

National Battlefields Commission *Appellant*

v.

Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec *Respondent*

and

Attorney General of Quebec *Intervener*

INDEXED AS: COMMISSION DE TRANSPORT DE LA
COMMUNAUTÉ URBAINE DE QUÉBEC v. CANADA
(NATIONAL BATTLEFIELDS COMMISSION)

File No.: 20941.

1990: January 22; 1990: October 4.

Present: Chief Justice Lamer* and Wilson,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and
McLachlin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Constitutional law — Applicability of provincial statute — Transportation — Sightseeing service offered by federal commission on park territory administered by it — Carrier hired by commission not holding transport permit required by provincial transport legislation — Whether provincial legislation applies to federal commission, to its sightseeing transportation service or to carrier — Transport Act, R.S.Q., c. T-12, ss. 3, 4, 4.1, 5, 5.1, 32, 36, 40, 43 — Bus Transport Regulation, (1987) 119 G.O. II 24, ss. 1, 12, 17, 21, 30, 31 — Government Property Traffic Act, R.S.C., 1985, c. G-6 — Government Property Traffic Regulations, C.R.C. 1978, c. 887, ss. 3, 5, 6 — Act respecting the National Battlefields at Quebec, S.C. 1908, c. 57.

Appellant Commission provides the public with a guided bus transportation service free of charge in the Québec National Battlefields Park administered by it under its enabling Act. Over the years, with only one exception when the work was given to respondent Commission, appellant has always contracted with businesses which did not hold the transport permit required by the Québec *Transport Act*, which the Commission des transports du Québec is partly responsible for administering, including the issuing of permits. Respondent filed a motion for a declaratory judgment in the Superior

Commission des champs de bataille nationaux *Appelante*

c.

Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec *Intimée*

et

Procureur général du Québec *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: COMMISSION DE TRANSPORT DE LA
COMMUNAUTÉ URBAINE DE QUÉBEC c. CANADA
(COMMISSION DES CHAMPS DE BATAILLE NATIONAUX)

N° du greffe: 20941.

1990: 22 janvier; 1990: 4 octobre.

Présents: Le juge en chef Lamer* et les juges Wilson,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et
McLachlin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Applicabilité d'une loi provinciale — Transport — Service de transport touristique offert par une commission fédérale sur le territoire du parc qu'elle administre — Transporteur engagé par la commission ne détenant pas le permis de transport requis par la loi provinciale sur les transports — La loi provinciale s'applique-t-elle à la commission fédérale, à son service de transport touristique ou au transporteur? — Loi sur les transports, L.R.Q., ch. T-12, art. 3, 4, 4.1, 5, 5.1, 32, 36, 40, 43 — Règlement sur le transport par autobus, (1987) 119 G.O. II 24, art. 1, 12, 17, 21, 30, 31 — Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État, L.R.C. (1985), ch. G-6 — Règlement relatif à la circulation sur les terrains du gouvernement, C.R.C. 1978, ch. 887, art. 3, 5, 6 — Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec, S.C. 1908, ch. 57.

La Commission appelante fournit gratuitement au public un service de transport par autobus, avec guide, sur le territoire du Parc des champs de bataille nationaux de Québec qu'elle administre en vertu de sa loi constitutive. Au cours des années, à une exception près où le travail a été confié à la Commission intimée, l'appelante a toujours contracté avec des entreprises ne détenant pas le permis de transport requis par la *Loi sur les transports* du Québec dont l'administration, y compris la délivrance des permis, est en partie confiée à la Commission des transports du Québec. L'intimée a

* Chief Justice at the time of judgment.

* Juge en chef à la date du jugement.

Court, asking the court to declare that appellant may only offer the public a transport service in the territory administered by it through a holder of a transport permit issued pursuant to the Quebec *Transport Act*. The Superior Court dismissed the motion but this judgment was reversed by the Court of Appeal. This appeal is to determine whether the *Transport Act* and the Regulations adopted thereunder are applicable, in whole or in part, to the sightseeing transportation service offered by appellant.

Held: The appeal should be allowed.

Appellant could not be required to obtain a permit under the Quebec *Transport Act* if it decided to provide the sightseeing transportation service itself. Under s. 36 of the Act, no one is required to obtain a permit in order to provide a service free of charge.

Works, undertakings, services, things or persons which fall under federal jurisdiction are still subject to provincial statutes that are general in their application, provided however that the application of these provincial laws does not bear upon those subjects in what makes them specifically of federal jurisdiction. It is the fundamental federal responsibility for a thing or person that determines its specifically federal aspects, those which form an integral part of the exclusive federal jurisdiction over that thing or person. In the case of a federal service, its specific nature is affected if the provincial statute touches on a vital or essential aspect of its establishment, management or operation. In the present case, the permit system established by the Quebec *Transport Act* and governed by the *Bus Transport Regulation* is constitutionally inapplicable to the sightseeing transport service provided by appellant. Establishing this transport service in the territory of the park administered by it is an integral part of the mandate conferred on appellant by its enabling Act. Since the validity of this Act is not in dispute, federal jurisdiction over this service must be taken as established. Analysis of the provincial legislative provisions regarding the obtaining of a permit demonstrates the massive and intrusive impact they undeniably have on the vital and essential aspects of the federal service. The consequence of applying these provisions to the transportation service offered by appellant would be to make the setting up, substance and maintenance of the federal transport service subject to the largely discretionary control of the Commission des transports du Québec and the provincial government, when these aspects are within exclusive federal jurisdiction. The permit system created by the provincial legislation, taken as a whole, therefore cannot

déposé une requête pour jugement déclaratoire en Cour supérieure demandant à la cour de déclarer que l'appellante ne peut offrir au public un service de transport sur le territoire qu'elle administre que par l'intermédiaire d'un détenteur de permis de transport émis en vertu de la *Loi sur les transports* du Québec. La Cour supérieure a rejeté la requête mais ce jugement a été infirmé par la Cour d'appel. Le présent pourvoi vise à déterminer si la *Loi sur les transports* et la réglementation adoptée sous son autorité sont applicables, en entier ou en partie, au service de transport touristique offert par l'appelante.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

L'appelante ne saurait être soumise à l'obtention d'un permis en vertu de la *Loi sur les transports* du Québec si elle décidait de dispenser elle-même le service de transport touristique. Aux termes de l'art. 36 de cette loi, nul n'est tenu d'obtenir un permis pour offrir un service sans rémunération.

Les ouvrages, entreprises, services, choses ou personnes qui tombent sous l'empire de la compétence fédérale demeurent assujettis aux lois provinciales d'application générale pourvu toutefois que cet assujettissement n'ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale. C'est la responsabilité fédérale fondamentale à l'égard d'une chose ou d'une personne qui détermine ses dimensions spécifiquement fédérales, celles qui font partie intégrante de la compétence fédérale exclusive sur cette chose ou cette personne. Lorsqu'il s'agit d'un service fédéral, sa spécificité est atteinte si la loi provinciale touche un élément vital ou essentiel de sa mise en place, de sa gestion ou de son exploitation. En l'espèce, le système de permis instauré par la *Loi sur les transports* du Québec et régi par le *Règlement sur le transport par autobus* est constitutionnellement inapplicable au service de transport touristique offert par l'appelante. L'établissement de ce service de transport sur le territoire du parc qu'elle administre fait partie intégrante du mandat confié à l'appelante par sa loi constitutive. Puisque la validité de cette loi n'est pas contestée, la compétence fédérale sur ce service doit donc être tenu pour avérée. L'analyse des dispositions législatives provinciales relatives à l'obtention d'un permis révèle l'impact massif et envahissant qu'elles ont indéniablement sur les éléments vitaux et essentiels du service fédéral. En effet, l'application de ces dispositions au service de transport offert par l'appelante aurait pour conséquence de soumettre la mise en place, la substance et le maintien du service fédéral de transport au contrôle largement discrétionnaire de la Commission des transports du Québec et du gouvernement provincial, alors que ces aspects sont de compétence fédérale exclusive. Le sys-

be applied to appellant. However, the federal service is not necessarily exempt from the application of provincial legislation dealing with safety in the transport industry, which is secured in the *Transport Act* by a separate mechanism from the permit system. The provisions dealing with safety are generally such that they rarely affect the vital or essential aspects of a service or undertaking.

Parliament has not incorporated by reference the provincial provisions on obtaining a transport permit through the *Government Property Traffic Act* and the *Government Property Traffic Regulations*. Under the federal legislation, the operation of a vehicle is prohibited on federal land "otherwise than in accordance with the laws of the province". However, the federal legislation applies only to the driver of the vehicle. Under the provincial legislation, the transport permit is legally required of the carrier or owner to operate the service, not of the driver to drive or operate the vehicle. There is thus no direct connection between the duty to obtain a transport permit and the driver or vehicle to which the federal regulations refer.

The doctrine of federal paramountcy, according to which federal legislation can render provincial legislation that is inconsistent with it inoperative, is inapplicable in this case since it has not been shown that there is any conflict between the federal and provincial statutes.

The carrier providing the transport service offered by appellant benefits from the immunity from application enjoyed by the service. The concept of constitutional inapplicability relates here to the federal service, certain vital aspects of which would be affected by the application of the provincial provisions. The status of the person providing this service is not relevant for this purpose: the permit system is simply not applicable to the service. However, the carrier is not absolutely exempt from the permit system administered by the Commission des transports du Québec. It covers him with regard to activities he may carry on outside the limits of the service he provides appellant.

Cases Cited

Referred to: *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60; *Cardinal v. Attorney General of Alberta*, [1974] S.C.R. 695; *Toronto Elec-*

tème de permis établi par la législation provinciale, envisagé globalement, ne saurait donc s'appliquer à l'appelante. Cependant le service fédéral n'est pas nécessairement exempté de l'application des dispositions législatives provinciales portant sur la sécurité dans le domaine du transport, dont le respect se trouve assuré dans la *Loi sur les transports* par un mécanisme distinct du système de permis. Les dispositions portant sur la sécurité sont généralement d'une nature telle qu'elles atteignent rarement un service ou une entreprise dans ses éléments vitaux ou essentiels.

Le Parlement n'a pas incorporé par renvoi les dispositions provinciales relatives à l'obtention d'un permis de transport par le biais de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État* et du *Règlement relatif à la circulation sur les terrains du gouvernement*. En vertu de la législation fédérale, la conduite d'un véhicule est interdite sur un terrain fédéral «autrement qu'en conformité des lois de la province». La législation fédérale ne vise toutefois que le conducteur du véhicule. Or, en vertu de la législation provinciale, le permis de transport est juridiquement requis du transporteur ou de l'exploitant pour l'exploitation du service et non du conducteur pour la conduite du véhicule. Il n'y a donc aucun lien direct qui relie l'obligation d'obtenir un permis de transport au conducteur ou au véhicule auxquels réfère le règlement fédéral.

La doctrine de la prépondérance fédérale, selon laquelle une législation fédérale peut rendre inopérante une législation provinciale qui lui serait incompatible, est inapplicable en l'espèce puisqu'il n'a pas été démontré qu'il y a un conflit entre les législations fédérale et provinciale.

