

Alberta Government Telephones *Appellant*

and

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and CNCP *Respondents*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General of Quebec, the Attorney General of Nova Scotia, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General of Prince Edward Island, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta and the Attorney General of Newfoundland *Interveners*

INDEXED AS: ALBERTA GOVERNMENT TELEPHONES v. CANADA (CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION)

File No.: 19731.

1987: November 12, 13; 1989: August 14.

Present: Dickson C.J. and Beetz*, Estey*, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain*, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Division of powers — Inter-provincial work or undertaking — Provincial telecommunications system — Physical equipment and subscribers located within province — Member of unincorporated group providing national and international service — Agreements subject to federal regulation — Whether or not work or undertaking within federal jurisdiction — If so, whether or not agent of provincial Crown bound by federal regulatory provisions — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10)(a) — Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, c. A-23, ss. 1(c), (d), 4, 42(1) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, c. P-37, ss. 1(j), 70(1)(c) — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 5, 320(1), (11), (12).

* Beetz, Estey and Le Dain JJ. took no part in the judgment.

Alberta Government Telephones *Appelante*

et

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et Télécommunications CNCP *Intimés*

et

Le procureur général du Canada, le procureur général du Québec, le procureur général de la Nouvelle-Écosse, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général du Manitoba, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta et le procureur général de Terre-Neuve *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: ALBERTA GOVERNMENT TELEPHONES c. CANADA (CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES)

N° du greffe: 19731.

1987: 12, 13 novembre; 1989: 14 août.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz*, Estey*, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain*, La Forest et L'Heureux-Dubé.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Ouvrage ou entreprise de nature interprovinciale — Système de télécommunications interprovincial — Installations et abonnés situés à l'intérieur de la province — Appartenance à une organisation non constituée en personne morale qui fournit un service national et international — Accords soumis à la réglementation fédérale — S'agit-il d'un ouvrage ou d'une entreprise relevant de la compétence fédérale? — Dans l'affirmative, s'agit-il d'une mandataire de la Couronne provinciale assujettie à la réglementation fédérale? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10)a) — Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, chap. A-23, art. 1c), d), 4, 42(1) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, chap. P-37, art. 1j), 70(1)c) — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 5, 320(1), (11), (12).

*Les juges Beetz, Estey et Le Dain n'ont pas pris part au jugement.

Crown — Immunity — Agent of provincial Crown operating provincial telecommunications system — If system otherwise subject to federal regulation, whether or not provincial Crown bound by federal regulatory provisions — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 16, 28.

Alberta Government Telephones (AGT) was created by statute by the province of Alberta to provide telephone and telecommunications services within the province. Its activities were subject to regulation by a provincial commission. AGT's physical equipment connected with the cable and microwave equipment of other companies at the Alberta border. AGT was also a member of Telecom Canada, an unincorporated group composed of telecommunications companies providing a network for telecommunications services throughout Canada. The agreements to which AGT was a party were subject to federal regulation by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) but the applications for approval of these agreements had been made by Telecom Canada and never by AGT. CNCP was not a member of Telecom Canada and was not a party to the agreements to which AGT was a party.

On September 17, 1982, CNCP brought an application to the CRTC seeking various orders under the *Railway Act* requiring AGT to provide facilities for the interchange of telecommunications traffic between the system operated by CNCP and the system operated by AGT. AGT, however, sought and was granted a writ of prohibition in the Federal Court, Trial Division on the ground that, although AGT was a federal undertaking within s. 92(10)(a), it was entitled to assert Crown immunity as an agent of the provincial Crown. The Federal Court of Appeal agreed that AGT was a federal undertaking, but held that AGT had exceeded its statutory mandate and was therefore not entitled to assert Crown immunity. The order of prohibition was set aside.

The constitutional questions before this Court queried (1) if AGT was a work or undertaking within federal legislative authority by virtue of s. 92(10)(a) or otherwise of the *Constitution Act, 1867*, and (2) if so, was AGT bound by the relevant provisions of the *Railway Act*.

Couronne — Immunité — Mandataire de la Couronne provinciale exploitant un système provincial de télécommunications — Si le système est assujéti à la réglementation fédérale, la Couronne provinciale est-elle soumise aux dispositions fédérales de réglementation? — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16, 28.

Alberta Government Telephones (AGT) a été constituée par la province de l'Alberta en vertu d'une loi pour fournir des services de téléphone et de télécommunications dans la province. Les activités de l'entreprise tombaient sous le contrôle d'une commission provinciale. Les installations de l'AGT sont raccordées aux câbles et à l'équipement de communications par micro-ondes d'autres entreprises à la frontière de l'Alberta. L'AGT appartient aussi à Télécom Canada, une organisation non constituée en personne morale d'entreprises de télécommunications qui fournit un réseau de télécommunications dans l'ensemble du Canada. Les accords auxquels l'AGT est partie sont soumis à la réglementation fédérale édictée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), mais les demandes d'approbation de ces accords ont toujours été faites par Télécom Canada et non par l'AGT. CNCP n'appartient pas à Télécom Canada et n'est pas partie aux accords conclus par l'AGT.

