

L'immunité constitutionnelle des corporations provinciales

Chantal Lavoie

Volume 28, Number 1, 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042802ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042802ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Lavoie, C. (1987). L'immunité constitutionnelle des corporations provinciales. *Les Cahiers de droit*, 28(1), 223–239. <https://doi.org/10.7202/042802ar>

Article abstract

This paper purports to examine whether provincially incorporated corporations are immune from federal laws affecting their status and essential powers. Federal corporations enjoy such an immunity in respect to provincial laws. After considering the nature of the provincial power of incorporation, we focus on the basis of the status and essential powers immunity. Federal immunity is either founded on the paramountcy and the inoperability of the law or on the exclusiveness and the inapplicability of the law (reading-down doctrine). The latter hypothesis would allow provincial companies to benefit from an immunity analogous to the one recognized for federal companies.

Furthermore, such an immunity will render certain, but not all, federal laws inapplicable to provincial corporations. A distinction must be drawn between a law pertaining to provincial corporate matters and a law regulating business activities. In the latter case, the provincial corporation must observe this law since it does not impair its status and essential powers.

L'immunité constitutionnelle des corporations provinciales

Chantal LAVOIE *

This paper purports to examine whether provincially incorporated corporations are immune from federal laws affecting their status and essential powers. Federal corporations enjoy such an immunity in respect to provincial laws. After considering the nature of the provincial power of incorporation, we focus on the basis of the status and essential powers immunity. Federal immunity is either founded on the paramountcy and the inoperability of the law or on the exclusiveness and the inapplicability of the law (reading-down doctrine). The latter hypothesis would allow provincial companies to benefit from an immunity analogous to the one recognized for federal companies.

Furthermore, such an immunity will render certain, but not all, federal laws inapplicable to provincial corporations. A distinction must be drawn between a law pertaining to provincial corporate matters and a law regulating business activities. In the latter case, the provincial corporation must observe this law since it does not impair its status and essential powers.

	<i>Pages</i>
Introduction	224
— Limitation territoriale.....	225
— Limitation matérielle.....	226
1. Les fondements de l'existence de l'immunité constitutionnelle des corporations provinciales	228
1.1. La prépondérance fédérale et le principe de l'inopérabilité.....	230
1.2. L'exclusivité des compétences et le principe de l'inapplicabilité.....	231

* Étudiante, Faculté de droit, Université Laval. L'auteure remercie le professeur Guy G. Tremblay, qui a dirigé ses recherches.

	<i>Pages</i>
2. Les conséquences de l'immunité constitutionnelle des corporations provinciales	233
2.1. Les lois fédérales relatives au droit corporatif provincial	234
2.2. Les lois fédérales réglementant les activités de la corporation provinciale.....	235
Conclusion.....	237

Introduction

Par sa capacité d'acheter, d'investir, de créer des emplois et de développer des secteurs d'activités, la corporation s'avère essentielle au développement d'une économie saine. En vertu de la Constitution, la corporation tire son existence soit de la législature provinciale soit du Parlement fédéral. Ce pouvoir d'incorporation revêt une importance fondamentale compte tenu de l'influence économique certaine associée à la corporation.

Seule la corporation incorporée par la législature provinciale fera l'objet de notre étude. Plus précisément, nous nous interrogerons quant à l'existence d'une immunité constitutionnelle propre à la corporation provinciale. Une telle immunité protégerait la corporation provinciale des lois fédérales portant atteinte à son statut et à ses pouvoirs essentiels.

A priori, nous devons donc déterminer la nature du pouvoir d'incorporation provincial conféré par la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'exercice de ce pouvoir connaît-il des limites constitutionnelles? La législature provinciale peut-elle incorporer une compagnie sans égard à la nature de ses activités ou au lieu où s'exerceront ses activités? Une analyse du texte constitutionnel, appuyée de la jurisprudence pertinente, permettra de répondre à ces interrogations.

Ces principes de base posés, nous nous attarderons au fondement constitutionnel d'une immunité profitant à la corporation provinciale. La jurisprudence ayant déjà reconnu l'existence d'une immunité propre à la corporation fédérale, cette première partie portera sur l'analyse des motifs à la base de ces arrêts. Nous considérerons la validité des thèses élaborées à l'appui du fondement de cette immunité fédérale. Selon la thèse retenue, nous pourrions déterminer si la corporation provinciale profite également de cette immunité.

Dans un deuxième temps, nous nous proposons d'étudier les conséquences d'une immunité de la corporation provinciale à l'égard des lois

fédérales. La corporation provinciale est-elle immunisée de l'application de toute loi fédérale? Une distinction devra être apportée entre d'une part une loi relative au droit corporatif et d'autre part une loi réglementant les activités de la corporation.

Avant d'aborder l'étude de l'immunité constitutionnelle des corporations provinciales, quelques observations s'imposent quant au pouvoir d'incorporation. « La constitution en corporation de compagnies pour des objets provinciaux », tel que libellé au paragraphe 92(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, relève clairement de la compétence provinciale. Toutefois, l'étendue de ce pouvoir d'incorporation requiert certaines précisions.