Le transporteur qui exécute le service de transport offert par l'appelante bénéficie de l'immunité d'application qui vise le service. Le concept de l'inapplicabilité constitutionnelle se rapporte ici au service fédéral dont certains aspects vitaux seraient atteints par l'application des dispositions provinciales. Le statut de la personne qui se trouve à dispenser ce service n'est pas pertinent à cette fin; le système de permis est simplement inapplicable à l'égard du service. Toutefois, le transporteur n'est pas exempté sans réserve du système de permis administré par la Commission des transports du Québec. Il y demeure assujéti pour les activités qu'il peut exercer hors des balises du service confié par l'appelante.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60; *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*, [1974] R.C.S. 695;

tric Commissioners v. Snider, [1925] A.C. 396; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Bell Canada v. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Clark v. Canadian National Railway Co.*, [1988] 2 S.C.R. 680; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the Communauté urbaine de Québec, R.S.Q., c. C-37.3.
Act respecting the National Battlefields at Québec, S.C. 1908, c. 57, preamble, s. 7.
Act to amend the Act respecting the National Battlefields at Québec, S.C. 1914, c. 46, s. 4.
Bus Transport Regulation, (1987) 119 G.O. II 24, ss. 1, 12, 17, 21, 30, 31.
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 453.
Constitution Act, 1867, s. 91(1A).
Government Property Traffic Act, R.S.C., 1985, c. G-6 [formerly R.S.C. 1970, c. G-10].
Government Property Traffic Regulations, C.R.C. 1978, c. 887, s. 3 [am. SOR/84-238, s. 1; am. SOR/89-341, s. 2], 5 [am. SOR/88-93, s. 2], 6 [rep. & sub. *idem*, s. 3].
Transport Act, R.S.Q., c. T-12, ss. 3, 4 [repl. 1981, c. 26, s. 1; am. 1986, c. 67, s. 2; 1989, c. 20, s. 6], 4.1 [ad. 1985, c. 35, s. 60], 5 [am. 1981, c. 8, s. 2; c. 26, s. 2; 1983, c. 46, s. 109; 1985, c. 35, s. 61; 1986, c. 67, s. 3; c. 92, s. 1; 1987, c. 97, s. 100; 1988, c. 67, s. 3], 5.1 [ad. 1986, c. 92, s. 2], 32 [am. 1981, c. 8, s. 10; c. 26, s. 6; 1983, c. 46, s. 113; 1984, c. 23, s. 23; 1985, c. 35, s. 63; 1986, c. 67, s. 7], 36 [am. 1983, c. 32, s. 1], 40 [am. 1981, c. 8, s. 13; repl. 1988, c. 67, s. 6], 43 [repl. 1981, c. 8, s. 15].

APPEAL from a judgment of the Québec Court of Appeal, [1988] R.L. 146, reversing a judgment of the Superior Court¹. Appeal allowed.

Jean-Marc Aubry, Q.C., for the appellant.

Pierre Daignault and France Bernier, for the respondent.

¹ Sup. Ct. Québec, No. 200-05-003038-846, April 4, 1985 (Lebrun J.).

Toronto Electric Commissioners v. Snider, [1925] A.C. 396; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031.

Lois et règlements cités

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 453.
Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec, S.C. 1908, ch. 57, préambule, art. 7.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(1A).
Loi modifiant la Loi concernant les champs de bataille nationaux à (sic) Québec, S.C. 1914, ch. 46, art. 4.
Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État, L.R.C. (1985), ch. G-6 [auparavant S.R.C. 1970, ch. G-10].
Loi sur la Communauté urbaine de Québec, L.R.Q., ch. C-37.3.
Loi sur les transports, L.R.Q., ch. T-12, art. 3, 4 [rempl. 1981, ch. 26, art. 1; mod. 1986, ch. 67, art. 2; 1989, ch. 20, art. 6], 4.1 [aj. 1985, ch. 35, art. 60], 5 [mod. 1981, ch. 8, art. 2; ch. 26, art. 2; 1983, ch. 46, art. 109; 1985, ch. 35, art. 61; 1986, ch. 67, art. 3; ch. 92, art. 1; 1987, ch. 97, art. 100; 1988, ch. 67, art. 3], 5.1 [aj. 1986, ch. 92, art. 2], 32 [mod. 1981, ch. 8, art. 10; ch. 26, art. 6; 1983, ch. 46, art. 113, 1984, ch. 23, art. 23; 1985, ch. 35, art. 63; 1986, ch. 67, art. 7], 36 [mod. 1983, ch. 32, art. 1], 40 [mod. 1981, ch. 8, art. 13; rempl. 1988, ch. 67, art. 6], 43 [rempl. 1981, ch. 8, art. 15].
Règlement relatif à la circulation sur les terrains du gouvernement, C.R.C. 1978, ch. 887, art. 3 [mod. DORS/84-238, art. 1; mod. DORS/89-341, art. 2], 5 [mod. DORS/88-93, art. 2], 6 [abr. & rempl. *idem*, art. 3].
Règlement sur le transport par autobus, (1987) 119 G.O. II 24, art. 1, 12, 17, 21, 30, 31.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1988] R.L. 146, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure¹. Pourvoi accueilli.

Jean-Marc Aubry, c.r., pour l'appelante.

Pierre Daignault et France Bernier, pour l'intimée.

¹ C.S. Québec, n° 200-05-003038-846, 4 avril 1985 (le juge Lebrun).

Alain Gingras, for the intervenor.

English version of the judgment of the Court delivered by

GONTHIER J.—The issue here is whether the Quebec *Transport Act*, R.S.Q., c. T-12, and the regulations adopted thereunder are applicable in whole or in part to a federal sightseeing bus transportation service offered to the public by the National Battlefields Commission in the federal park administered by it, known as the Plains of Abraham Park.

1. Facts and Proceedings

The appellant, the National Battlefields Commission, was created in 1908 by the *Act respecting the National Battlefields at Quebec*, S.C. 1908, c. 57, as amended by S.C. 1914, c. 46, for the acquisition, management and control of the great historic battlefields at Québec, with the ultimate purpose of transforming these sites into a national park that can worthily commemorate the great events which happened there. For several years the appellant has provided the public with a guided bus transportation service free of charge in the Québec National Battlefields Park administered by it under its enabling Act. The provision of this service is delegated to third parties selected annually by calls for tenders. The designated bidder provides a bus which must be identified with the appellant's colours and the services of a driver who has to have the necessary certificates and permits to carry on his trade. The appellant determines the route, the number of stops, the frequency of the service and its duration.

The *Act respecting the Communauté urbaine de Québec*, R.S.Q., c. C-37.3, gives the respondent, the Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec, the right to provide any sightseeing bus service within the community's territory. Over the years, with only one exception when the work was given to the respondent, the appellant has always contracted with businesses which did not hold the transport permit usually required to operate a sightseeing bus service in the territory

Alain Gingras, pour l'intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

^a LE JUGE GONTHIER—Il s'agit en l'espèce de déterminer si la *Loi sur les transports* du Québec, L.R.Q., ch. T-12, et la réglementation adoptée sous son autorité sont applicables, en entier ou en ^b partie, à un service fédéral de transport touristique par autobus offert au public par la Commission des champs de bataille nationaux dans le parc fédéral qu'elle administre, connu comme étant le Parc des Plaines d'Abraham.

^c 1. Les faits et les procédures

L'appelante, la Commission des champs de batailles nationaux, a été créée en 1908 par la *Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec*, S.C. 1908, ch. 57, modifiée par S.C. 1914, ch. 46, en vue de l'acquisition, de l'administration et du gouvernement des grands champs de bataille historiques de Québec, dans le but ultime de transformer ces endroits en un parc national digne de ^e commémorer les grands événements qui s'y sont déroulés. Depuis plusieurs années, l'appelante fournit gratuitement au public un service de transport par autobus, avec guide, sur le territoire du ^f Parc des champs de bataille nationaux de Québec qu'elle administre en vertu de sa loi constitutive. La mise en œuvre du service est confiée à des tiers choisis sur une base annuelle par voie d'appels d'offres. Le soumissionnaire désigné fournit un ^g autobus qui doit être identifié aux couleurs de l'appelante ainsi que les services d'un chauffeur qui doit détenir les certificats et permis nécessaires à l'exercice de son métier. L'appelante détermine ^h le circuit, le nombre d'arrêts, la cadence du service et sa durée.

La *Loi sur la Communauté urbaine de Québec*, L.R.Q., ch. C-37.3, confère à l'intimée, la Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec, le droit de fournir à l'intérieur du ⁱ territoire de la Communauté tout service de visites touristiques par autobus. Au cours des années, à une exception près où le travail a été confié à l'intimée, l'appelante a toujours contracté avec des entreprises ne détenant pas le permis de transport normalement requis pour exploiter un service tou-

where the park is located. The permit is required by the Quebec *Transport Act*, which the Commission des transports du Québec is partly responsible for administering, including the issuing of permits.

The respondent filed a motion for a declaratory judgment in the Superior Court, in which it asked the court to [TRANSLATION] "declare that [the appellant] may only offer the public a transport service in the territory administered by it through a holder of a transport permit issued for this purpose by the Commission des transports du Québec pursuant to the Quebec [*Transport Act*]"'. Lebrun J. dismissed the motion.

The respondent appealed this decision. The Court of Appeal allowed the appeal, Dugas J., sitting *ad hoc*, dissenting.

2. Judgments Below

Superior Court

The trial judge noted that Parliament has legislated regarding traffic on Crown lands in the *Government Property Traffic Act*, R.S.C., 1985, c. G-6 (formerly R.S.C. 1970, c. G-10), and the *Government Property Traffic Regulations*, C.R.C. 1978, c. 887, as amended by SOR/80-619, 84-238, 88-93 and 89-341, and that these provisions apply to the territory administered by the appellant, a Crown agent. In his view the federal government has pre-emptively legislated regarding traffic on its territory and has thus overridden the carrier's duty to hold a permit issued pursuant to the Quebec legislation.

The judge was apparently referring to the doctrine of federal paramountcy, according to which federal legislation can render provincial legislation that is inconsistent with it inoperative. Although the parties did not raise this question in this Court, I feel nonetheless that I should point out that this doctrine cannot be applied in the present case. For federal paramountcy to apply, there must be a

ristique par autobus sur le territoire où se trouve le Parc. Le permis est requis par la *Loi sur les transports* du Québec, dont l'administration, y compris la délivrance des permis, est en partie
a confiée à la Commission des transports du Québec.

L'intimée a déposé une requête pour jugement déclaratoire en Cour supérieure par laquelle elle demandait à la Cour de «déclarer que [l'appelante] b ne peut offrir au public un service de transport sur le territoire qu'elle administre que par l'intermédiaire d'un détenteur de permis de transport émis à cette fin, sous l'autorité de la [*Loi sur les transports*] du Québec, par la Commission des transports du Québec». Le juge Lebrun a rejeté la requête. c

L'intimée a interjeté appel de cette décision. La Cour d'appel a accueilli l'appel, le juge Dugas, d siègeant *ad hoc*, étant dissident.

2. Les jugements des tribunaux d'instance inférieure

e *Cour supérieure*

Le premier juge souligne que le Parlement a légiféré en matière de circulation sur les terrains de la Couronne par le biais de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*, L.R.C. (1985), ch. G-6 (auparavant S.R.C. 1970, ch. G-10), et du *Règlement relatif à la circulation sur les terrains du gouvernement*, C.R.C. 1978, ch. 887, modifié par DORS/80-619, 84-238, 88-93 et 89-341, et que cette réglementation s'applique sur le territoire administré par l'appelante, mandataire de la Couronne. Selon lui, le gouvernement fédéral a légiféré de façon prioritaire concernant la circulation sur son territoire et l'obligation imposée au transporteur de détenir un permis émis en vertu de la législation québécoise s'en trouve écartée. h

Le juge fait apparemment référence à la doctrine de la prépondérance fédérale, selon laquelle une législation fédérale peut rendre inopérante une législation provinciale qui lui serait incompatible. Bien que les parties n'aient pas soulevé cette question devant nous, je crois néanmoins devoir souligner que cette doctrine ne pourrait trouver application en l'espèce. Pour que puisse jouer la

conflict between the statutes and nothing of this kind has been shown. The trial judgment thus seems to me to be erroneous to the extent that it is based on this doctrine; the latter is clearly inapplicable, and I dispose of it forthwith.

Court of Appeal, [1988] R.L. 146

McCarthy J.A.—Reasons Concurred in by Bisson J.A.