Le 17 septembre 1982, CNCP a présenté au CRTC une requête conformément à la *Loi sur les chemins de fer*, par laquelle elle sollicitait diverses ordonnances en vue d'obliger l'AGT à fournir des installations pour l'échange de services de télécommunications entre le système exploité par CNCP et celui exploité par l'AGT. D'autre part, l'AGT a demandé et obtenu la délivrance d'un bref de prohibition par la Division de première instance de la Cour fédérale qui a conclu que l'AGT était une entreprise fédérale au sens de l'al. 92(10)a) mais, en tant que mandataire de la Couronne provinciale, pouvait invoquer l'immunité de la Couronne. La Cour d'appel fédérale a confirmé la conclusion que l'AGT était une entreprise fédérale mais a conclu que l'AGT avait excédé son mandat en vertu de la loi et ne pouvait donc se prévaloir de l'immunité de la Couronne. L'ordonnance de prohibition a été annulée.

Cette Cour a formulé les questions constitutionnelles suivantes: (1) l'AGT est-elle un ouvrage ou une entreprise qui relève de la compétence législative fédérale en vertu de l'al. 92(10)a) ou d'une autre disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867* et (2), si la réponse est affirmative, l'AGT est-elle liée par les dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer*?

Held (Wilson J. dissenting): The appeal should be allowed. The first constitutional question should be answered in the affirmative, the second in the negative.

Per Dickson C.J. and McIntyre, Lamer, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.: AGT is an interprovincial undertaking within the meaning of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* and accordingly lies exclusively within federal jurisdiction. However, as a provincial Crown agent, AGT is entitled to claim Crown immunity with the effect that AGT does not fall within the regulatory authority of the CRTC pursuant to the terms of ss. 5 and 320 of the *Railway Act*. Had the *Railway Act* been expressly made to bind the Crown, however, AGT would have been subject to its provisions as a constitutional matter.

The question of whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation, and in determining that, the normal or habitual activities of the business as "a going concern" must be considered without regard for exceptional or casual factors. A single comprehensive test for all cases cannot be formulated in the abstract; the court must be guided by the particular facts in each situation.

The location of the physical apparatus in one province and the fact that all the recipients of a service are within a single province do not preclude an undertaking's being interprovincial in scope. The primary concern is not the physical structures or their geographical location, but the service provided by the undertaking through the use of its physical equipment.

AGT's involvement in the transmission and reception of electronic signals at the borders of Alberta was sufficient to mark AGT as an interprovincial, as opposed to a local, undertaking. While the mere interconnection of physical facilities in one province with those in a neighbouring province may not of itself be sufficient to warrant an undertaking's being characterized as interprovincial, much more than mere physical interconnection of AGT's system at provincial borders is involved here. AGT's various bilateral and multilateral commercial arrangements enable it to play a crucial role in the national telecommunications system and so provide to its local subscribers services of an interprovincial and international nature.

A constitutional issue is to be determined by the reality of the situation, and not the choice of a particular corporate form. AGT's role and relationship with Telecom Canada is therefore relevant to AGT's own consti-

Arrêt (le juge Wilson est dissidente): Le pourvoi est accueilli. La première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative, la seconde une réponse négative.

a Le juge en chef Dickson et les juges McIntyre, Lamer, La Forest et l'Heureux-Dubé: L'AGT est une entreprise interprovinciale au sens de l'al. 92(10)a de la *Loi constitutionnelle de 1867*; en conséquence, elle relève entièrement de la compétence fédérale. Toutefois, *b* comme mandataire de la Couronne provinciale, l'AGT peut invoquer l'immunité de la Couronne ce qui fait qu'elle n'est pas assujettie au pouvoir de réglementation conféré au CRTC en vertu des art. 5 et 320 de la *Loi sur les chemins de fer*. Si la *Loi sur les chemins de fer* avait *c* été rédigée de façon à lier la Couronne, l'AGT serait assujettie à ses dispositions, sur le plan constitutionnel.

La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation et pour la déterminer il faut *d* considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire en tant qu'«entreprise active» sans tenir compte des facteurs exceptionnels ou occasionnels. Il est impossible de formuler sans contexte un seul critère qui soit complet; les faits particuliers de chaque affaire doivent *e* guider le tribunal.