— Limitation territoriale

La doctrine et la jurisprudence sont unanimes à reconnaître l'existence d'une limitation territoriale liée à l'exercice du pouvoir d'incorporation des législatures provinciales. Comme les autres compétences énumérées à l'article 92 de la Constitution, l'exercice du pouvoir provincial d'incorporation est limité au territoire de la province. Par les termes « objets provinciaux », la législature provinciale ne peut donc conférer à une compagnie le pouvoir d'exercer ses activités dans une autre province.

L'arrêt *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. R.*¹ apporta des précisions importantes à la portée de cette limitation territoriale. Dans cette affaire, une compagnie incorporée sous la loi de l'Ontario se livrait à l'exploitation minière au Yukon. Le procureur général du Canada contesta l'exercice de ces activités extra-provinciales par la compagnie.

Le Conseil privé réitéra le principe à l'effet que la province ne peut valablement conférer à une compagnie créée par elle que des droits et pouvoirs qui s'exercent dans les limites de sa province. Toutefois, Lord Haldane apporta une distinction fondamentale: « But actual powers and rights are one thing and capacity to accept extra-provincial powers and rights is quite another »².

Ainsi, la législature provinciale peut incorporer une compagnie en lui conférant la capacité générale d'une personne physique. Une telle compagnie possède la capacité d'acquérir et d'exercer des droits et pouvoirs à l'extérieur de la province; assimilée à la compagnie de common law, la compagnie provinciale incorporée par charte ou par statuts pourra, sous réserve des

1. [1916] 1 A.C. 566.

2. *Supra*, note 1, p. 583.

limites imposées par son acte constitutif, agir comme une personne physique. Cette compagnie pourra donc accepter des pouvoirs *ab extra*, conférés par une autre province soit expressément soit implicitement³ afin d'exercer ses activités hors de la province d'incorporation.

— Limitation matérielle

Une certaine controverse existe toujours quant à l'existence d'une limitation matérielle. Selon certains⁴, la législature provinciale ne peut conférer à la compagnie que le pouvoir d'exercer des activités relevant de la compétence provinciale. Selon d'autres⁵, les termes « objets provinciaux » du paragraphe 92(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne posent aucunement l'existence d'une limitation matérielle. Plusieurs arguments se présentent à l'appui de cette dernière opinion à laquelle nous nous rallions.

Le juge Haldane dans l'arrêt *Bonanza Creek*⁶ ne reconnaît clairement dans les termes « objets provinciaux » que l'existence d'une limitation territoriale. Il ajoute : « It is, in their Lordships' opinion, in this narrower sense alone that the restriction to provincial objects is to be interpreted »⁷. Le professeur McNairn, d'opinion pourtant qu'il existe une limitation matérielle, reconnaît lui-même que l'arrêt *Bonanza Creek* admet seulement l'existence d'une limitation territoriale⁸.

Le concept de personne physique élaboré dans l'arrêt *Bonanza Creek* est inconciliable avec la thèse de l'existence d'une limitation matérielle. Assimilée à une personne physique, la compagnie provinciale est libre d'exercer ses activités tout en se conformant à la réglementation édictée par l'autorité compétente. La législature provinciale peut donc habiliter la compagnie à exercer toute une gamme d'activités sans égard à sa compétence pour réglementer ces activités.

3. *Honsberger v. Weyburn Townsite Co.*, [1919] 3 W.W.R. 783, 59 R.C.S. 281.

4. Y. OUELLETTE, « Le partage des compétences en matière de constitution des sociétés », (1980-81) 15 R.J.T. 113, p. 118-119; voir aussi R.J. CUDNEY, « Incorporation of companies », (1948) 26 R. du B. Can. 1182, p. 1183; J.S. ZIEGEL, « Constitutional Aspects of Canadian Companies », dans *Studies in Canadian Company Law*, Butterworths, Toronto, 1961, p. 187 à 190; C.H. MCNAIRN, « Transportation, Communication and the Constitution, The Scope of Federal Jurisdiction », (1969) 47 R. du B. Can. 355, p. 360 à 365.

5. W.R. LEDERMAN, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, Butterworths, Toronto, 1981, ch. 18; P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Carswell Company Ltd., Toronto, 1985, p. 513 à 515.

6. *Supra*, note 1.

7. *Supra*, note 1, p. 585.

8. MCNAIRN, *supra*, note 4, p. 361.

La distinction classique entre le pouvoir de réglementer les activités de la compagnie et le pouvoir d'incorporation rend peu vraisemblable l'existence d'une limitation matérielle. Le pouvoir d'incorporation des compagnies provinciales appartient exclusivement à la législature provinciale, tel qu'énoncé au paragraphe 92(11) de la Constitution ; le pouvoir de réglementer leurs activités appartient plutôt à la législature compétente en vertu des articles 91 et 92. La législature provinciale est donc libre d'incorporer une compagnie sans égard aux activités qu'elle exerce.

