence fédérale en matière de radiocommunications étant exclusive, il aurait disposé de l'affaire *Kellogg's* en décidant qu'il n'est pas constitutionnel d'appliquer le Règlement relatif à la publicité destinée aux enfants pour empêcher la publication de publicité radiodiffusée.

10. Conclusions

Il faut conclure que le domaine des radiocommunications et de la radiodiffusion sont des objets de compétence fédérale exclusive. Cette exclusivité est telle cependant qu'une législation provinciale, même relative à une matière carrément provinciale, ne sera pas applicable aux entreprises œuvrant dans ce domaine si *l'effet* de cette législation provinciale est d'entraver l'exploitation de l'entreprise. Qu'est-ce qui constituera une entrave, c'est là toute la question. Il est quand même intéressant de constater que la Cour s'est refusée à appliquer l'arrêt *Johannesson*[77] comme le proposait le juge en chef dans *Kellogg's*.

Si on comprend la *ratio decidendi* des deux arrêts sur la câblodistribution comme faisant tomber le domaine des communications par radio et la radiodiffusion dans le champ du paragraphe introductif de 91 plutôt que dans celui attribué par le paragraphe 92, ces arrêts pourraient ne pas influencer la Cour suprême en des matières tombant carrément dans le cadre de 92(10). Autrement, ces deux arrêts étant difficilement réconciliables avec les principes établis dans les arrêts portant sur 92(10) (au sujet notamment des chemins de fer)[78], il faut s'attendre à ce que la Cour soit encline à renverser la tendance qui semblait s'être manifestée avec les affaires *Agence Maritime*[79] et *Three Rivers Boatman*[80].

77. *Supra*, note 64.
78. *Luscar Collieries v. McDonald*, *supra*, note 41; *C.N.R. v. Commissionners of Public Utilities*, *supra*, note 43; *Montreal v. Montreal Street Railways*, *supra*, note 44; *B.C. Electric Railway v. C.N.R.*, *supra*, note 44.
79. *Supra*, note 46.
80. *Supra*, note 47.