L'emplacement des installations dans une province et le fait que tous les bénéficiaires d'un service se trouvent dans une seule province n'empêchent pas qu'une entreprise soit de nature interprovinciale. Il faut se préoccuper principalement non pas des structures matérielles ou de leur emplacement géographique, mais plutôt du service que l'entreprise fournit au moyen de ses installations matérielles.

g Le fait que l'AGT émette et reçoive des signaux électroniques aux frontières de l'Alberta indique que l'AGT est une entreprise interprovinciale plutôt qu'une entreprise locale. Bien que le simple raccordement d'installations matérielles d'une province à celles d'une autre province ne suffise pas pour la qualifier comme une *h* entreprise interprovinciale, il y a beaucoup plus en l'espèce que le simple raccordement matériel du système de l'AGT aux frontières provinciales. Grâce à divers arrangements commerciaux de nature bilatérale et multilatérale, l'AGT est en mesure de jouer un rôle essentiel dans *i* le système national de télécommunications et d'offrir à ses abonnés locaux des services de nature interprovinciale et internationale.

La réponse à une question constitutionnelle dépend *j* plus des faits de l'espèce que de la forme particulière de constitution en personne morale. Le rôle et les rapports de l'AGT avec Télécom Canada sont pertinents quant à

tutional character. AGT is the mechanism through which the residents of Alberta send and receive interprovincial and international telecommunications services. The services are provided through both corporate and physical arrangements which are marked by a high degree of cooperation. Telecom Canada is one essential vehicle employed by AGT to interprovincialize and internationalize its services. No label need be attached to the legal relationship that exists among the members of Telecom Canada. It is a form of a joint venture and is a necessary feature of AGT's overall undertaking. AGT could not separate itself from Telecom Canada without significantly altering the fundamental nature of AGT's enterprise.

The fact that the members of Telecom Canada own their respective "works" is not significant. The separate ownership of works does not, in this case, take away from the degree of integration which exists between the member system and the level of cooperation and coordination which exists in the national telephone system. It does not make AGT's system less interprovincial and it does not make the Telecom Canada enterprise a mere loose association of interested parties. Ownership itself is not conclusive.

An individual organization does not necessarily retain its local character because it lacks the ability to effect an interprovincial connection on its own. The criterion of a single promoter is not essential to a finding of an interprovincial operation. Even if it were, AGT and the other members of Telecom Canada would be considered "single promoters" in that they act together, as one unit, through a form of joint venture to effect the various interprovincial connections which form the backbone of the Canadian telecommunications network. To ignore the interdependence of the various members of Telecom Canada because of the separate corporate structures involved would be a sacrifice of substance to form and would advance no constitutional value.

AGT's involvement in the interprovincial flow of signals does not begin and end at Alberta's border. It, in conjunction with the other members of Telecom, provides a physical framework for the provision of interprovincial and international telecommunications services. AGT itself provides the critical interconnection at Alberta's borders.

The reference to "Her Majesty" in s. 16 of the federal *Interpretation Act* refers not only to the Crown in right of Canada but also to the Crown in right of a province. The scope of the words "mentioned or referred to" in

la nature constitutionnelle de l'AGT. L'AGT est le mécanisme par lequel les résidents de l'Alberta établissent et reçoivent des communications téléphoniques interprovinciales et internationales. Les services sont offerts grâce à des arrangements juridiques et matériels qui sont empreints d'une très grande coopération. Télécom Canada est l'un des principaux moyens utilisés par l'AGT pour étendre ses services au-delà de la province et du pays. Il n'est pas nécessaire de qualifier les rapports juridiques qui existent entre les membres de Télécom Canada. Il s'agit d'une espèce d'entreprise commune et d'une caractéristique nécessaire de l'entreprise globale de l'AGT. L'AGT ne pourrait se dissocier de Télécom Canada sans modifier considérablement la nature de son entreprise.

Le fait que les membres de Télécom Canada soient propriétaires de leurs «ouvrages» respectifs n'a pas d'importance. En l'espèce, le droit de propriété de chacun sur les ouvrages n'a pas pour effet de supprimer le niveau d'intégration qui existe entre le système de chaque membre et le degré de coopération et de coordination qui existe au sein du système téléphonique national. Cela n'enlève rien à la nature interprovinciale du système de l'AGT et ne fait pas de Télécom Canada une simple association de parties intéressées. Le fait d'être propriétaire n'est pas en soi décisif.

Un organisme distinct ne conserve pas nécessairement son caractère local parce qu'il ne peut, de son propre chef, établir un raccordement interprovincial. Le critère du promoteur unique n'est pas essentiel pour conclure qu'il s'agit d'une exploitation interprovinciale. Même s'il l'était, l'AGT et les autres membres de Télécom seraient considérés comme des «promoteurs uniques» du fait qu'ils agissent ensemble, comme un seul tout, au moyen d'une entreprise conjointe pour réaliser les divers raccordements interprovinciaux qui constituent le pivot du système canadien de télécommunications. Ignorer l'interdépendance des divers membres de Télécom Canada en raison de leur structure juridique distincte reviendrait à sacrifier le fond au dépens de la forme et n'aurait aucune valeur constitutionnelle.