L'existence d'un pouvoir spécifique d'incorporation conféré au paragraphe 92(11) appuie ces propos. Les pères de la Confédération voulurent clairement par cette disposition conférer aux législatures provinciales un pouvoir d'incorporation distinct de leurs compétences spécifiques. Il est mal fondé de mettre en doute l'intérêt de cette disposition⁹. N'eût été du paragraphe 92(11), le pouvoir provincial d'incorporation aurait été déduit de l'interprétation de la Constitution mais il aurait été restreint sans doute à l'incorporation de compagnies dont les activités relèvent de la compétence provinciale.

De même, le pouvoir fédéral exclusif d'incorporation des banques conféré au paragraphe 91(15) ne s'explique que par l'inexistence d'une limitation matérielle. Autrement, cette compétence spécifique serait inutile : le Parlement fédéral étant compétent selon le paragraphe 91(15) pour réglementer les activités bancaires, l'incorporation des banques relèverait automatiquement de celui-ci. Cette disposition doit pourtant avoir une raison d'être ; l'absence d'une limitation matérielle permet de donner plein effet au paragraphe 91(15). Sans cette disposition, la législature provinciale pourrait incorporer une corporation afin d'exercer des activités bancaires.

La compagnie provinciale n'étant aucunement limitée dans ses activités, la législature provinciale pourrait ainsi, à titre d'exemple, incorporer une compagnie de chemins de fer extra-provinciale. Malgré la réglementation de cette activité par le Parlement fédéral, la compétence de la législature provinciale pour incorporer une telle compagnie ne fait aucun doute¹⁰. L'arrêt *Kootenay and Elk Railway c. La Compagnie du Chemin de Fer Canadien du Pacifique*¹¹ a déjà reconnu cette compétence. Dans cet arrêt, le juge Laskin affirma :

Le fait que les pouvoirs fédéral et provincial de constituer en corporation résident dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, indépendamment de

9. Voir OUELLETTE, *supra*, note 4, p. 117-118.

10. *Contra* : MCNAIRN, *supra*, note 4, p. 361.

11. [1974] R.C.S. 955.

pouvoirs précis quant aux diverses activités que l'on peut prévoir que les compagnies exerceront, est une considération importante dans ma conclusion [...].¹²

De même, les jugements en matière de câblodistribution¹³ attribuant au Parlement fédéral la compétence pour réglementer ces activités ne devraient aucunement affecter le pouvoir provincial d'incorporation des compagnies exerçant de telles activités¹⁴.

Une dernière observation s'impose. L'absence d'une limitation matérielle expose la compagnie provinciale à de nombreuses réglementations fédérales. Ces possibilités d'interventions accrues dans l'activité de la corporation commandent la reconnaissance d'une immunité propre à la corporation provinciale.

1. Les fondements de l'immunité constitutionnelle des corporations provinciales

Très tôt, le Conseil privé dans les arrêts *John Deere Plow Co. v. Wharton*¹⁵ et *Great West Saddlery Co. c. R.*¹⁶ reconnut l'existence d'une certaine immunité propre à la corporation fédérale à l'égard des lois provinciales. La corporation constituée en vertu du pouvoir fédéral d'incorporation¹⁷ doit se conformer aux lois provinciales mais seulement dans la mesure où ces dernières n'affectent pas le statut et les pouvoirs essentiels de la corporation.

Les tribunaux ne se sont jamais prononcés quant à l'existence d'une immunité propre à la corporation provinciale et applicable aux lois édictées par le Parlement fédéral. Pour déterminer si une telle immunité existe il convient de préciser le fondement de l'immunité qui fut reconnue aux corporations fédérales.

Dans l'arrêt *John Deere* précité l'appelante, compagnie incorporée par le Parlement fédéral, exerçait ses activités à travers le pays. Une loi de la Colombie-Britannique obligea toute compagnie incorporée autrement que

12. *Supra*, note 11, p. 1012-1013.

13. *Régie des services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191; *Capital Cities Communications c. C.R.T.C.*, [1978] 2 R.C.S. 141.

14. *Contra*: OUELLETTE, *supra*, note 4, p. 119. Selon l'auteur, les compagnies exerçant cette activité devront obtenir une charte fédérale.

15. [1915] A.C. 330.

16. [1921] 2 A.C. 91.

17. Le pouvoir fédéral d'incorporation est fondé sur le paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*: *John Deere Plow c. Wharton*, *supra*, note 15.

par une loi de cette province à détenir une licence ou à être enregistrée. À défaut de s'y conformer, la compagnie ne pouvait ni exercer ses activités dans la province ni ester en justice devant les tribunaux provinciaux.