In the opinion of McCarthy J.A., the application of the principles set out in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754 was sufficient to dispose of the case. First, no federal property constitutes a self-contained enclave in provincial territory. The National Battlefields Park is no exception to the rule and is in general subject to provincial law. Second, “federal . . . services and businesses remain subject to provincial law as long as provincial law does not reach them *quâ* federal organizations” (p. 150; the passage is taken from *Construction Montcalm*, *supra*, at p. 774). He concluded that in the case at bar the requirement that carriers obtain a provincial permit does not interfere with the appellant’s operation of its business. Refusing to rule on what the situation would be if the Commission were operating the transport service itself, McCarthy J.A. confined himself to the following statement, at p. 151:

[TRANSLATION] I would allow the appeal, with costs, and declare that if the respondent through an intermediary offers the public a transport service in the territory administered by it, it can only do so through a holder of a transport permit issued for this purpose by the Commission des transports du Québec pursuant to the *Transport Act*, R.S.Q., c. T-12; without costs at trial.

The appeal was accordingly allowed.

Dugas J. (ad hoc)—Dissenting

Dugas J. first established that, in view of the strict government control to which it is subject, the appellant is an agent of the Crown. In his opinion, the bus transport service offered by the appellant is part of the mandate conferred on it by Parliament, and he explained this as follows at p. 155:

prépondérance fédérale, il doit y avoir conflit entre les législations et rien de tel n’a été démontré. Le jugement rendu en première instance m’apparaît donc erroné dans la mesure où il est fondé sur cette doctrine; cette dernière est clairement inapplicable, ce dont je dispose dès maintenant.

Cour d’appel, [1988] R.L. 146

Le juge McCarthy—aux motifs duquel souscrit le juge Bisson

Selon le juge McCarthy, l’application des principes émis dans l’arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, suffit pour disposer du litige. D’une part, aucune propriété fédérale ne constitue une enclave étanche en territoire provincial. Le Parc des champs de bataille nationaux ne fait pas exception à la règle et se trouve d’une façon générale assujéti au droit provincial. D’autre part, les «services et affaires fédérales demeurent assujettis à la loi provinciale tant que celle-ci ne s’applique pas à eux en tant qu’organisations fédérales» (p. 150, le passage est tiré de l’arrêt *Construction Montcalm*, précité, à la p. 774). Il conclut qu’en l’espèce, l’obligation pour les transporteurs d’obtenir un permis provincial n’entrave pas l’exploitation par l’appelante de son entreprise. Refusant de se prononcer sur ce que serait la situation si la Commission exploitait elle-même le service de transport, le juge McCarthy s’en tient à la déclaration suivante, à la p. 151:

J’accueillerais le pourvoi, avec dépens, pour déclarer que si l’intimée offre au public par intermédiaire un service de transport sur le territoire qu’elle administre, elle ne peut le faire que par l’intermédiaire d’un détenteur de permis de transport émis à cette fin sous l’autorité de la *Loi sur les transports*, L.R.Q., c. T-12 par la Commission des transports du Québec; sans frais en première instance.

L’appel est donc accueilli.

Le juge Dugas (ad hoc)—dissident

Le juge Dugas établit d’abord que l’appelante est un agent de la Couronne étant donné le contrôle étatique sévère dont elle fait l’objet. À son avis, le service de transport par autobus offert par l’appelante fait partie du mandat qui lui a été confié par le Parlement, ce qu’il explique comme suit, à la p. 155:

[TRANSLATION] The Battlefields Park is the place where the most significant event in Canada's history occurred. It was appropriate that it be developed and opened to Canadians so they could learn about their history. Organizing visits to the area is as much part of the mandate of the [appellant] as developing the area. Intervention by the Commission des transports du Québec would interfere with the full exercise by [the appellant] of the mandate it has been given to acquire, manage and control the national battlefields at Québec.

As regards the applicability of the Quebec *Transport Act* and the regulations adopted thereunder to the transport service itself, Dugas J. concluded that the federal Parliament has not adopted by reference the provincial rules regarding the operation of a transport service for sightseeing purposes. In his opinion, if these rules were applicable, the Commission des transports du Québec would in practice have control of bus visits and the appellant would be prevented from organizing visits to the park using a bus as it wishes. Dugas J. added, at pp. 156-57:

[TRANSLATION] It seems to me that the welcome extended to visitors to a national park cannot be separated from the administration of such a park. The jurisdiction being claimed for the Commission des transports du Québec over bus visits to this Park would affect [the appellant's] essential function, which is to develop the National Battlefields Park and facilitate access by the public. This jurisdiction of the Commission des transports would act as a provincial impediment to the full exercise by [the appellant] of the powers conferred on it.

Dugas J. would thus have dismissed the appeal.

3. Issues

The following constitutional questions were stated by Lamer J., as he then was, with the parties' agreement, on December 7, 1988:

1. Does the Quebec *Transport Act*, R.S.Q. 1977, c. T-12, apply to Her Majesty the Queen in Right of Canada or the appellant, the National Battlefields Commission, her agent?
2. Does the Quebec *Transport Act*, R.S.Q. 1977, c. T-12, and the regulations enacted thereunder apply with respect to the transportation service offered by

Le Parc des champs de bataille est le lieu où s'est déroulé l'événement le plus significatif de l'histoire du Canada. Il convenait de le mettre en valeur et de l'ouvrir aux Canadiens pour les inviter à la rencontre de l'histoire. L'organisation de visites des lieux fait autant partie du mandat de [l'appelante] que l'aménagement des lieux. L'intervention de la Commission des transports du Québec serait une entrave au plein exercice par [l'appelante] du mandat qui lui a été confié d'acquiescer, administrer et gouverner les champs de bataille nationaux à Québec.

Quant à l'applicabilité de la *Loi sur les transports* du Québec et des règlements adoptés sous son autorité au service de transport lui-même, le juge Dugas conclut que le législateur fédéral n'a pas adopté par référence les règles provinciales relatives à l'exploitation d'un service de transport à des fins touristiques. Selon lui, si ces règles étaient applicables, la Commission des transports du Québec aurait en pratique le contrôle des visites par autobus et l'appelante serait empêchée d'organiser comme elle l'entend les visites du Parc à l'aide d'un autobus. Le juge Dugas ajoute aux pp. 156 et 157:

Il m'apparaît que l'accueil des visiteurs dans un parc national ne peut se dissocier de l'administration d'un tel parc. La juridiction que l'on veut reconnaître à la Commission des transports du Québec sur les visites de ce parc par autobus toucherait à la raison d'être de [l'appelante] qui est d'aménager le Parc des champs de bataille nationaux et d'y favoriser l'accès du public. Cette juridiction de la Commission des transports agirait comme une entrave provinciale au plein exercice par [l'appelante] des pouvoirs qui lui ont été confiés.

Le juge Dugas aurait donc rejeté l'appel.

3. Les questions en litige

Les questions constitutionnelles suivantes ont été formulées par le juge Lamer (maintenant Juge en chef), avec l'accord des parties, le 7 décembre 1988:

1. Est-ce que la *Loi sur les transports* du Québec, L.R.Q. 1977, ch. T-12, s'applique à Sa Majesté la Reine du chef du Canada ou à l'appelante, la Commission des champs de bataille nationaux, son mandataire?
2. Est-ce que la *Loi sur les transports* du Québec, L.R.Q. 1977, ch. T-12, et les règlements adoptés sous son autorité s'appliquent au service de transport

the appellant in view of s. 91(1A) of the *Constitution Act, 1867*?

3. Does the Quebec *Transport Act*, R.S.Q. 1977, c. T-12, and the regulations enacted thereunder apply to a carrier carrying out, on behalf of the National Battlefields Commission, a transportation service in the National Battlefields Park?

4. Analysis

The case now before the Court began with a motion for a declaratory judgment pursuant to art. 453 of the Quebec *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, of which the Attorney General of Canada was not notified. This fact necessitates certain preliminary observations.

First, it should be pointed out that the purpose of a motion for a declaratory judgment is to enable litigants to apply to the courts for the solution to a legal issue presenting a genuine problem, a solution which takes the form of a declaration by the court. With the participation and consent of the parties, this Court stated three constitutional questions that encompass the legal problems giving rise to the genuine problem. These questions will be used to focus and frame the discussion, but I should point out that this is not a reference and that this Court is in no way bound by the way in which the constitutional questions were stated: *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, at p. 71. These questions are to be used as guides in arriving at a solution to the problem; I shall answer them in so far as it is necessary to resolve this problem.

Secondly, I would note that the constitutionality of the Acts and regulations under consideration is not in any way in dispute. Although the Attorney General of Quebec intervened, no notice of a constitutional question was served on him or on the Attorney General of Canada. I shall therefore take the constitutionality of the relevant legislation as established, without thereby deciding the point.

Finally, I would note that certain statutes and regulations relied on by the parties have been the subject of amendments, mostly minor, since the date on which the proceedings were instituted. I intend to refer in my reasons to the provisions as

fourni par l'appelante compte tenu de l'art. 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

3. Est-ce que la *Loi sur les transports* du Québec, L.R.Q. 1977, ch. T-12, et les règlements adoptés sous son autorité, s'appliquent à un transporteur devant exécuter pour le compte de la Commission des champs de bataille nationaux un service de transport dans le Parc des champs de bataille?

4. Analyse

L'affaire qui est devant nous a été introduite par une requête pour jugement déclaratoire en vertu de l'art. 453 du *Code de procédure civile* du Québec, L.R.Q., ch. C-25, dont le procureur général du Canada n'a pas été avisé. Cette réalité commande certaines remarques préliminaires.

En premier lieu, il faut souligner que la procédure de requête pour jugement déclaratoire vise à permettre aux justiciables de s'adresser aux tribunaux pour obtenir la solution d'un problème juridique posant une difficulté réelle, solution prenant la forme d'une déclaration judiciaire. Avec la participation et le consentement des parties, notre Cour a formulé trois questions constitutionnelles qui englobent les problèmes juridiques donnant lieu à la difficulté réelle. Ces questions serviront à orienter et à encadrer le débat mais je dois rappeler qu'il ne s'agit pas ici d'un renvoi et que notre Cour n'est aucunement liée par la formulation des questions constitutionnelles: *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, à la p. 71. Ces questions doivent servir de guides pour en arriver à la solution de la difficulté; j'y répondrai dans la mesure nécessaire à la solution de cette difficulté.

En second lieu, je signale que la constitutionnalité des lois et règlements sous étude n'est aucunement contestée. Bien que le procureur général du Québec soit intervenu, aucun avis de contestation ne lui a été signifié, non plus qu'au procureur général du Canada. Je tiendrai donc la constitutionnalité de la législation pertinente pour avérée, sans pour autant en décider.

Je souligne finalement que certains textes législatifs et réglementaires invoqués de part et d'autre ont fait l'objet de modifications, pour la plupart mineures, depuis la date de l'institution des procédures. J'entends référer dans mes motifs aux textes

they read at the present time, so that the declaratory judgment rendered can resolve in a practical and certain manner the problem faced by the parties.

Keeping these points in mind, I propose to deal with the case on the merits, discussing the constitutional questions in the order in which they were stated.

A. *Does the Quebec Transport Act, R.S.Q. 1977, c. T-12, apply to Her Majesty the Queen in Right of Canada or the appellant, the National Battlefields Commission, her agent?*

The parties questioned the applicability of the *Transport Act* (the *Act*) should the National Battlefields Commission decide to provide the sight-seeing transport service itself. The record indicates that the Commission has always previously used independent contractors to provide the service. Arguments were presented to the Court by both parties regarding the immunity from application which the Commission might then enjoy as an agent of the Crown. In my opinion it is not necessary, in view of the actual wording of the provisions the application of which is at issue, to rule on the question of immunity in order to resolve the difficulty.

The provisions of the *Act* the application of which is at issue are those dealing with the obligation to have a permit in order to operate a transport service. At trial the Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec asked the court to declare that a transport permit issued pursuant to the *Act* was necessary for the service offered to the public within the territory of the Québec National Battlefields Park, and I intend to confine myself to considering the provisions dealing with the permit system. The *Act* itself indicates that the appellant would not be in any way required to obtain a permit if it decided to provide the transport service itself.