La participation de l'AGT au trafic interprovincial de signaux ne commence ni ne finit à la frontière albertaine. L'AGT, de concert avec les autres membres de Télécom, fournit la structure matérielle pour la prestation de services interprovinciaux et internationaux de télécommunications. C'est l'AGT elle-même qui fournit le raccordement essentiel aux frontières de l'Alberta.

La mention de «Sa Majesté» à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* s'entend non seulement de la Couronne du chef du Canada, mais également de la Couronne du chef d'une province. La portée des termes «mentionnée

that section must be given an interpretation independent of the supplanted common law with respect to Crown immunity. These words are capable of encompassing: (1) expressly binding words; (2) an intention revealed when provisions are read in the context of other textual provisions; and, (3) an intention to bind where an absurdity, as opposed to an undesirable result, were to occur if the government were not bound. Any exception to the normal Crown immunity rule based on a necessary implication should be narrowly confined.

The *Railway Act* cannot bind AGT except to the extent the provincial Crown is "mentioned or referred to" in the enactment. Sections 320 and 5 of the *Railway Act* do not contain words that expressly bind the Crown and nothing in the context of these provisions indicates a clear Parliamentary intention to do so. The fact that granting immunity will produce a regulatory vacuum with respect to AGT does not amount to a frustration of the *Railway Act* as a whole. While granting immunity unless and until Parliament chooses to amend the legislation will produce a gap in potential coverage of the *Railway Act*, the Act can continue to function just as it did prior to this Court's finding that AGT is a federal undertaking.

AGT did not waive its immunity when it took advantage of the benefits of federal regulation of telecommunications under the *Railway Act*. To waive immunity, a nexus must be established indicating the benefit received by the Crown to be conditional upon compliance with the restriction. Requiring a fairly close nexus between benefit and burden is in keeping with precedent, with the very nature of the Crown immunity doctrine and with the strict test for finding a legislative intention to bind the Crown. A broad benefit/burden test would be overly legislative in the face of the current formulation of s. 16 of the *Interpretation Act*.

The *Alberta Government Telephones Act* (AGT Act) provides the corporation with the capacity and powers to participate in the advantages of an integrated and federally regulated telecommunications network in the course of performing its telecommunications service to local subscribers. None of AGT's actions through *Trans-Canada Telephone Systems* (TCTS), however, could be seen as an implied general submission to the entire statutory regime of benefits and burdens. AGT does not now rely, nor has it relied, on particular benefits of the *Railway Act* or of CRTC regulation to which intercon-

ou prévue» doit s'interpréter indépendamment de la règle de *common law* supplantée en ce qui concerne l'immunité de la Couronne. Ces termes peuvent comprendre (1) des termes qui lient expressément la Couronne; (2) une intention qui ressort lorsque les dispositions sont interprétées dans le contexte d'autres dispositions; et (3) une intention de lier lorsqu'il résulterait une absurdité, par opposition à un résultat non souhaité, si l'État n'était pas lié. Toute exception par déduction nécessaire à la règle habituelle de l'immunité de la Couronne devrait être de portée très restreinte.

La *Loi sur les chemins de fer* ne peut lier l'AGT que dans la mesure où la Couronne provinciale est «mentionnée ou prévue» dans la loi. Les articles 320 et 5 de la *Loi sur les chemins de fer* ne comportent pas de termes qui lient la Couronne expressément et rien dans le contexte de ces dispositions n'indique que le Parlement avait clairement l'intention de lier la Couronne. Le fait que l'attribution de l'immunité entraîne un vide réglementaire à l'égard de l'AGT ne prive pas d'efficacité l'application de la *Loi sur les chemins de fer* dans son ensemble. Même si l'attribution de l'immunité jusqu'à ce que le Parlement décide de modifier la loi entraîne un vide dans l'application éventuelle de la *Loi sur les chemins de fer*, la Loi peut continuer à s'appliquer tout comme elle s'appliquait avant que cette Cour décide que l'AGT est une entreprise fédérale.

L'AGT n'a pas renoncé à son immunité en profitant des avantages de la réglementation fédérale sur les télécommunications établie en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*. Pour qu'il y ait renonciation à l'immunité, il faut démontrer qu'il existe un lien indiquant que l'avantage conféré à la Couronne est conditionnel au respect de la restriction imposée. L'exigence d'un lien assez étroit entre l'avantage et l'obligation respecte la jurisprudence, la nature même de la théorie de l'immunité de la Couronne et le critère strict de la constatation d'une intention du législateur de lier la Couronne. Un critère général des avantages et des obligations serait trop de nature législative face à la formulation actuelle de l'art. 16. de la *Loi d'interprétation*.