Le Conseil privé reconnu que le droit d'ester en justice est un attribut essentiel à la corporation fédérale. Le pouvoir d'affecter ce droit appartient exclusivement au Parlement fédéral en vertu de son pouvoir d'incorporation. De même, la législature provinciale ne peut empêcher une compagnie fédérale d'exercer ses activités dans la province. Lord Haldane conclut ainsi que les dispositions contestées n'étaient pas applicables à la compagnie fédérale :

But their Lordships think that the provisions in question must be taken to be of quite a different character, and to have been directed to interfering with the status of Dominion companies, and to preventing them from exercising the powers conferred on them by the Parliament of Canada, dealing with a matter which was not entrusted under s. 92 to the provincial Legislature.¹⁸

L'arrêt *Great West*¹⁹ réitère les principes établis quelques années plus tôt dans l'arrêt *John Deere*. Le litige soulevait les mêmes faits, à savoir la validité de trois dispositions provinciales imposant aux compagnies extra-provinciales l'obligation de détenir une licence afin d'y exercer leurs activités et d'y ester en justice.

Lord Haldane rappela que le Parlement fédéral, en vertu du paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, était compétent pour incorporer les compagnies pour des objets autres que provinciaux et pour leur conférer des droits et pouvoirs. La législature provinciale ne peut donc affecter le statut et les pouvoirs essentiels de ces compagnies fédérales. Les dispositions générales de l'article 92 doivent respecter les compétences plus spécifiques de l'article 91 (la réciprocité étant aussi vraie).

Malgré cette immunité, Lord Haldane expliqua que la corporation fédérale est soumise aux lois provinciales, comme les lois fiscales ou de mainmorte. La compagnie fédérale doit, par exemple, se conformer à une disposition provinciale l'empêchant de détenir des terrains ; une telle disposition ne porte pas atteinte à ses pouvoirs essentiels.

Cette immunité de la corporation fédérale se fonde soit sur un principe propre à l'interprétation des compétences fédérales soit sur un principe commun à la législation fédérale et provinciale. Dans ce dernier cas, le fondement de l'immunité fédérale nous permettra de conclure à l'existence d'une même immunité au profit de la corporation provinciale.

18. *Supra*, note 15, p. 343.

19. *Supra*, note 16.

1.1. La prépondérance fédérale et le principe de l'inopérabilité

La théorie de la prépondérance fédérale s'applique lorsqu'une disposition provinciale valide sous un aspect entre en conflit avec une disposition fédérale valide sous un autre aspect. Chacune des législatures doit donc a priori être compétente pour édicter ces dispositions. Un conflit entre ces deux dispositions se résout en faveur de la disposition fédérale. Selon certains²⁰, l'immunité fédérale se fonderait sur ce principe : une loi provinciale valide entrant en conflit avec une loi fédérale conférant le statut et les pouvoirs essentiels à une compagnie serait inopérante à l'égard de cette compagnie fédérale.

Avec égard pour l'opinion contraire, la théorie de la prépondérance fédérale est insuffisante pour expliquer l'immunité fédérale. Les propos du juge Haldane dans les arrêts *John Deere*²¹ et *Great West*²² en témoignent. Ces arrêts concluent plutôt à l'invalidité de la disposition provinciale à l'égard de la compagnie fédérale en raison d'un excès de compétence. La législature provinciale légiférerait sur un sujet [...] « which was not entrusted under s. 92 to the provincial legislature »²³. A priori, la validité de la disposition est donc contestée.

Lord Haldane affirme plus tard dans l'arrêt *Great West* : [...] « where one has legislative power the other has not, speaking broadly, the capacity to pass laws which will interfere with its exercise »²⁴. Le Parlement fédéral n'a donc pas plus le droit que la législature provinciale de s'ingérer dans l'exercice d'une compétence provinciale exclusive. Le langage du conflit et de la prépondérance est absent de ces propos.

De plus dans la majorité des jugements²⁵, le recours à l'immunité conduit à l'invalidité de la législation provinciale à l'égard de la compagnie fédérale. Ce principe de l'inapplicabilité des lois est propre à la théorie de l'exclusivité des compétences : la disposition contestée ne s'applique pas à la situation débordant la compétence du législateur. Or la théorie de la prépondérance fédérale rend plutôt la disposition provinciale inopérante à l'égard de la loi fédérale.

20. Voir ZIEGEL, *supra*, note 4, p. 165 à 171 ; voir aussi ISH, « The Effect of the Quebec Official language Act on Federal Corporations », (1975) 21 *McGill Law Journal* 361, p. 365-366.

21. *Supra*, note 15.

22. *Supra*, note 16.

23. *John Deere Plow Co. v. Wharton*, *supra*, note 15, p. 343.

24. *Supra*, note 16, p. 100.

25. Voir *John Deere*, *supra*, note 15 ; *Great West*, *supra*, note 16 ; *A.-G. Manitoba v. A.-G. Canada*, [1929] A.C. 260 ; *Canadian Indemnity Co. c. P.G. Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504.