Under the *Act* no one is required to obtain a permit in order to provide a service free of charge. The general obligation regarding permits is set out in the first paragraph of s. 36 of the *Act*:

tels qu'ils se lisent aujourd'hui, afin que le jugement déclaratoire entrepris puisse solutionner de façon utile et certaine la difficulté des parties.

^a Gardant ces précisions à l'esprit, je me propose de traiter l'affaire au mérite en abordant les questions constitutionnelles dans l'ordre où elles ont été formulées.

^b A. *Est-ce que la Loi sur les transports du Québec, L.R.Q. 1977, ch. T-12, s'applique à Sa Majesté la Reine du chef du Canada ou à l'appelante, la Commission des champs de bataille nationaux, son mandataire?*

^c Les parties ont mis en cause l'applicabilité de la *Loi sur les transports* (la *Loi*) dans l'éventualité où la Commission des champs de bataille nationaux décidait de dispenser elle-même le service de transport touristique. Le dossier révèle que la Commission a toujours auparavant fait appel à des entrepreneurs indépendants pour dispenser le service. On nous a fait des représentations de part et d'autre sur l'immunité d'application dont pourrait alors bénéficier la Commission en tant que mandataire de la Couronne. En raison des termes mêmes des dispositions dont l'application est en cause, il n'est à mon avis pas nécessaire de statuer sur la question de l'immunité pour résoudre la difficulté.

^e Les dispositions de la *Loi* dont l'application est en cause sont celles ayant trait à l'obligation de détenir un permis pour exploiter un service de transport. En première instance, la Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec cherchait à faire déclarer qu'un permis de transport émis sous l'autorité de la *Loi* était requis pour le service offert au public sur le territoire du Parc des champs de bataille nationaux de Québec et j'entends m'en tenir à l'étude des dispositions ayant trait au système de permis. Or la *Loi* elle-même nous révèle que l'appelante ne serait aucunement soumise à l'obligation d'obtenir un permis si elle décidait de dispenser elle-même le service de transport.

^g Nul en effet n'est tenu aux termes de la *Loi* d'obtenir un permis pour offrir un service sans rémunération. L'obligation générale relative au permis est prévue au premier alinéa de l'art. 36 de la *Loi*:

36. Notwithstanding any inconsistent provision of any general law or special act, no person may act as carrier or provide the services of a means of transport or transport system for direct or indirect remuneration unless he holds the permit prescribed for that purpose by regulation. [Emphasis added.]

The *Bus Transport Regulation*, (1987) 119 G.O. II 24, as amended by (1988) 120 G.O. II 674, and adopted pursuant to the *Act*, contains the substantive provisions relating to bus transport permits. Section 1 reads as follows:

1. Transport of persons by bus or minibus for reward shall require a bus transport permit issued by the Commission des transports du Québec. [Emphasis added.]

Anyone undertaking to act as a carrier for reward must obtain a permit. This is true, for example, of the independent carrier to whom the appellant pays a lump sum to provide the service; but if the appellant decided to act as a carrier itself by acquiring a bus and retaining the services of a driver by a contract of employment, no permit would be necessary since the service is offered free of charge.

It thus appears that the appellant could not be required to obtain a permit under the *Act* if it decided to provide the service itself. It is not necessary to consider the problems regarding the division of powers and Crown immunity that may influence the applicability of the permit system to the appellant, as the latter is exempted from them by the very terms of the *Act*.

The second constitutional question is broader and its solution more complex.

B. *Does the Quebec Transport Act, R.S.Q. 1977, c. T-12, and the regulations enacted thereunder apply with respect to the transportation service offered by the appellant in view of s. 91(1A) of the Constitution Act, 1867?*

To answer this question it is first necessary to make certain clarifications regarding the mandate given to the appellant Commission to provide a

36. Nonobstant toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale, nul ne peut agir comme transporteur ou fournir des services à l'aide d'un moyen ou d'un système de transport contre une rémunération directe ou indirecte s'il ne détient le permis prescrit à cette fin par règlement. [Je souligne.]

Le *Règlement sur le transport par autobus*, (1987) 119 G.O. II 24, modifié par (1988) 120 G.O. II 808, adopté sous l'autorité de la *Loi*, prévoit les dispositions de substance relatives au permis de transport par autobus. L'article premier se lit comme suit:

1. Pour effectuer un transport rémunéré de personnes par autobus ou minibus, une personne doit être titulaire d'un permis de transport par autobus délivré par la Commission des transports du Québec. [Je souligne.]

L'obtention d'un permis est requise pour quiconque entreprend d'agir comme transporteur contre rémunération. C'est le cas par exemple du transporteur indépendant que l'appelante rémunère à forfait pour dispenser le service. Mais si l'appelante décidait d'agir elle-même comme transporteur en se procurant un autobus et en retenant les services d'un conducteur par contrat d'emploi, aucun permis ne serait requis puisque le service est offert gratuitement.

Il apparaît donc que l'appelante ne saurait être soumise à l'obtention d'un permis en vertu de la *Loi* si elle décidait de dispenser elle-même le service. Il n'est pas nécessaire de s'interroger sur les problèmes relatifs au partage des compétences et à l'immunité de la Couronne susceptibles d'influer sur l'applicabilité du système de permis à l'appelante, cette dernière en étant exemptée par les termes mêmes de la *Loi*.

La seconde question constitutionnelle est plus englobante et sa solution plus complexe.

B. *Est-ce que la Loi sur les transports du Québec, L.R.Q. 1977, ch. T-12, et les règlements adoptés sous son autorité s'appliquent au service de transport fourni par l'appelante compte tenu de l'article 91(1A) de la Loi constitutionnelle de 1867?*

Pour répondre à cette question, il y a d'abord lieu de faire certaines précisions sur le mandat donné à la Commission appelante relativement au

transport service. The applicability of the provincial provisions can then be considered, first in light of the constitutional distribution of legislative powers and then in light of the scope of the federal legislation which, according to the respondent, incorporated the provincial provisions by reference.

(a) Mandate of the National Battlefields Commission

The respondent and the Attorney General of Quebec discussed the scope of the appellant's mandate to set up a sightseeing bus transport service on the Plains of Abraham. The respondent adopted the argument of the Attorney General, who maintains that the appellant has no authority to provide a public or sightseeing transport service in the territory administered by it.

The respondent admits, however, the accuracy of the following passages from the reasons of Dugas J., dissenting on appeal (at pp. 155-56):

[TRANSLATION] Organizing visits to the area is as much part of the mandate of the Battlefields Park Commission as developing the area.

It seems to me that the welcome extended to visitors to a national park cannot be separated from the administration of such a park.

It submits that the appellant's jurisdiction over "visits", "welcome" and "access" in the Park does not make it an agent of the federal Crown in transport matters.

Determining the extent of the appellant Commission's mandate requires a review of the relevant provisions of its enabling Act, the *Act respecting the National Battlefields at Quebec*.

To begin with, the preamble contains the following passages:

WHEREAS it is desirable in the public interest of Canada to acquire and preserve the great historic battlefields at Quebec, restoring so far as possible their principal features, so as to make them a Canadian National Park; . . . And whereas it is expedient to provide for the constitution of a commission for the acquisition, management and control, subject to the provisions of this

service de transport qu'elle fournit. On pourra ensuite s'interroger sur l'applicabilité des dispositions provinciales, eu égard d'abord à l'aménagement constitutionnel des compétences législatives, puis à la portée de la législation fédérale susceptible selon l'intimée d'avoir incorporé les dispositions provinciales par renvoi.

a) Le mandat de la Commission des champs de bataille nationaux

L'intimée et le procureur général du Québec ont discuté la portée du mandat de l'appelante relativement à la mise en place d'un service touristique de transport par autobus sur les Plaines d'Abraham. L'intimée a adopté l'argumentation du Procureur général qui soutient que rien n'autorise l'appelante à dispenser un service de transport public ou touristique sur le territoire qu'elle administre.

L'intimée admet toutefois la véracité des passages suivants des motifs du juge Dugas, dissident en appel (aux pp. 155 et 156):

L'organisation de visites des lieux fait autant partie du mandat de la Commission du Parc des champs de bataille que l'aménagement des lieux.

Il m'apparaît que l'accueil des visiteurs dans un parc national ne peut se dissocier de l'administration d'un tel parc.

Elle soumet que la compétence de l'appelante en matière de «visite», «d'accueil» et «d'accès» relativement au Parc n'en fait pas un mandataire de la Couronne fédérale en matière de transport.

L'évaluation de la portée du mandat de la Commission appelante commande une étude des dispositions pertinentes de sa loi constitutive, la *Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec*.

Le préambule, d'abord, comporte les passages suivants:

CONSIDÉRANT qu'il est à désirer dans l'intérêt public du Canada d'acquiescer et de conserver les grands champs de bataille historiques de Québec, de rétablir autant que possible dans les grandes lignes leur physionomie originelle et de les convertir en un parc national;

Et considérant qu'il est à propos de prendre des mesures pour constituer une commission chargée de

Act, of the said battlefields and the moneys contributed for the said purposes: . . .

Section 7 also provides that the Commission may:

7. . . .

(c) lay out and construct on or through the said lands such avenues, drives or paths, gardens, squares or other works as are, in the opinion of the commission, desirable for the improvement of the grounds and the conversion thereof into a national park of a character to commemorate worthily the great events which happened there. [Emphasis added.]

This Act was amended in 1914 by the *Act to amend the Act respecting the National Battlefields at Quebec*, S.C. 1914, c. 46. Section 4 of this amending Act provides that the Commission may make by-laws for:

4. . . .

(d) the maintenance, preservation, and protection of the lands, works and other property belonging to the Commission or under its jurisdiction, control or care, and the access of the public thereto; [Emphasis added.]

In view of the general purposes of the Act, these provisions seem to me to be broad enough to authorize the establishment by the appellant of a sightseeing bus transport system. As Dugas J. noted in his dissent in the Court of Appeal, it is somewhat hard to separate the organization of visits to the area from the more general purpose of developing the cultural heritage represented by this site. The commemorative function of such a park, associated with the historical events that took place there, also makes it virtually essential that there be a guide who can perform that function by providing information. As the Park comprises a vast area which covers more than one battlefield, the use of a bus to tour it seems more than a mere convenience. Clearly, the average tourist cannot be expected to walk around such a site on foot. The appellant's mandate must include the power to use the means necessary to carry it out.

In my opinion, in keeping with ordinary statutory interpretation, establishing a bus service is an

l'acquisition, de l'administration et du gouvernement des dits champs de bataille sous le régime de la présente loi, ainsi que de la gestion des fonds contribués pour les dits objets;

a L'article 7 prévoit par ailleurs que la Commission peut:

7. . . .

b c) tracer et construire sur les dits terrains, des avenues, des promenades et des sentiers, des jardins, squares ou autres ouvrages qu'elle juge à propos pour l'embellissement du terrain et la conversion de celui-ci en un parc national digne de commémorer les grands événements qui s'y sont déroulés. [Je souligne.]

c Cette loi a été modifiée en 1914 par la *Loi modifiant la Loi concernant les champs de bataille nationaux à (sic) Québec*, S.C. 1914, ch. 46. L'article 4 de cette loi modificatrice prévoit que la d Commission peut établir des règlements pour:

4. . . .

d) l'entretien, la conservation et la protection de tous terrains, ouvrages et autres biens appartenant à la Commission ou sujets à sa juridiction ou son contrôle ou ses soins, et l'accès du public auxdits terrains, ouvrages et biens. [Je souligne.]

Compte tenu des objectifs généraux de cette loi fédérale, ces dispositions me semblent suffisamment englobantes pour justifier la mise en place par l'appelante d'un système de transport touristique par autobus. Comme le souligne le juge Dugas dans sa dissidence en Cour d'appel, l'organisation de visites sur les lieux se dissocie plutôt mal de l'objectif plus général qui consiste à mettre en valeur le patrimoine culturel que constitue cet endroit. La vocation commémorative d'un tel parc, liée aux événements historiques qui s'y sont déroulés, rend par ailleurs presque nécessaire la présence d'un guide qui puisse par ses informations en assurer la réalisation. Le Parc comportant un vaste territoire qui recouvre plus d'un champ de bataille, l'utilisation d'un autobus pour la réalisation des visites apparaît plus que simplement utile. On ne saurait manifestement imposer au touriste moyen de se déplacer à pied sur un tel site. Or le mandat de l'appelante doit comprendre le pouvoir d'utiliser les moyens nécessaires à sa réalisation.

j À mon avis, selon une interprétation législative ordinaire, l'établissement du service d'autobus fait

integral part of the mandate conferred on the appellant Commission by its enabling Act. Let us now consider whether this service is subject to the provincial legislation in question.