L'*Alberta Government Telephones Act* (Loi de l'AGT) lui confère la capacité et les pouvoirs de participer aux avantages d'un réseau de télécommunications intégré et réglementé par le fédéral dans la prestation de ses services de télécommunications aux abonnés locaux. Aucun des actes que l'AGT a accomplis par l'intermédiaire du Réseau téléphonique transcanadien (RTT) ne peut s'interpréter comme un assujettissement implicite général à l'ensemble des avantages et des obligations. L'AGT n'invoque pas, ni n'a invoqué dans le passé, des avantages particuliers de la *Loi sur les chemins de fer*

nection with CNCP is an attendant burden. CNCP is neither a member of the TCTS agreement, nor is it requesting an interconnection pursuant to an existing agreement between it and AGT. The advantages obtained by AGT under the *Railway Act* are insufficient to link it to CRTC jurisdiction under the theory of waiver of Crown immunity. AGT cannot therefore be taken to have waived immunity with respect to burdens related to the operation of TCTS and other agreements. If CNCP were a member of TCTS, it would be a different matter; or, if the requested interconnection related to an existing AGT/CNCP agreement, a sufficient nexus would exist. The waiver doctrine would be stretched too far to hold that AGT, by its participation in the benefit of the TCTS agreements, has submitted itself to the general jurisdiction of the CRTC.

A provincial Crown agent does not lose the immunity it would otherwise have by entering into a federally-regulated area and becoming an interprovincial work or undertaking. If activity in an area of federal jurisdiction alone sufficed to prevent the agent from invoking its immunity, s. 16 of the *Interpretation Act* would become a dead letter *vis-à-vis* the Crown in right of a province. Entrance into one or another head of federal jurisdiction, *simpliciter*, does not automatically strip AGT of its Crown agency status and immunity.

The doctrine that Crown immunity is lost when a Crown agent exceeds its statutory mandate makes particular sense in a unitary state where the regulating authority and the Crown agent fall under the same jurisdiction. Parliament or the legislature can be assumed to have granted the immunity from its own regulation for specific purposes only; where the Crown acts for an extraneous purpose any reason for the grant of immunity is lost. The doctrine may also be applied where one level of government seeks to invoke Crown immunity from a statute of the other. The distinction between an agent acting for Crown purposes and acting personally applies.

However, AGT has not exceeded its statutory mandate or Crown purposes. Rather, as a provincial Crown agent, its statutory purposes and ever-evolving technological advances eventually required it to operate as a

ou de la réglementation du CRTC à l'égard desquels le raccordement avec CNCP constitue une obligation concomitante. CNCP ne fait pas partie de l'accord du RTT et ne demande pas un raccordement conformément à un accord entre elle et l'AGT. Les avantages obtenus par l'AGT en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* sont insuffisants pour la lier à la compétence du CRTC en application de la théorie de la renonciation à l'immunité de la Couronne. On ne peut donc considérer que l'AGT a renoncé à son immunité en ce qui concerne les obligations liées à l'exécution des accords du RTT et des autres accords. Si CNCP était membre du RTT, ce serait une toute autre question. Si le raccordement demandé avait un rapport avec un accord en vigueur entre l'AGT et CNCP il existerait un lien suffisant. Ce serait pousser trop loin la théorie de la renonciation que de tenir que l'AGT, par sa participation aux avantages des accords du RTT, a accepté la compétence générale du CRTC.

Un mandataire de la Couronne provinciale qui s'imisce dans un domaine de réglementation fédérale en devenant un ouvrage ou entreprise de nature interprovinciale ne perd pas l'immunité dont il bénéficierait par ailleurs. Si l'exercice d'une activité dans un domaine de compétence fédérale suffisait à empêcher le mandataire d'invoquer son immunité, l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* serait lettre morte *vis-à-vis* de la Couronne du chef d'une province. Le fait de pénétrer dans l'un ou l'autre des domaines de compétence fédérale ne peut avoir en soi pour effet de dépouiller automatiquement l'AGT de sa qualité de mandataire de la Couronne et de son immunité.

L'idée que l'immunité de la Couronne est perdue lorsqu'un mandataire de la Couronne excède les limites du mandat prévu par la loi est tout à fait logique dans un État unitaire où l'autorité responsable de la réglementation et le mandataire de la Couronne relèvent du même ressort. On peut présumer que le Parlement ou la législature n'a accordé l'immunité à l'égard de sa propre réglementation que pour des fins précises; lorsque la Couronne poursuit une autre fin, il n'y a plus de raison d'accorder l'immunité. Cette théorie peut aussi s'appliquer lorsqu'un palier de gouvernement tente d'invoquer l'immunité de la Couronne à l'encontre d'une loi d'un autre palier. La distinction entre un mandataire qui agit pour les fins de l'État et celui qui agit personnellement est applicable.

Toutefois l'AGT n'a pas outrepassé ni son mandat légal, ni les fins de l'État. Au contraire, comme mandataire de la Couronne provinciale, la réalisation des objectifs que lui attribue la loi et les progrès continuels

federal undertaking in order to service its customers, thus attracting federal regulation.