Enfin, le critère donnant ouverture à l'application de la prépondérance fédérale est insuffisant à attester de l'immunité fédérale. Ce critère est celui de la contradiction expresse entre deux lois fédérale et provinciale valides²⁶. Il existe un conflit réel lorsqu'en se conformant à une loi, on enfreint l'autre loi. Le test de l'atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels de la corporation fédérale n'est pas aussi restrictif.

Ainsi, une disposition provinciale subordonnant l'émission d'actions d'une compagnie fédérale à l'obtention d'une licence est inapplicable à cette compagnie²⁷. La capacité de se procurer des fonds par l'émission d'actions est un pouvoir essentiel auquel la législature provinciale ne peut porter atteinte. Toutefois, le test de la prépondérance fédérale ne s'applique pas car ces deux lois valides peuvent coexister. La corporation fédérale peut se conformer à la loi provinciale et à la loi fédérale en se procurant la licence exigée, c'est-à-dire en se conformant à la loi la plus sévère²⁸.

L'immunité fédérale présente un test incompatible à plusieurs égards avec celui de la prépondérance fédérale. D'ailleurs, le professeur Ziegel reconnaît lui-même cette incohérence :

The language of sterilization is objectionable as an all embracing formula because provincial legislation may conflict in a serious degree with Dominion legislation without paralysing the operations of a Dominion company.²⁹

Une telle lacune ne fait qu'accentuer l'inaptitude de la thèse de la prépondérance fédérale à rendre compte de l'immunité fédérale.

1.2. L'exclusivité des compétences et le principe de l'inapplicabilité

En vertu du principe de l'exclusivité des compétences, si le Parlement fédéral possède la capacité spécifique de légiférer en matière d'incorporation des compagnies pour des objets autres que provinciaux, les compétences provinciales conférées à l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* doivent s'interpréter comme excluant ce pouvoir. Ce principe d'interprétation vaut nécessairement autant pour le Parlement fédéral que pour la législature provinciale.

26. *Multiple Access c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 185 à 191.

27. *A.-G. Manitoba v. A.-G. Canada*, [1929] A.C. 260; *Lukey v. Ruthenian Farmers' Elevator Co.*, [1924] R.C.S. 56.

28. Voir *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; voir aussi *Provincial Secretary of P.E.I. c. Egan*, [1941] R.C.S. 396.

29. ZIEGEL, *supra*, note 4, p. 168.

Le principe de l'exclusivité des compétences emporte des conséquences différentes selon la législation contestée. Une législation qui, dans son objet véritable, empiète sur une compétence d'un autre ordre de gouvernement sera plutôt déclarée inapplicable à l'égard d'une situation donnée si la loi s'avère valide d'une part mais invalide à l'égard de cette situation³⁰.

Ce principe évite l'invalidation entière d'une législation d'application générale en restreignant son applicabilité aux situations relevant clairement de la compétence du législateur. Lorsque le texte s'y prête et afin de respecter cette présomption à l'effet que l'intention du législateur est de légiférer sur des matières ne relevant que de sa compétence, les tribunaux interpréteront le texte de façon à le rendre inapplicable aux situations excédant la compétence du législateur et ainsi à assurer sa validité³¹. La législation contestée doit avoir un effet substantiel sur une situation ne relevant pas de sa compétence ; un empiètement accessoire n'invalide pas la législation et la rend applicable à tous³².

L'immunité fédérale se fonde sur les principes énoncés plus haut. L'atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels de la compagnie fédérale constitue une atteinte à l'essence même du pouvoir fédéral d'incorporation. Un tel empiètement législatif rend la disposition provinciale inapplicable à la compagnie fédérale. À l'inverse, le principe de l'exclusivité des compétences empêche également le Parlement fédéral d'affecter substantiellement la compétence provinciale en matière d'incorporation. La corporation provinciale jouit donc d'une semblable protection de son statut et de ses pouvoirs essentiels.

Ce fondement constitutionnel se dégage autant des arrêts *John Deere* et *Great West* que des arrêts ultérieurs. Les arrêts énoncés procèdent d'une interprétation du principe de l'exclusivité des compétences afin de conclure à l'existence d'une immunité fédérale :

For neither the Parliament of Canada nor the Provincial legislature have authority under the Act to nullify, by implication any more than expressly, statutes which they could not enact.³³

Ces propos, applicables autant à la législature fédérale que provinciale, renforcent notre prétention à l'effet que la corporation provinciale jouit également d'une immunité.

30. *McKay c. R.*, [1965] R.C.S. 798.

31. Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1982, p. 350-351 ; P.W. HOGG, *supra*, note 5, p. 327 à 332.

32. Voir à cet effet, *Canadian Indemnity c. P.G. Colombie-Britannique*, *supra*, note 25.

33. *Great West Saddlery Co. v. R.*, *supra*, note 16, p. 117.

La majorité des jugements utilisent aussi dans l'application de l'immunité fédérale un langage et une démarche propres au principe de l'exclusivité des compétences. Ainsi les lois provinciales imposant des conditions quant à l'émission d'actions par les compagnies fédérales furent jugées relevant de la compétence fédérale en matière d'incorporation. Un tel empiètement législatif rend la disposition inapplicable à l'égard des compagnies fédérales³⁴.