(b) Applicability of the Provincial Legislation

Before going any further, I shall reiterate that the constitutional validity of the *Act respecting the National Battlefields at Quebec* is not in dispute and it is therefore taken as established here. We have seen that the establishment of the bus service in the Park territory is an integral part of the mandate conferred on the Commission by this Act; federal legislative jurisdiction over this service is thus taken as established as well. The question that arises concerns the applicability of provincial legislation to this federal service.

Additionally, I note that the constitutional validity of the provincial legislation in question is also not in dispute. It is the constitutional applicability of this legislation to the federal service which alone is at issue.

(i) Interjurisdictional Immunity From Application

The appellant argues first that the mere fact of the Crown's ownership right over the Plains of Abraham, a right which is not disputed here, could legally exclude the application of the provincial legislation in question. This proposition is apparently based on the enclave theory mentioned by Laskin J. in dissent in *Cardinal v. Attorney General of Alberta*, [1974] S.C.R. 695. This theory was categorically rejected by this Court in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, *supra*. In that case Beetz J. said the following for the majority, at pp. 777-78:

In its second submission, *Montcalm* contends that provincial law does not apply on federal Crown lands. Again I disagree. The exclusive power of the Province to make laws in relation to property and civil rights under s. 92(13) of the Constitution is territorially limited only by the words "in the Province", and Mirabel is located in the Province. The enumeration of exclusive federal powers in s. 91 of the Constitution, including the power to make laws in relation to the public debt and property, operates as a limitation *ratione materiae* upon provincial

partie intégrante du mandat confié à la Commission, appelante par sa loi constitutive. Voyons maintenant si ce service est soumis à la législation provinciale en cause.

(b) L'applicabilité de la législation provinciale

Je rappelle avant d'aller plus loin que la validité constitutionnelle de la *Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec* n'est pas contestée et qu'elle est donc ici tenue pour avérée. Nous avons vu que l'établissement du service d'autobus sur le territoire du Parc fait partie intégrante du mandat confié à la Commission par cette loi; la compétence législative fédérale sur ce service est donc du même coup tenue pour avérée. La question qui se pose a trait à l'applicabilité de la législation provinciale à ce service fédéral.

Je note par ailleurs que la validité constitutionnelle de la législation provinciale en cause n'est pas non plus contestée. C'est l'applicabilité constitutionnelle de cette législation à l'endroit du service fédéral qui est seule en litige.

(i) L'immunité interjuridictionnelle d'application

L'appelante prétend d'abord que le seul fait du droit de propriété de la Couronne sur les Plaines d'Abraham, droit qui n'est pas ici contesté, pourrait juridiquement exclure l'application de la législation provinciale qui nous occupe. Cette proposition s'appuie vraisemblablement sur la théorie de l'enclave évoquée en dissidence par le juge Laskin dans l'affaire *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*, [1974] R.C.S. 695. Cette théorie a été catégoriquement rejetée par notre Cour dans l'affaire *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, précitée. Le juge Beetz y a déclaré ce qui suit pour la majorité aux pp. 777 et 778:

En second lieu, *Montcalm* prétend que la loi provinciale ne s'applique pas sur les terres de la Couronne fédérale. Je ne suis pas de cet avis. Le pouvoir exclusif de la province de légiférer sur la propriété et les droits civils en vertu du par. 92(13) de la Constitution n'est limité territorialement que par les mots «dans la province» et Mirabel est situé dans la province. L'énumération, à l'art. 91 de la Constitution, des pouvoirs exclusifs du fédéral, y compris le pouvoir de faire des lois relativement à la dette et à la propriété publiques, a pour effet

jurisdiction, not as a territorial limitation Federal Crown lands do not constitute extra-territorial enclaves within provincial boundaries any more than indian reserves.

There is thus no foundation for the argument that the Plains of Abraham form a federal enclave immune from provincial legislation. *Construction Montcalm* clearly established that in principle a valid provincial law of general application applies to works, undertakings, services, things or persons which otherwise fall under federal jurisdiction.

As an exception to this principle, however, Parliament can assert exclusive legislative jurisdiction excluding the application of provincial statutes to the specifically federal aspects of such things or persons. The classic example is that of legislative jurisdiction over labour relations, where this Court has established that provincial legislation dealing with this area—a matter in principle reserved for the provinces: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396—is not applicable to federal undertakings even if the legislation is otherwise valid: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767. After discussing the content of this exception in the field of labour relations in *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749, at pp. 762-63 (the third proposition), Beetz J. for the Court stated as follows the general rule giving rise to this type of exception, known as interjurisdictional immunity from application:

It should however be noted that the rules stated in this third proposition appear to constitute only one facet of a more general rule: works, such as federal railways, things, such as land reserved for Indians, and persons, such as Indians, who are within the special and exclusive jurisdiction of Parliament, are still subject to provincial statutes that are general in their application, whether municipal legislation, legislation on adoption, hunting or

de limiter la compétence *ratione materiae* de la province et non sa compétence territoriale. [...] Les terrains de la Couronne fédérale ne sont pas des enclaves extra-territoriales à l'intérieur des limites de la province, pas plus que les réserves indiennes.

L'argument selon lequel les Plaines d'Abraham formeraient une enclave fédérale immunisée des lois provinciales est donc mal fondé. L'arrêt *Construction Montcalm* a bien établi qu'en principe, une loi provinciale valide d'application générale s'applique aux ouvrages, entreprises, services, choses ou personnes qui tombent par ailleurs sous l'empire de la compétence fédérale.

Par dérogation à ce principe cependant, le Parlement peut faire valoir une compétence législative exclusive empêchant l'application des lois provinciales sur les aspects spécifiquement fédéraux de ces choses ou de ces personnes. L'exemple classique est celui de la compétence législative en matière de relations de travail, où notre Cour a établi que les lois provinciales portant sur cette matière—matière appartenant en principe aux provinces: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396—sont inapplicables aux entreprises fédérales même si ces lois sont par ailleurs valides: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767. Après avoir exposé la teneur de cette dérogation en matière de relations de travail dans l'affaire *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, aux pp. 762 et 763 (la troisième proposition), le juge Beetz, au nom de la Cour, pose comme suit le principe général dont découle ce type de dérogation connu sous le nom d'immunité interjuridictionnelle d'application:

Il y a lieu de noter cependant que les principes énoncés dans cette troisième proposition ne constituent qu'une facette d'un principe plus général: des ouvrages, tels les chemins de fer fédéraux, des choses, telles les terres réservées aux Indiens, des personnes, telles les Indiens, qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement, demeurent assujettis aux lois provinciales d'application générale, qu'il s'agisse de lois

the distribution of family property, provided however that the application of these provincial laws does not bear upon those subjects in what makes them specifically of federal jurisdiction: *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 ...; *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 S.C.R. 751 ...; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Derrickson v. Derrickson*, [1986] 1 S.C.R. 285.

The immunity pertaining to federal status applies to things or persons falling within federal jurisdiction, some specifically federal aspects of which would be affected by provincial legislation. This is so because these specifically federal aspects are an integral part of federal jurisdiction over such things or persons and this jurisdiction is meant to be exclusive.

It is the fundamental federal responsibility for a thing or person that determines its specifically federal aspects, those which form an integral part of the exclusive federal jurisdiction over that thing or person: *Clark v. Canadian National Railway Co.*, [1988] 2 S.C.R. 680, at p. 708. For example, the specifically federal nature of Indians has been described by the expressions "Indianness" or "status and rights of Indians", which reflect the fundamental federal responsibility for Indians in the Canadian constitutional and historical context. For example, a provincial statute on hunting cannot apply to Indians to the extent that it affects their status as Indians: *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309, whereas provincial labour relations law may apply to Indians in so far as it does not affect Indianness: *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031.

In the case of a federal undertaking, it will generally be said that its specific nature is affected if the provincial statute touches on a vital or essential aspect of its establishment, management or operation, as is generally the case with a labour relations statute: *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*,

municipales, de lois sur l'adoption, de lois sur la chasse, de lois sur le partage des biens familiaux, pourvu toutefois que cet assujettissement n'ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale: *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 [...]; *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751 [...]; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285.

L'immunité relative à la spécificité fédérale s'applique aux choses ou aux personnes tombant sous juridiction fédérale dont certaines dimensions spécifiquement fédérales seraient atteintes par la législation provinciale. Il en est ainsi car ces dimensions spécifiquement fédérales font partie intégrante de la compétence fédérale sur ces choses ou ces personnes et cette compétence se veut exclusive.

C'est la responsabilité fédérale fondamentale à l'égard d'une chose ou d'une personne qui détermine ses dimensions spécifiquement fédérales, celles qui font partie intégrante de la compétence fédérale exclusive sur cette chose ou cette personne: *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680, à la p. 708. Par exemple, la spécificité fédérale des Indiens a été décrite par les expressions «quiddité indienne» ou «statut et droits des Indiens», qui traduisent la responsabilité fédérale fondamentale à leur égard dans le contexte constitutionnel et historique canadien. Par exemple, une loi provinciale sur la chasse ne peut s'appliquer à des Indiens dans la mesure où elle atteint leur statut en tant qu'Indiens: *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309, alors que le droit provincial sur les relations de travail peut s'appliquer aux Indiens dans la mesure où il ne touche pas la quiddité indienne: *Four B Manufacturing Ltd. c. Travail-leurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031.

Lorsqu'il s'agit d'une entreprise fédérale, on dira généralement que sa spécificité est atteinte si la loi provinciale touche un élément vital ou essentiel de sa mise en place, de sa gestion ou de son exploitation, ce qui est généralement le cas d'une loi sur les relations de travail: *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*,

supra; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, *supra*. This particular application of the test can be transposed to the case of a federal service, which in several functional aspects corresponds to the concept of an undertaking. In the case at bar federal jurisdiction over this service is taken for granted; the question then is whether the provincial legislation affects the federal service in one of its vital or essential aspects regarding its establishment, management or operation.

The Quebec *Transport Act* applies in general to the coordination, rationalization and development of transportation in the province. Within this general framework, certain responsibilities and powers are conferred on the Minister of Transport and the government (Division III); the Commission des transports du Québec is also established and significant licensing and investigative powers are conferred on it (Divisions V and VI). I shall examine these aspects of the *Act* and the regulations adopted thereunder which, in the appellant's submission, may affect essential aspects of the transport service offered by it.

The *Act* gives the Minister the responsibility, subject to approval by the Government, for taking steps to improve transport costs, rates and tariffs in the province "while coordinating and integrating them" (s. 3). The Minister may, in the course of his duties, grant subsidies and require any carrier to file an operating report with him (ss. 4 and 4.1). General regulatory powers are conferred on the government under the *Act*. These include:

5. In addition to the other regulatory powers conferred upon it by this Act, the Government may, by regulation,

(c) determine what activities require a permit, provide exceptions to the activities requiring a permit as regards types of persons or goods carried, kinds of carriers, and, where such is the case, as regards the place of the main establishment of such carrier, the kinds of services, the means of transport or transport systems used and the territory or distance covered, and prescribe conditions for the carrying on of such an

précité; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, précité. Cette particularisation du test est transposable au cas d'un service fédéral, qui s'assimile sous plusieurs aspects fonctionnels à la notion d'entreprise. En l'espèce, la compétence fédérale sur ce service est tenue pour avérée; il s'agit donc de savoir si la législation provinciale atteint le service fédéral dans un de ses éléments vitaux ou essentiels relativement à sa mise en place, sa gestion ou son exploitation.