Per Wilson J. (dissenting): AGT waived its entitlement to Crown immunity when it elected to garner the benefits of participating in a national telecommunications network under the regulatory supervision of the CRTC for, in doing so, it also had to accept the burdens accompanying that participation. The benefit-burden doctrine requires a close nexus between the benefit obtained and the burden sought to be imposed but does not require that nexus to be a specific limitation on a specific benefit. The burden-benefit doctrine therefore applies when the Crown agent has engaged in a deliberate and sustained course of conduct through which it has benefited from a particular provision or provisions of a statute. The Crown agent cannot pick and choose the situations in which it wishes the legislation to apply.

Section 320(7) of the *Railway Act* gives the CRTC jurisdiction to regulate the interconnection of telephone systems when one party refuses to agree to terms with another party which desires the interconnection. This provision clearly confers a benefit on the party seeking the interconnection and imposes a burden on the party resisting it since it removes the matter from the parties in default of agreement and puts it in the hands of the CRTC. AGT accordingly will be bound by s. 320(7) if it has undertaken a deliberate and sustained course of conduct supporting the application of the benefit-burden doctrine.

The applications made to the CRTC under s. 320(11) should be treated as if they had been made by the participating parties. As an unincorporated association, Telecom Canada was nothing more than the sum of its constituent parts and, accordingly, the formal applications to the CRTC by Telecom Canada were made on behalf of all its members. AGT, therefore, engaged in a sustained course of conduct through which it enjoyed the benefits derived from the agreements approved by the CRTC under s. 320(11) of the *Railway Act*. The nexus between the broadly-based benefits which AGT received and the broadly-based burdens which CNCP seeks to impose upon it is sufficiently close to warrant the application of the benefit-burden doctrine. The fact that CNCP was never a party to any of the consensual interconnection agreements to which AGT was a party did not affect that nexus and prevent the imposition of the benefit-burden doctrine on AGT.

de la technologie l'ont obligée à fonctionner comme une entreprise fédérale pour desservir ses abonnés, ce qui a entraîné l'application de la réglementation fédérale.

Le juge Wilson (dissidente): L'AGT a renoncé à l'immunité de la Couronne lorsqu'elle a choisi de recevoir les avantages découlant de sa participation à un réseau national de télécommunications réglementé par le CRTC car, en le faisant, elle a dû également accepter les obligations qu'entraîne cette participation. La théorie fondée sur les avantages et les obligations exige un lien étroit entre l'avantage reçu et l'obligation qu'on veut imposer mais n'exige pas que ce lien existe entre une restriction précise et un avantage précis. La théorie fondée sur les avantages et les obligations s'applique lorsque le mandataire de la Couronne a adopté volontairement et de manière soutenue une conduite qui l'a fait bénéficier d'une ou de plusieurs dispositions d'une loi. Le mandataire de la Couronne ne peut choisir les situations dans lesquelles il veut que la loi s'applique.

Le paragraphe 320(7) de la *Loi sur les chemins de fer* attribue au CRTC compétence pour réglementer le raccordement de réseaux téléphoniques dans le cas où une partie refuse de s'entendre avec une autre partie qui désire le raccordement. Cette disposition confère clairement un avantage à la partie qui cherche un raccordement et entraîne une obligation pour la partie qui s'y oppose parce que, du moment que les parties sont incapables de parvenir à une entente, le CRTC est saisi de l'affaire. En conséquence, l'AGT sera liée par le par. 320(7) si elle a adopté délibérément et de façon soutenue une conduite justifiant l'application de l'exception fondée sur les avantages et les obligations.

Les demandes présentées au CRTC en vertu du par. 320(11) doivent être considérées comme l'ayant été par les parties participantes. Télécom Canada, une association non constituée en personne morale, n'est rien de plus que la somme de ses composantes et les demandes ont été adressées au CRTC par Télécom Canada au nom de tous les participants. L'AGT s'est donc livrée d'une manière soutenue à une conduite qui lui a permis de jouir des avantages résultant de l'approbation des accords par le CRTC en vertu du par. 320(11) de la *Loi sur les chemins de fer*. Le lien entre les avantages de large portée que l'AGT a reçus et les obligations de large portée que le CRTC cherche à lui imposer est assez étroit pour justifier l'application de l'exception fondée sur les avantages et les obligations. Le fait que CNCP n'a été partie à aucun des accords de raccordement conclus par l'AGT n'a aucun effet sur ce lien et n'empêche pas l'application à l'AGT de l'exception fondée sur les avantages et les obligations.

Cases Cited

By Dickson C.J.