L'affaire *Canadian Indemnity*³⁵ présente une application intéressante de ces principes. Dans cet arrêt, la législature provinciale avait instauré un régime d'assurance-automobile obligatoire et créé une corporation afin d'administrer ce régime. Toutes les compagnies ayant des activités se rapportant à l'assurance-automobile se voyaient paralysées dans ces activités. Le juge Martland conclut :

Le Parlement peut créer et maintenir l'existence juridique d'une personne morale et la province ne peut y porter atteinte. Mais une législature peut, dans les limites de ses compétences législatives, réglementer dans la province, une entreprise ou activité donnée.³⁶

Conformément au principe de l'exclusivité des compétences, le tribunal reconnut la compétence de la législature provinciale pour édicter cette loi. La législation n'affecte pas le statut et les pouvoirs essentiels de la compagnie fédérale ; elle affecte plutôt son activité tout en laissant intacts ses pouvoirs.

La doctrine s'est peu prononcée quant à l'existence d'une immunité provinciale. Toutefois, certains auteurs défendent cette thèse. Le professeur Hogg partage l'opinion que l'immunité corporative se fonde sur l'exclusivité des compétences et sur le principe de l'inapplicabilité³⁷. D'autre part M^e Kay soutient que la thèse de la prépondérance fédérale est à rejeter au profit de l'existence d'une immunité provinciale³⁸.

2. Les conséquences de l'immunité constitutionnelle des corporations provinciales

En vertu du fondement de l'immunité des corporations, nous devons convenir que la corporation provinciale jouit d'une certaine protection à l'égard des lois fédérales. Cette immunité s'appliquera selon la législation

34. *Supra*, note 27.

35. *Supra*, note 25.

36. *Supra*, note 25, p. 519.

37. HOGG, *supra*, note 5, p. 327 à 332 et p. 525 à 528.

38. H.M. KAY, *Constitutional Aspects of Approval of Share transactions*, (1981) 19 *Osgoode Hall Law Journal* 100, p. 115 à 117.

contestée. Nous distinguons les lois fédérales relatives au droit corporatif provincial et les lois fédérales réglementant les activités de la corporation provinciale.

Cette partie s'appuiera sur des exemples tirés de la jurisprudence. Les tribunaux ne s'étant jamais prononcés quant à l'existence d'une immunité provinciale, nous aurons recours aux interprétations jurisprudentielles relatives à l'immunité fédérale.

Avant d'aborder cette étude, nous devons souligner les conséquences de l'immunité provinciale à l'égard des lois des autres provinces. La corporation provinciale possède la capacité d'exercer ses activités dans une autre province. Toutefois, le concept de limitation territoriale rend la corporation provinciale entièrement dépendante de la province habilitante. Les lois des autres provinces peuvent ainsi porter atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels de la corporation exerçant ses activités dans une autre province.

Le législateur fédéral ne peut toutefois affecter ainsi la corporation provinciale faisant affaire dans une autre province. L'habilitation par une législature provinciale équivaut en quelque sorte à un acte d'incorporation. L'atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels conférés par la province habilitante donne lieu à l'application de l'immunité provinciale³⁹.

2.1. Les lois fédérales relatives au droit corporatif provincial

Le Parlement fédéral n'est certes pas compétent pour légiférer en matière de droit corporatif provincial. En effet, ce pouvoir relève exclusivement de la législature provinciale en vertu du paragraphe 92(11). Une loi sera donc invalide si à l'examen de son objet véritable elle constitue clairement, à l'égard de la corporation provinciale, une législation en matière de droit corporatif telle la régie interne de la compagnie⁴⁰ ou son financement⁴¹.

Le processus de qualification de la législation peut s'avérer plus délicat. Une législation fédérale peut poursuivre un but fédéral valide mais affecter substantiellement le domaine du droit corporatif provincial. Un tel empiètement législatif rend inapplicable cette loi à l'égard de la corporation provinciale.

39. KAY, *supra*, note 38, p. 115; *contra*: HOGG, *supra*, note 5, p. 526.

40. *Montel c. Groupe des Consultants P.G.L.*, [1982] C.A. 336.

41. *Lukey v. Ruthenian Farmers Elevator Co.*, [1924] R.C.S. 56; *Esso Standard c. J.W. Enterprises*, [1963] R.C.S. 144.