La *Loi sur les transports* du Québec vise d'une manière générale la coordination, la rationalisation et le développement du transport dans la province. Dans ce cadre global, certaines responsabilités et pouvoirs sont confiés au ministre des Transports et au gouvernement (section III); la Commission des transports du Québec est par ailleurs instituée et des pouvoirs importants en matière de permis et d'enquête lui sont conférés (sections V et VI). J'examinerai ces aspects de la *Loi* et de la réglementation adoptée sous son autorité qui sont susceptibles, selon l'appelante, d'atteindre le service de transport qu'elle offre dans ses aspects essentiels.

La *Loi* confie d'abord au ministre, sous le contrôle du gouvernement, la responsabilité de voir à l'amélioration des coûts, taux et tarifs en matière de transport dans la province «en les coordonnant et en les intégrant» (art. 3). Dans l'exercice de ses fonctions, le ministre peut accorder des subventions et exiger de tout transporteur la production d'un rapport d'exploitation (art. 4 et 4.1). C'est au gouvernement que sont conférés les pouvoirs généraux de réglementation sous l'autorité de la *Loi*. J'en relève les éléments suivants:

5. En outre des autres pouvoirs de réglementation qui lui sont conférés par la présente loi, le gouvernement peut, par règlement:

c) déterminer les activités qui requièrent un permis, prévoir des exceptions aux activités qui requièrent un permis eu égard à des types de personnes ou de biens transportés, à des types de transporteurs et, le cas échéant, eu égard au lieu du principal établissement de ces transporteurs, à des types de services, aux moyens ou systèmes de transport utilisés et au territoire couvert ou à la distance parcourue et édicter des conditions pour

activity or the availing of such an exception and fix the duration of such exception;

(d) determine the nature and classes of permits, establish standards permitting the determination of the minimum and maximum number of permits, and prescribe the conditions on which a permit may be issued and those on which a person may hold a permit and provide for exceptions to those conditions;

(e) prescribe conditions for the maintaining, assignment or transfer of a permit where there is a transfer of ownership or change of control of a means of transport or a transport system, or an acquisition contemplated in section 44;

(f) determine the minimum or maximum term of a permit, prescribe that a permit is not renewable, exempt a permit from the renewal procedure provided in section 37.1, prescribe the conditions on which a permit may be renewed and determine the cases where a permit may be renewed by the administrator of the Commission;

(g) fix the requirements applicable to the management and financing of means of transport or transport systems, the equipment of carriers, the exchange of equipment and the establishment or change of lines or routes of carriers;

(h) prescribe standards for the tariffs, rates or costs of transport, the leasing of vehicles and transport brokerage;

(m) fix the requirements applicable to a cost estimate, contract or bill of lading in respect of a carrier;

(n) determine the minimum stipulations to be included in a carrier contract and prescribe the minimum coverage of a civil liability insurance policy or guarantee of solvency required of a carrier; [Emphasis added.]

It may be noted forthwith that there are very few aspects of a transport service that are not subject to regulation, directly or indirectly, by the government. Most aspects of transport in the province are controlled by a permit system, and it is the subjection of the federal service to this permit system which is at issue here.

Under s. 5.1 of the *Act*, the government may confer on the Commission des transports du Québec a discretionary power to issue, renew or transfer permits. The permit system and the gener-

l'exercice d'une telle activité ou pour bénéficier d'une telle exception, de même que la durée de cette exception;

d) déterminer les classes et les catégories de permis, établir des normes permettant de déterminer le nombre minimum et maximum de permis, édicter les conditions applicables à la délivrance d'un permis et celles que doit remplir une personne pour en être titulaire et prévoir des exceptions à ces conditions;

e) édicter des conditions de maintien, de cession et de transfert d'un permis au cas de cession de la propriété ou de changement de contrôle d'un moyen ou d'un système de transport et au cas d'une acquisition visée à l'article 44;

f) déterminer la durée minimale ou maximale d'un permis, prescrire qu'un permis n'est pas renouvelable, exclure un permis de la procédure de renouvellement prévue à l'article 37.1, édicter les conditions applicables au renouvellement d'un permis et prévoir les cas où un permis peut être renouvelé par l'administrateur de la Commission;

g) fixer les exigences applicables à la gestion et au financement des moyens ou systèmes de transport, à l'équipement des transporteurs, à l'échange d'équipement, ainsi qu'à l'établissement ou à la modification des circuits ou des parcours des transporteurs;

h) décréter des normes de tarifs, de taux ou de coûts de transport, de location de véhicules et de courtage en transport;

m) fixer les exigences applicables à une estimation, à un contrat et à un connaissance dans le cas d'un transporteur;

n) déterminer les stipulations minimales que doit contenir le contrat d'un transporteur et prescrire la couverture minimale d'une police d'assurance-responsabilité civile ou d'une garantie de solvabilité requise d'un transporteur; [Je souligne.]

L'on peut noter d'emblée qu'il y a bien peu d'aspects d'un service de transport qui ne soient susceptibles d'être réglementés, de façon directe ou indirecte, par le gouvernement. C'est par le biais d'un système de permis que sont contrôlés la majorité des aspects du transport dans la province et c'est la sujétion du service fédéral à ce système de permis qui est ici mise en cause.

En matière de délivrance, de renouvellement ou de transfert de permis, le gouvernement peut, en vertu de l'art. 5.1 de la *Loi*, conférer un pouvoir discrétionnaire à la Commission des transports du

al powers of the Commission are set out by the *Act* in Division V, titled "Commission des transports". The general powers of the Commission are stated in s. 32:

32. The Commission may, within the scope of the regulations,

- (1) issue permits and fix the valid period thereof;
- (2) transfer any permit or any right granted by a permit;
- (3) impose conditions and restrictions on the use of a permit and limit the use of certain services of a permit holder to certain users;
- (4) in its own right or on application, fix scales of charges, which may include minimum, maximum or both minimum and maximum charges, and change, suspend or cancel all or some of them;
- (5) receive scales of charges for filing, which may include minimum, maximum or both minimum and maximum charges, and change, suspend or cancel all or some of them;
- (6) perform any other functions conferred on it by law. [Emphasis added.]

The permit system established by the *Act* turns on the general obligation imposed by the first paragraph of s. 36, which we noted above:

36. Notwithstanding any inconsistent provision of any general law or special act, no person may act as carrier or provide the services of a means of transport or transport system for direct or indirect remuneration unless he holds the permit prescribed for that purpose by regulation.

Most of the provisions relating to the permit system are contained in regulations, but certain aspects are dealt with in the *Act* directly. For example, s. 40 allows the Commission, in its own right or on request, to "change, suspend or revoke the permit of a carrier" if he alters the services he is authorized to provide under his permit without authorization from the Commission or if he "does not provide service up to the standard the public is entitled to expect, all things considered". Section 43 further provides that no permit holder "may discontinue, reduce or extend the services his permit authorizes him to provide or change the conditions thereof without prior authorization from the Commission".

Québec. Le système de permis de même que les pouvoirs généraux de la Commission sont encadrés par la *Loi* sous la section V, intitulée «Commission des transports». Les pouvoirs généraux de la Commission sont prévus à l'art. 32:

32. La Commission peut, dans le cadre des règlements:

- 1° délivrer les permis et en fixer la durée;
- 2° transférer tout permis ou tout droit conféré par un permis;
- 3° fixer des conditions et établir des restrictions à l'exploitation d'un permis et limiter l'utilisation de certains services d'un titulaire de permis à certains usagers;
- 4° de son propre chef ou sur demande, fixer des tarifs qui peuvent comporter soit un minimum, soit un maximum, soit un minimum et un maximum et les modifier, les suspendre ou les annuler en tout ou en partie;
- 5° recevoir des tarifs pour dépôt, lesquels peuvent comporter soit un minimum, soit un maximum, soit un minimum et un maximum et les modifier, les suspendre ou les annuler en tout ou en partie;
- 6° exercer les autres fonctions qui lui sont conférées par la loi. [Je souligne.]

Le système de permis établi par la *Loi* pivote sur l'obligation générale imposée par le premier alinéa de l'art. 36, que nous avons vu plus haut:

36. Nonobstant toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale, nul ne peut agir comme transporteur ou fournir des services à l'aide d'un moyen ou d'un système de transport contre une rémunération directe ou indirecte s'il ne détient le permis prescrit à cette fin par règlement.

La plupart des dispositions relatives au système de permis sont prévues par règlement mais certaines modalités en sont directement régies par la *Loi*. Par exemple, l'art. 40 permet à la Commission, de son propre chef ou sur demande, de «modifier, suspendre ou révoquer le permis d'un transporteur» lorsque celui-ci modifie sans autorisation de la Commission les services que son permis l'autorise à fournir, ou s'il «ne fournit pas un service de la qualité à laquelle le public est en droit de s'attendre eu égard aux circonstances». L'article 43 prévoit par ailleurs qu'un détenteur de permis «ne peut supprimer, réduire ou étendre les services que son permis l'autorise à fournir, ni en modifier les conditions, sans l'autorisation préalable de la Commission».

The *Bus Transport Regulation* ("the Regulation") represents the exercise by the government of its general regulatory power over the specific sector of passenger bus transport. Section 1 first restates the general requirement for a permit, mentioned earlier:

1. Transport of persons by bus or minibus for reward shall require a bus transport permit issued by the Commission des transports du Québec.

Division II, titled "Issue, Renewal and Transfer of Permits", is of particular interest. Section 12 lays down the general conditions considered by the Commission in issuing a permit:

12. The Commission shall issue a bus transport permit to a person who applies therefore [*sic*] where it considers that:

(1) the applicant possesses relevant knowledge or experience for competently carrying out the activity for which the permit is requested;

(2) the applicant gives evidence of sufficient financial grounding [*sic*] to insure the establishment and the viability of his undertaking;

(3) the applicant has sufficient human and material resources at his disposal to administer his undertaking efficiently;

(4) the services for which the applicant requests a permit fulfill needs of the clientele or the population of the territory to be served;

(5) the projected revenues are sufficient to insure the profitability of the services for which the permit is requested.

(6) the issue of the permit requested by the applicant is not likely to entail the disappearance of any other bus transport service or appreciably affect the quality thereof. [Emphasis added.]

Section 17 sets out the conditions that may be attached to a permit by the Commission:

17. When issuing, renewing or delivering a permit, the Commission shall indicate its duration and shall determine the places that the licence holder is authorized to serve, the routes, schedules and frequency of the trips he is authorized to make, the capacity and the category of the bus he is authorized to use, the clientele of his

C'est le *Règlement sur le transport par autobus* (le *Règlement*) qui traduit l'exercice par le gouvernement de son pouvoir général de réglementation relativement au secteur particulier du transport de personnes par autobus. Il réitère d'abord l'obligation générale de détenir un permis par son art. 1, que nous avons vu plus haut:

1. Pour effectuer un transport rémunéré de personnes par autobus ou minibus, une personne doit être titulaire d'un permis de transport par autobus délivré par la Commission des transports du Québec.

La section II intitulée «Délivrance, renouvellement et transfert des permis» nous est d'un intérêt particulier. L'article 12 y prévoit les conditions générales considérées par la Commission pour la délivrance d'un permis:

12. La Commission délivre un permis de transport par autobus à une personne qui lui en fait la demande lorsqu'elle estime que celle-ci satisfait aux critères suivants:

1° cette personne possède des connaissances ou une expérience pertinentes à l'exercice compétent de l'activité pour laquelle elle demande ce permis;

2° cette personne présente des assises financières suffisantes pour assurer l'implantation et la viabilité de son entreprise;

3° cette personne peut disposer des ressources humaines et matérielles suffisantes pour administrer et gérer avec efficacité son entreprise;

4° les services pour lesquels cette personne demande ce permis répondent aux besoins de la clientèle ou de la population du territoire desservi, selon le cas;

5° les revenus projetés sont suffisants pour assurer la rentabilité des services pour lesquels cette personne demande ce permis;

6° la délivrance du permis demandé par cette personne n'est pas susceptible d'entraîner la disparition de tout autre service de transport par autobus ou d'en affecter sensiblement la qualité. [Je souligne.]