Considered: *City of Montreal v. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*, [1968] S.C.R. 118; *Kootenay & Elk Railway Co. v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1974] S.C.R. 955; *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1925] S.C.R. 460; *British Columbia Electric Railway Co. v. Canadian National Railway Co.*, [1932] S.C.R. 161; *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61; *Sparling v. Quebec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 S.C.R. 1015; *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58; *R. v. Ouellette*, [1980] 1 S.C.R. 568; *Toronto Transportation Commission v. The King*, [1949] S.C.R. 510; *R. v. Murray*, [1967] S.C.R. 262; **distinguished:** *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; *City of Toronto v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; *Fulton v. Energy Resources Conservation Board*, [1981] 1 S.C.R. 153; *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551; *Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 339; **referred to:** *IBEW v. Alberta Government Telephones*, [1989] 2 S.C.R. 318; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Saskatchewan Power Corp. v. TransCanada Pipelines Ltd.*, [1979] 1 S.C.R. 297; *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141; *Public Service Board v. Dionne*, [1978] 2 S.C.R. 191; *R. v. Toronto Magistrates, Ex Parte Tank Truck Transport Ltd.*, [1960] O.R. 497; *R. v. Cooksville Magistrate's Court, Ex parte Liquid Cargo Lines Ltd.*, [1965] 1 O.R. 84; *Canadian Pacific Ltd. v. Telesat Canada* (1982), 36 O.R. (2d) 229; *Arrow Transfer Co.*, [1974] 1 Can. L.R.B.R. 29; *In re Silver Bros., Ltd.*, [1932] A.C. 514; *Crooke's Case* (1691), 1 Show. K.B. 208, 89 E.R. 540; *Gartland Steamship Co. v. The Queen*, [1960] S.C.R. 315; *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566; *Gouvernement de la République démocratique du Congo v. Venne*, [1971] S.C.R. 997.

By Wilson J. (dissenting)

Sparling v. Quebec (Caisse de dépôt et placement du Québec), [1988] 2 S.C.R. 1015; *Attorney-General for British Columbia v. Royal Bank of Canada and Island Amusement Co.*, [1937] 1 W.W.R. 273, aff'd on other grounds by [1937] S.C.R. 459; *Reid v. Canadian Farm Loan Board*, [1937] 4 D.L.R. 248; *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport*

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Dickson

Arrêts examinés: *City of Montreal v. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*, [1968] R.C.S. 118; *Kootenay & Elk Railway Co. c. Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique*, [1974] R.C.S. 955; *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1925] R.C.S. 460; *British Columbia Electric Railway Co. v. Canadian National Railway Co.*, [1932] R.C.S. 161; *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61; *Sparling c. Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 R.C.S. 1015; *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58; *R. c. Ouellette*, [1980] 1 R.C.S. 568; *Toronto Transportation Commission v. The King*, [1949] R.C.S. 510; *R. v. Murray*, [1967] R.C.S. 262; **distinction d'avec les arrêts:** *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; *City of Toronto v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; *Fulton c. Energy Resources Conservation Board*, [1981] 1 R.C.S. 153; *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551; *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339; **arrêts mentionnés:** *FIOE c. Alberta Government Telephones*, [1989] 2 R.C.S. 318; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Saskatchewan Power Corp. c. TransCanada Pipelines Ltd.*, [1979] 1 R.C.S. 297; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Régie des services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191; *R. v. Toronto Magistrates, Ex Parte Tank Truck Transport Ltd.*, [1960] O.R. 497; *R. v. Cooksville Magistrate's Court, Ex parte Liquid Cargo Lines Ltd.*, [1965] 1 O.R. 84; *Canadian Pacific Ltd. v. Telesat Canada* (1982), 36 O.R. (2d) 229; *Arrow Transfer Co.*, [1974] 1 Can. L.R.B.R. 29; *In re Silver Bros., Ltd.*, [1932] A.C. 514; *Crooke's Case* (1691), 1 Show. K.B. 208, 89 E.R. 540; *Gartland Steamship Co. v. The Queen*, [1960] R.C.S. 315; *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566; *Gouvernement de la République démocratique du Congo c. Venne*, [1971] R.C.S. 997.

Citée par le juge Wilson (dissidente)

Sparling c. Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec), [1988] 2 R.C.S. 1015; *Attorney-General for British Columbia v. Royal Bank of Canada and Island Amusement Co.*, [1937] 1 W.W.R. 273, conf. pour d'autres motifs par [1937] R.C.S. 459; *Reid v. Canadian Farm Loan Board*, [1937] 4 D.L.R. 248; *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board*

Commissioners, [1968] S.C.R. 118; *Bank of Montreal v. Bay Bus Terminal (North Bay) Ltd.* (1971), 24 D.L.R. (3d) 13 (Ont. H.C.), aff'd as to the broad application of the benefit-burden doctrine by (1972), 30 D.L.R. (3d) 24 (Ont. C.A.)