Le test de l'immunité facilite ce processus. L'atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels de la corporation provinciale représente une atteinte au noyau de la compétence provinciale en matière d'incorporation. Une telle loi est donc inapplicable à la corporation provinciale. A contrario, une législation fédérale n'affectant pas substantiellement les pouvoirs de la corporation provinciale lui est applicable ; la corporation doit respecter cette législation car elle n'empiète pas sur l'essence du pouvoir provincial d'incorporation. L'arrêt *Lukey* (concluant a priori à la validité du but poursuivi par la législature provinciale) résume nos propos :

But provinces exercising such authority must in doing so observe the constitutional limitations to which they are subject and not effect their objects by means of enactments which both in necessary result and in purpose constitute regulation of Dominion companies in the exercise of powers which belong to them as essential and characteristic.⁴²

Le domaine des valeurs mobilières a fait l'objet de nombreuses contestations relativement à l'application de l'immunité et offre des illustrations intéressantes. Dans l'arrêt *Multiple Access c. McCutcheon*⁴³, une législation ontarienne portant sur les opérations des dirigeants de compagnies fut déclarée applicable aux compagnies fédérales. Ces dispositions n'affectaient pas des pouvoirs essentiels à ces compagnies. Ailleurs, des dispositions provinciales subordonnant l'émission d'actions par les compagnies à l'obtention d'une licence furent invalidées à l'égard des compagnies fédérales⁴⁴. Malgré le but valide de la loi visant la protection du public, ces dispositions avaient un effet substantiel sur le fonctionnement des compagnies fédérales.

2.2. Législation fédérale réglementant les activités de la corporation provinciale

La distinction entre la réglementation d'une activité et le droit corporatif est essentielle à la détermination de l'application de l'immunité. La compétence quant à la réglementation de l'activité qu'exerce une corporation relève non de l'autorité compétente pour légiférer en matière d'incorporation mais plutôt de l'autorité compétente pour légiférer quant à cette activité⁴⁵.

42. *Supra*, note 41, p. 73-74.

43. *Supra*, note 26.

44. *Supra*, note 27.

45. Pour une étude plus approfondie, voir un article intéressant publié par le professeur LEDERMAN, *supra*, note 5.

Dès 1932, cette distinction fondamentale fut clairement établie dans l'arrêt *Rex. v. Arcadia Coal Co. Ltd.*⁴⁶ (l'affaire mettait en cause la réglementation provinciale de l'activité d'une compagnie fédérale) :

A provincial legislature may enact laws, province-wide, of general application (i.e., including the public generally) in respect of any of the subjects enumerated in sec. 92 and in so doing may completely paralyse all activities of a Dominion trading company provided that in the enactment of such laws it does not enter the field of company law and in that field encroach upon the status and powers of a Dominion company as such.⁴⁷

La réglementation d'une activité n'affecte pas le statut et les pouvoirs essentiels d'une corporation ; elle ne fait qu'en réglementer leur exercice. Les activités de la corporation peuvent donc être paralysées sans empiéter substantiellement sur le droit corporatif car les droits et pouvoirs de la corporation demeurent intacts.

L'arrêt *Lymburn v. Mayland*⁴⁸ se fonde sur cette distinction afin de conclure à la validité de la disposition provinciale contestée. Dans cette affaire, la législature de l'Alberta avait adopté des dispositions prévoyant que nulle personne ne pouvait faire le négoce des valeurs mobilières à moins d'être enregistrée auprès du procureur général de la province. La compagnie fédérale en cause exerçait précisément cette activité. Contrairement aux arrêts *A.-G. Manitoba v. A.-G. Canada*⁴⁹ et *Lukey*⁵⁰, la disposition contestée visait à réglementer la vente d'actions en tant qu'activité pouvant être exercée par une corporation ; dans les arrêts précités, les dispositions invalidées visaient à réglementer l'émission d'actions, affectant ainsi la compagnie dans son fonctionnement même.

La Cour suprême reprit, plus récemment, cette distinction entre la réglementation de l'activité et le droit corporatif. Ainsi, l'expropriation d'un bien par la législature compétente⁵¹ de même que la création d'un monopole⁵² ne détruisent aucunement les pouvoirs des corporations fédérales. Comme une personne physique, elle est assujettie à une telle réglementation même si la corporation n'exerce que l'activité affectée. Ainsi dans l'arrêt

46. [1932] 1 W.W.R. 771.

47. *Supra*, note 46, p. 784.

48. [1932] A.C. 318.

49. *Supra*, note 27.

50. *Ibid.*

51. *Re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297 ; *Société Asbestos Ltée c. La Société nationale de l'amiante*, [1981] C.A. 43.

52. *Canadian Indemnity*, *supra*, note 25 ; *contra* : *B.C. Power Corporation v. A.-G. B.C.*, (1963) 44 W.R.R. 65 (rejeté dans l'arrêt *Churchill Falls*).

Churchill Falls, malgré l'expropriation de tous les biens d'une compagnie fédérale par la législature provinciale, le tribunal conclut que « Même si la Loi avait pour effet de dépouiller CFLCo de l'entreprise qu'elle exploitait auparavant, on ne peut dire à mon avis que cela porterait atteinte à l'existence même de CFLCo »⁵³.