L'article 17 prévoit quant à lui les conditions pouvant être attachées au permis par la Commission:

17. Lorsqu'elle délivre, renouvelle ou transfère un permis, la Commission indique sa durée et, s'il y a lieu, les endroits que son titulaire est autorisé à desservir, les parcours, les horaires et la fréquence des voyages qu'il est autorisé à effectuer, la capacité et la catégorie d'autobus qu'il est autorisé à utiliser, la clientèle de son

service, as well as other operating conditions and restrictions attached to his permit. [Emphasis added.]

The rates and tariffs attached to a permit are governed by a filing procedure prescribed by s. 21. Specific provisions are made for each category of permit relating to bus transport. Those dealing with tourist transport are as follows:

30. The holder of a tourist transport permit is authorized to provide *[sic]* sightseeing tours on routes, to places and according to schedules specified in his permit.

Where the tariff for a tourist transport service is fixed per vehicle, the Commission shall specify on the permit the minimum period of time required to cover a route rather than a schedule.

31. The holder of a tourist transport permit shall ensure that a guide accompagne *[sic]* tourists along the entire route to inform them about the points of interest to be seen.

The bus driver may serve as guide. [Emphasis added.]

A detailed analysis of these provisions of the *Act* and the *Regulation* in my view demonstrates the massive and intrusive impact they undeniably have on the vital and essential aspects of the federal service.

The respondent admits that the appellant could not be subject to provincial regulations regarding routes and procedures, including the obligation to provide a guide, tariffs and the period in which the service will be provided. These aspects are mentioned in ss. 17, 21, 30 and 31 of the *Regulation* currently in effect, which embody certain powers conferred on the Commission by s. 32 of the *Act*. These sections of the *Regulation* further authorize the Commission to regulate areas where the service may be provided, schedules that must be observed, frequency of trips, categories of buses and clientele of the service. All these aspects directly affect the very concept and substance of the federal service and are accordingly within exclusive federal jurisdiction, like the plans for a future airport: *Construction Montcalm, supra*, at p. 771. These aspects of the provincial provisions are thus clearly not applicable to the federal ser-

service ainsi que les autres conditions et restrictions d'exploitation de son permis. [Je souligne.]

Les taux et tarifs attachés à un permis sont régis par une procédure de dépôt conformément à l'art. 21. Certaines dispositions particulières sont finalement prévues pour chacune des catégories de permis en matière de transport par autobus. Celles qui ont trait au transport touristique sont les suivantes:

30. Le titulaire d'un permis pour le service de transport touristique est autorisé à fournir un service de visites touristiques sur un parcours, à des endroits et selon l'horaire indiquée *(sic)* à son permis.

Toutefois, lorsque le tarif d'un service de transport touristique est établi par véhicule, la Commission indique au permis la durée minimale du parcours plutôt que l'horaire.

31. Le titulaire d'un permis pour le service de transport touristique doit s'assurer qu'un guide accompagne les touristes tout le long du parcours pour les renseigner sur les points d'intérêt observés en cours de route.

Le chauffeur de l'autobus peut toutefois remplir cette fonction. [Je souligne.]

L'analyse détaillée de ces dispositions de la *Loi* et du *Règlement* révèle selon moi l'impact massif et envahissant qu'elles ont indéniablement sur les éléments vitaux et essentiels du service fédéral.

L'intimée admet que l'appelante ne saurait être soumise à la réglementation provinciale qui touche le parcours et ses modalités, y compris l'obligation de fournir un guide, la tarification et la période de prestation du service. Ces aspects se retrouvent aux art. 17, 21, 30 et 31 du *Règlement* actuellement en vigueur, qui encadrent certains pouvoirs conférés à la Commission par l'art. 32 de la *Loi*. Ces articles du *Règlement* autorisent en outre la Commission à régir les endroits où le service peut être dispensé, les horaires à respecter, la fréquence des voyages, la catégorie d'autobus et la clientèle du service. Tous ces aspects atteignent en effet directement la conception et la substance même du service fédéral et sont par conséquent de compétence fédérale exclusive au même titre que les plans d'un futur aéroport: *Construction Montcalm, précité*, à la p. 771. Ces aspects de la réglementation provinciale sont donc clairement inapplicables

vice; but contrary to what was argued by the respondent, the inapplicability of provincial legislation goes beyond these few aspects and must in my view extend to the permit system taken as a whole.

Application of the permit system would appear to place the appellant Commission at the mercy of the largely discretionary decisions of the Commission des transports du Québec on fundamental aspects of the service it offers the public under its mandate. The impact the permits system would have on certain vital or essential aspects of the federal service may be illustrated by a few examples.

Section 17 of the *Regulation* leaves the list of operating conditions and restrictions attached to the permit open. If this is a discretionary power granted to the Commission—which is possible under s. 5.1 of the *Act*, but which I do not have to decide here—it seems quite clear that the appellant Commission cannot be subject to it without losing ultimate control over the substance of the service it provides under its mandate.

At another level, certain conditions for obtaining a permit set out by the government in s. 12 of the *Regulation* also affect vital aspects of the federal service. Under subs. (4), the Commission may refuse to issue a permit if it considers that the service provided does not fulfill the needs of the population of the territory to be served. This condition affects the fundamental decision to create a service and so impinges on its very existence, making the Commission des transports du Québec responsible for evaluating the need for the service in accordance with its view of the population's requirements. Subsection (5) authorizes a degree of interference by the Commission des transports in the gratuitous nature of the service, the budget assigned to it and the amount paid by the Commission to a contractor for providing it. Subsection (6) also touches on the advisability of setting up the service and allows the Commission to deny a permit in accordance with considerations completely unrelated to the appellant Commission's mandate.

au service fédéral. Mais contrairement aux prétentions de l'intimée, l'inapplicabilité de la législation provinciale dépasse ces quelques aspects et doit à mon avis s'étendre au système de permis envisagé globalement.

L'application du système de permis placerait en effet la Commission appelante à la merci de décisions largement discrétionnaires de la Commission des transports du Québec relativement à des aspects fondamentaux du service qu'elle offre au public en vertu de son mandat. L'atteinte portée par le système de permis sur certains aspects vitaux ou essentiels du service fédéral peut s'illustrer par quelques exemples.

L'article 17 du *Règlement* laisse la liste des conditions et restrictions d'exploitation attachées au permis ouverte. S'il s'agit là d'un pouvoir discrétionnaire accordé à la Commission—ce qui est rendu possible par l'art. 5.1 de la *Loi* mais dont je n'ai pas à décider ici—il m'apparaît manifeste que la Commission appelante ne peut s'y trouver soumise sans perdre le contrôle ultime sur la substance du service qu'elle dispense en vertu de son mandat.

À un autre niveau, certaines conditions d'obtention d'un permis posées par le gouvernement à l'art. 12 du *Règlement* atteignent également le service fédéral dans ses aspects vitaux. En vertu du par. 4, la Commission peut refuser la délivrance du permis si elle estime que le service entrepris ne répond pas aux besoins de la population du territoire desservi. Cette condition touche la décision fondamentale de mettre le service en place et atteint donc son existence même, en confiant à la Commission des transports du Québec l'évaluation de la pertinence du service eu égard à sa vision des besoins de la population. Le paragraphe 5 permet quant à lui une certaine ingérence de la Commission des transports relativement à la gratuité du service, au budget qui lui est affecté et au montant versé par la Commission à un entrepreneur pour le dispenser. Le paragraphe 6 touche également la pertinence d'implanter le service et permet à la Commission de refuser le permis en fonction de considérations complètement étrangères au mandat de la Commission appelante.

The *Act* itself contains certain provisions affecting the federal service in some of its essential aspects. We have seen that under s. 40, a permit holder must obtain authorization from the Commission des transports to alter the services it provides, otherwise it may have its permit changed, suspended or revoked by the Commission. The Commission may also order the Régie de l'assurance automobile du Québec to withdraw the registration plate and registration certificate of any vehicle used by the holder of a permit. There seem to be few limits on the discretion of the Commission des transports in authorizing a holder to alter the services provided, and in my opinion the appellant Commission's control over the substance of the service it offers is thereby affected. The holder of a permit is also subject to the same penalties, under s. 40, if he "does not provide service up to the standard the public is entitled to expect, all things considered". Here again, it is to be feared that this expression leaves much too great a scope for the Commission des transports to interfere in the very design of the service.

Accordingly, in my view it is the permit system taken as a whole which cannot be applied to the appellant Commission. The consequence of applying the legislation on permits would be to make the setting up, substance and maintenance of the federal transport service subject to the largely discretionary control of the Commission des transports and the government, when these aspects are within exclusive federal jurisdiction. The *Regulation* is therefore constitutionally inapplicable to the federal service, as are the provisions of the *Act* dealing with the permit system.

I hasten to add that this does not mean that the federal service is necessarily exempt from the application of provincial legislation dealing with safety in the transport industry, which is secured in the *Act* by a separate mechanism from the permit system. Indeed, the provisions dealing with safety are generally such that they rarely affect the vital or essential aspects of a service or undertaking. They rather tend to touch on certain

La *Loi* comporte elle-même certaines dispositions qui touchent le service fédéral dans certains de ses éléments essentiels. Nous avons vu qu'en vertu de l'art. 40, un détenteur de permis doit ^a obtenir l'autorisation de la Commission des transports pour modifier les services qu'il fournit, sous peine de voir son permis modifié, suspendu ou révoqué par la Commission. La Commission peut également ordonner à la Régie de l'assurance automobile du Québec de retirer la plaque et le certificat d'immatriculation de tout véhicule utilisé par le détenteur de permis. La discrétion de la Commission des transports quant à l'autorisation de ^b modifier les services fournis n'apparaît guère balisée et le contrôle par la Commission appelante sur la substance du service qu'elle dispense s'en trouve à mon avis affecté. Le détenteur de permis est en outre passible des mêmes sanctions, en vertu de ^c l'art. 40, s'il «ne fournit pas un service de la qualité à laquelle le public est en droit de s'attendre eu égard aux circonstances». Encore ici, il est bien à craindre que cette expression ne laisse une possibilité beaucoup trop vaste à la Commission des ^d transports de s'ingérer dans la conception même du service. ^e

C'est donc le système de permis envisagé globalement qui ne saurait selon moi s'appliquer à la Commission appelante. L'application de la législation relative au permis aurait pour conséquence de soumettre la mise en place, la substance et le maintien du service fédéral de transport au contrôle largement discrétionnaire de la Commission des transports et du gouvernement, alors que ces aspects sont de compétence fédérale exclusive. Le *Règlement* est en conséquence constitutionnellement inapplicable au service fédéral, de même que ^f les dispositions de la *Loi* touchant le système de permis. ^g ^h

Je m'empresse de préciser que le service fédéral n'est pas pour autant nécessairement exempté de l'application des dispositions législatives provinciales portant sur la sécurité dans le domaine du transport, dont le respect se trouve assuré dans la *Loi* par un mécanisme distinct du système de permis. Les dispositions portant sur la sécurité sont d'ailleurs généralement d'une nature telle qu'elles atteignent rarement un service ou une entreprise

secondary aspects of operations, which may often be likened to the example given in *Construction Montcalm*, *supra*, at p. 771, of the requirement by a province that workers wear a protective helmet on all construction sites, a requirement which was applicable to the site of a new airport.

(ii) *Adoption by Reference*

The respondent argues that Parliament has adopted all the provincial transport legislation by reference through the *Government Property Traffic Act* and the *Government Property Traffic Regulations*. The effect of such a reference would be to make the provincial provisions in question applicable to the federal service by authority of Parliament, so that the federal service would have to have a permit from the Commission des transports.

By an amendment on March 16, 1984, SOR/84-238, the *Government Property Traffic Regulations* became applicable to the territory of the Plains of Abraham. The sections referring to the provincial legislation read as follows:

Registration and Permits

5. (1) Except as provided in subsection (2) [exception made for South Klondike Highway], no person shall operate a vehicle on a highway unless

(a) he holds all licences and permits that he is, by the laws of the province and the municipality in which the highway is situated, required to hold in order to operate the vehicle in that province and municipality; and

(b) the vehicle is registered and equipped as required by the laws of the province and the municipality in which the highway is situated.

Compliance with Provincial and Municipal Laws

6. (1) Except as provided in subsection (2) [exception made for South Klondike highway], no person shall operate a vehicle on a highway otherwise than in accordance with the laws of the province and the municipality in which the highway is situated.

dans ses éléments vitaux ou essentiels. Elles ont plutôt tendance à toucher certaines modalités secondaires d'exécution pouvant souvent être assimilées à l'exemple donné dans *Construction Montcalm*, précité, à la p. 771, d'une obligation imposée aux travailleurs par une province de porter un casque protecteur sur tous les chantiers de construction, obligation qui est applicable au chantier d'un nouvel aéroport.

(ii) *L'adoption par référence*

L'intimée soutient que le Parlement a adopté par renvoi l'ensemble de la législation provinciale touchant au transport par le biais de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État* et du *Règlement relatif à la circulation sur les terrains du gouvernement*. L'effet d'un tel renvoi serait de rendre applicables au service fédéral, par l'autorité du Parlement, les dispositions provinciales en cause, de sorte qu'un permis de la Commission des transports serait requis pour le service fédéral.

Par une modification du 16 mars 1984 (DORS/84-238), le *Règlement relatif à la circulation sur les terrains du gouvernement* est devenu applicable sur le territoire des Plaines d'Abraham. Les articles renvoyant à la législation provinciale se lisent comme suit:

Enregistrement et permis

5. (1) Sauf dans le cas visé au paragraphe (2) [exception relative à la route Klondike sud], il est interdit à toute personne de conduire un véhicule sur une route, à moins que

a) cette personne ne détienne tous les permis et licences que les lois de la province et de la municipalité dans lesquelles est située la route lui enjoignent de détenir pour conduire le véhicule dans cette province et cette municipalité; et

b) le véhicule ne soit enregistré et équipé selon les prescriptions des lois de la province et de la municipalité dans lesquelles est située la route.

Observation des lois provinciales et municipales

6. (1) Sauf dans le cas visé au paragraphe (2) [exception relative à la route Klondike sud], il est interdit de conduire un véhicule sur une route autrement qu'en conformité avec les lois de la province et de la municipalité dans lesquelles la route est située.

(3) For the purposes of this section, in the event of any inconsistency between the provisions of the *Government Property Traffic Act* and these Regulations and the provisions of the laws of the province and the municipality in which the highway is situated and the laws of the Yukon Territory, the provisions of the *Government Property Traffic Act* and these Regulations prevail to the extent of the inconsistency.

The appellant suggests, like Dugas J., dissenting on appeal, that the federal legislation covers only the operation of vehicles on federal land, and that is all. In the appellant's submission, the federal government has adopted by reference only the provincial rules governing the operation of vehicles, and the requirements relating to the permits and licences that must be held by those operating a vehicle on such roads. In my opinion, one has to agree that the offences mentioned in the federal regulations relate to the operator of the vehicle.

It is also true, however, that the substance of those offences clearly and non-exhaustively includes all the provincial requirements relating to the vehicle itself. If a vehicle is not to be driven illegally, it must be "registered and equipped as required by the laws of the province and the municipality" concerned. Additionally, the operation of a vehicle is prohibited in general "otherwise than in accordance with the laws of the province".

Under s. 36 of the *Transport Act*, the duty to obtain a permit is imposed on the carrier, that is, the person providing or carrying on the transport service. This duty does not in any way apply to the driver of a vehicle used by the carrier. On the face of it, it would seem that the driver of a vehicle could not be convicted of an offence under these sections of the federal regulations because of the carrier's failure to obtain the necessary permit. The permit is legally required of the carrier or owner to operate the service, not of the driver to drive or operate the vehicle. I therefore see no direct connection between the duty to obtain a transport permit on the one hand and the driver or vehicle to which the sections of the federal regulations refer on the other.

(3) Pour l'application du présent article, les dispositions de la *Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement* et celles du présent règlement l'emportent sur les dispositions incompatibles des lois de la province et de la municipalité dans lesquelles la route est située et celles des lois du Yukon.

^a L'appelante suggère à l'instar du juge Dugas, dissident en appel, que la législation fédérale ne traite que de la conduite des véhicules sur un terrain fédéral sans plus. Le palier fédéral n'aurait, selon l'appelante, adopté par renvoi que les règles provinciales régissant la conduite des véhicules, ainsi que les exigences relatives aux permis et licences que doivent détenir les personnes qui conduisent un véhicule sur ces chemins. Il faut à mon avis admettre que les infractions prévues au règlement fédéral visent le conducteur du véhicule.

Il est également vrai toutefois que la substance de ces infractions comprend clairement et de façon non limitative toutes les exigences provinciales relatives au véhicule lui-même. Sous peine d'être conduit dans l'illégalité, le véhicule doit être «enregistré et équipé selon les prescriptions des lois de la province et de la municipalité» concernées. La conduite d'un véhicule est par ailleurs interdite de façon générale «autrement qu'en conformité des lois de la province».

Aux termes de l'art. 36 de la *Loi sur les transports*, l'obligation d'obtenir un permis est imposée au transporteur, c'est-à-dire au fournisseur ou exploitant du service de transport. Cette obligation ne vise aucunement le conducteur d'un véhicule servant au transporteur. À première vue, il me semble que le conducteur du véhicule ne pourrait être trouvé coupable d'une infraction selon ces articles du règlement fédéral en raison du défaut par le transporteur d'avoir obtenu le permis requis. Le permis est juridiquement requis du transporteur ou de l'exploitant pour l'exploitation du service et non du conducteur pour la conduite ou la mise en marche du véhicule. Je ne vois donc aucun lien direct qui puisse relier l'obligation d'obtenir un permis de transport d'une part, au conducteur ou au véhicule auxquels réfèrent les articles du règlement fédéral d'autre part.

I am accordingly of the view that the federal legislation has not incorporated the provincial provisions on obtaining a transport permit.

C. Does the Quebec Transport Act, R.S.Q. 1977, c. T-12, and the regulations enacted thereunder apply to a carrier carrying out, on behalf of the National Battlefields Commission, a transportation service in the National Battlefields Park?

There is no need to dwell at length on this question, the substance of which I answered earlier. The concept of constitutional inapplicability relates here to the federal service, certain vital or essential aspects of which would be affected by the application of the provincial provisions. The status of the person providing this service is not relevant for this purpose: the permit system is simply not applicable to the service. The carrier may benefit from this immunity from application enjoyed by the service, and it is therefore not necessary to examine the application of Crown immunity to him.

It goes without saying that the carrier is not absolutely exempt from the permit system administered by the Commission des transports. It covers him with regard to activities he may carry on outside the limits of the service he provides the appellant Commission. What is decided here is that the provincial system does not apply with respect to the federal service: in other words, the mere fact that the carrier provides the federal service does not require him to obtain a permit from the Commission des transports du Québec.

5. Answers to Constitutional Questions and Decision

For these reasons, I would answer the constitutional questions as follows:

1. Does the *Quebec Transport Act*, R.S.Q. 1977, c. T-12, apply to Her Majesty the Queen in Right of Canada or the appellant, the National Battlefields Commission, her agent?

Answer: It is not necessary to answer this question: the *Act* does not require a permit for a service provided without reward.

Je suis donc d'avis que la législation fédérale n'a pas incorporé les dispositions provinciales relatives à l'obtention d'un permis de transport.

C. Est-ce que la Loi sur les transports du Québec, L.R.Q. 1977, ch. T-12, et les règlements adoptés sous son autorité, s'appliquent à un transporteur devant exécuter pour le compte de la Commission des champs de bataille nationaux un service de transport dans le Parc des champs de bataille?

Il n'y a pas lieu de s'attarder sur cette question à laquelle j'ai en substance répondu plus haut. Le concept de l'inapplicabilité constitutionnelle se rapporte ici au service fédéral dont certains aspects vitaux ou essentiels seraient atteints par l'application des dispositions provinciales. Le statut de la personne qui se trouve à dispenser ce service n'est pas pertinent à cette fin; le système de permis est simplement inapplicable à l'égard du service. Le transporteur peut bénéficier de cette immunité d'application qui vise le service et il n'est donc pas nécessaire de s'interroger sur l'application de l'immunité de la Couronne à son endroit.

Il va sans dire que le transporteur n'est pas exempté sans réserve du système de permis administré par la Commission des transports. Il y demeure assujéti pour les activités qu'il peut exercer hors des balises du service confié par la Commission appelante. Ce qui est décidé ici, c'est que le système provincial ne s'applique pas à l'égard du service fédéral; en d'autres termes, le seul fait pour le transporteur de dispenser le service fédéral ne l'oblige pas à se procurer le permis de la Commission des transports du Québec.

5. Réponses aux questions constitutionnelles et dispositif

Pour ces motifs, je suis d'avis de répondre aux questions constitutionnelles comme suit:

1. Est-ce que la *Loi sur les transports du Québec*, L.R.Q. 1977, ch. T-12, s'applique à Sa Majesté la Reine du chef du Canada ou à l'appelante, la Commission des champs de bataille nationaux, son mandataire?

Réponse: Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question; la *Loi* ne requiert aucun permis pour un service fourni sans rémunération.

2. Does the Quebec *Transport Act*, R.S.Q. 1977, c. T-12, and the regulations enacted thereunder apply with respect to the transportation service offered by the appellant in view of s. 91(1A) of the *Constitution Act*, 1867?

Answer: As the federal jurisdiction over the sightseeing transport service provided by the appellant is not at issue, the permit system established by the *Act* and governed by the *Bus Transport Regulation* is constitutionally inapplicable to it, which does not exempt the service from the application of the other provisions of the *Act*.

3. Does the Quebec *Transport Act*, R.S.Q. 1977, c. T-12, and the regulations enacted thereunder apply to a carrier carrying out, on behalf of the National Battlefields Commission, a transportation service in the National Battlefields Park?

Answer: The carrier providing the transport service may benefit from the aforementioned immunity from application enjoyed by the service, but is still potentially subject to provincial legislation in respect of such activities as he may undertake or have undertaken otherwise than as part of the federal service.

The appeal is therefore allowed, with costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: The Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Levasseur, Ouellet, Québec.

Solicitors for the intervenor: Alain Gingras and Jean Bouchard, Ste-Foy.

2. Est-ce que la *Loi sur les transports* du Québec, L.R.Q. 1977, ch. T-12, et les règlements adoptés sous son autorité s'appliquent au service de transport fourni par l'appelante compte tenu de l'art. 91(1A) de la *Loi constitutionnelle* de 1867?

Réponse: La compétence fédérale sur le service touristique de transport fourni par l'appelante étant tenue pour avérée, le système de permis instauré par la *Loi* et régi par le *Règlement sur le transport par autobus* lui est constitutionnellement inapplicable, ce qui n'exempte pas ce service de l'application des autres dispositions de la *Loi*.

3. Est-ce que la *Loi sur les transports* du Québec, L.R.Q. 1977, ch. T-12, et les règlements adoptés sous son autorité, s'appliquent à un transporteur devant exécuter pour le compte de la Commission des champs de bataille nationaux un service de transport dans le Parc des champs de bataille?

Réponse: Le transporteur qui exécute le service de transport peut bénéficier de l'immunité d'application précitée visant le service, mais demeure potentiellement assujéti à la législation provinciale relativement aux activités qu'il peut entreprendre ou avoir entrepris autrement qu'en exécution du service fédéral.

Le pourvoi est donc accueilli, avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelante: Le procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intimée: Levasseur, Ouellet, Québec.

Procureurs de l'intervenant: Alain Gingras et Jean Bouchard, Ste-Foy.