Dans la présente section, nous avons envisagé la législation fédérale dont l'objet véritable est la réglementation d'une activité. Le Parlement fédéral ne pourrait toutefois s'autoriser d'une telle réglementation afin de porter atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels de la corporation provinciale. Cette législation serait inapplicable à la corporation provinciale. Par le biais de la *Loi sur l'Aéronautique*⁵⁴, par exemple, le Parlement fédéral ne pourrait afin de réglementer cette activité assurer un contrôle sur le capital-actions détenu par les corporations provinciales opérant dans ce domaine. Ces dispositions affecteraient un pouvoir essentiel à l'entité corporative.

Une observation s'impose quant aux propos du juge Dickson dans l'arrêt *Multiple Access c. McCutcheon* où il conclut que les dispositions provinciales « ne neutralisent pas les fonctions et les activités d'une compagnie constituée en vertu d'une loi fédérale et ne portent pas atteinte à son statut ou à ses pouvoirs essentiels »⁵⁵. La première partie de cette conclusion semble incompatible avec les propos exprimés plus haut.

Il ne fait aucun doute qu'une disposition réglementant une activité puisse neutraliser une corporation dans son activité ; une telle réglementation ne détruit ni n'amointrit son statut et ses pouvoirs essentiels. Il faudrait lire dans les propos du juge Dickson une interdiction de neutraliser la corporation dans *toutes* ses activités et non seulement dans une de ses activités. La législation s'éloigne alors de la réglementation de l'activité en soi pour devenir une réglementation affectant de façon substantielle l'existence de la corporation⁵⁶.

Conclusion

À ce jour, les tribunaux n'ont toujours pas reconnu l'existence d'une immunité profitant à la corporation provinciale. En réalité, le débat n'a

53. *Supra*, note 51, p. 325.

54. S.R.C. 1970, c. A-3 ; voir aussi KAY, *supra*, note 38, p. 115 à 117.

55. *Supra*, note 26, p. 185.

56. Voir R.D. GIBSON, « The B.C. Power Case », (1963) 2 *Manitoba Law School Journal* 155, p. 166 à 171 ; voir aussi KAY, *supra*, note 38, p. 106 ; *Churchill Falls*, *supra*, note 51 ; *Société Asbestos*, *supra*, note 51.

jamais été soulevé. Dans une décision récente⁵⁷, la Cour suprême s'avéra peu disposée (sans toutefois en discuter dans son jugement écrit) à considérer une telle proposition soulevée par une des parties. En pratique, cette immunité provinciale revêt une importance certaine.

Les possibilités d'intervention du Parlement fédéral dans la vie corporative sont d'autant plus nombreuses que le pouvoir provincial d'incorporation connaît une interprétation large. La corporation provinciale pouvant (potentiellement) faire affaire dans d'autres provinces, elle est en fait soumise à une gamme de contrôles par les législatures provinciales et le législateur fédéral. De plus, l'absence de limitation matérielle expose la corporation provinciale à une réglementation fédérale de certaines activités. Il devient essentiel de préserver la viabilité de cette entité corporative.

La Constitution confère aux législatures provinciales peu de compétences en matière économique. La législature provinciale exerce plutôt des pouvoirs de nature sociale, culturelle ou locale. L'importance économique de la corporation rend le pouvoir d'incorporation provincial particulièrement important. Un contrôle concurrent exercé quant à l'existence et la viabilité de la corporation provinciale ferait perdre à la législature provinciale l'avantage qu'elle retire de son pouvoir d'incorporation et ainsi une partie de son pouvoir économique. L'immunité de la corporation permet d'assurer l'exclusivité de la compétence provinciale.

L'immunité provinciale repose sur une nécessité réelle et non seulement théorique. Un examen attentif des compétences conférées par l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* révèle l'importance du champ d'intervention fédéral. En effet, les pouvoirs exercés sur le commerce en général et sur le commerce interprovincial, la navigation, l'aéronautique, la radiodiffusion, les travaux de chemins de fer, etc. accordent au Parlement fédéral un contrôle très vaste de divers secteurs d'activités. Dans les faits, un contrôle très vigilant s'exerce sur des activités comme l'aéronautique et la radiodiffusion. De même, la tentation est grande de resserrer ce contrôle et de réglementer les personnes exerçant ces activités. Cette vulnérabilité à laquelle s'expose la corporation provinciale commande une certaine protection.

Nous ne pouvons passer sous silence la protection constitutionnelle qu'offre la *Charte canadienne des droits et libertés*. La corporation provinciale peut se prévaloir de ce texte dans les cas où les droits et libertés de la personne et non de l'individu (excluant ainsi la personne morale) font l'objet d'une garantie.

57. R. c. *La Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61.

L'immunité provinciale conserve toutefois une importance de premier plan car la protection qu'elle accorde est beaucoup plus englobante et variée que celle découlant de la Charte canadienne. Non seulement sa reconnaissance s'avère-t-elle indispensable à l'existence et la viabilité de la corporation provinciale mais aussi s'inscrit-elle dans le respect des principes propres à l'interprétation de notre constitution.