Statutes and Regulations Cited

Act respecting Government Telephone and Telegraph Systems, S.A. 1908, c. 14, ss. 1, 5.
Act respecting the Statutes of Canada, S.C. 1867, c. 1, s. 7.
Act to Amend The Telephone and Telegraph Act, S.A. 1956, c. 53, ss. 2, 4.
Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3.
Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, c. A-23, ss. 1(c), (d), 2(2), 4(1), (2), (3), 9(1)(c), (d), (e), 10, 24, 42(1).
Alberta Government Telephones Act, S.A. 1958, c. 85, ss. 3, 34.
Bills of Exchange Act, R.S.C. 1952, c. 15.
Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11.
Canada Business Corporations Act, S.C. 1974-75-76, c. 33, ss. 121, 122.
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, S.C. 1974-75-76, c. 49.
Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32(1)(c).
Companies Act, 1929, S.A. 1929, c. 14.
Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10)(a), (b), (c).
Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 2, 758, 771(3).
Crown Proceedings Act, 1947 (U.K.), 10 & 11 Geo. 6, c. 44, s. 31(1).
Debt Adjustment Act, 1932, S.M. 1932, c. 8.
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.
Government Railways Act, R.S.C. 1886, c. 38 (R.S.C. 1970, c. G-11).
Interpretation Act, R.S.B.C. 1979, c. 206, s. 14.
Interpretation Act, R.S.C. 1952, c. 158, ss. 3(1), 16, 27(2).
Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 3(2), 16, 28.
Interpretation Act, S.C. 1967-68, c. 7.
Interpretation Act, S.P.E.I. 1981, c. 18, s. 14.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64(1).
Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, c. P-37, ss. 1(j), 70(1)(c).
Radio Act, R.S.C. 1970, c. R-1.
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 5, 320(1), (7), (11), (12).
Real Property Act, S.M. 1934, c. 38.
Rural Mutual Telephone Companies Act, S.A. 1935, c. 48.
State Immunity Act, 1978 (U.K.), 1978, c. 33, s. 3.
State Immunity Act, R.S.C., 1985, c. S-18, s. 5.

of Transport Commissioners, [1968] R.C.S. 118; *Bank of Montreal v. Bay Bus Terminal (North Bay) Ltd.* (1971), 24 D.L.R. (3d) 13 (H.C. Ont.), conf. quant à l'application étendue de la théorie des avantages et obligations par (1972), 30 D.L.R. (3d) 24 (C.A. Ont.)

Lois et règlements cités

Act respecting Government Telephone and Telegraph Systems, S.A. 1908, chap. 14, art. 1, 5.
Act to Amend The Telephone and Telegraph Act, S.A. 1956, chap. 53, art. 2, 4.
Acte concernant les Statuts du Canada, S.C. 1867, chap. 1, art. 7.
Acte des chemins de fer de l'État, S.R.C. 1886, chap. 38 (S.R.C. 1970, chap. G-11).
Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, chap. A-23, art. 1c), d), 2(2), 4(1), (2), (3), 9(1)c), d), e), 10, 24, 42(1).
Alberta Government Telephones Act, S.A. 1958, chap. 85, art. 3, 34.
Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2, 758, 771(3).
Companies Act, 1929, S.A. 1929, chap. 14.
Crown Proceedings Act, 1947 (R.-U.), 10 & 11 Geo. 6, chap. 44, art. 31(1).
Debt Adjustment Act, 1932, S.M. 1932, chap. 8.
Interpretation Act, R.S.B.C. 1979, chap. 206, art. 14.
Interpretation Act, S.P.E.I. 1981, chap. 18, art. 14.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10)a), b), c).
Loi d'interprétation, S.C. 1967-68, chap. 7.
Loi d'interprétation, S.R.C. 1952, chap. 158, art. 3(1), 16, 27(2).
Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 3(2), 16, 28.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64(1).
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32(1)c).
Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3.
Loi sur l'immunité des États, L.R.C. (1985), chap. S-18, art. 5.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e supp.), chap. 10, art. 18.
Loi sur la radio, S.R.C. 1970, chap. R-1.
Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11.
Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, S.C. 1974-75-76, chap. 49.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 5, 320(1), (7), (11), (12).
Loi sur les lettres de change, S.R.C. 1952, chap. 15.
Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, S.C. 1974-75-76, chap. 33, art. 121, 122.
Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, chap. P-37, art. 1j), 70(1)c).
Real Property Act, S.M. 1934, chap. 38.
Rural Mutual Telephone Companies Act, S.A. 1935, chap. 48.

Telephone and Telegraph Act, R.S.A. 1922, c. 49.
Telephone and Telegraph Act, R.S.A. 1942, c. 198.
Telephone and Telegraph Act, R.S.A. 1955, c. 332.

Authors Cited

Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.
Halsbury's Laws of England, vol. 44, 4th ed. London: Butterworths, 1983.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
Hogg, Peter W. *Liability of the Crown*. Sydney: Law Book Co., 1971.
Lederman, W. R. "Telecommunications and the Federal Constitution of Canada", in H. Edward English, ed., *Telecommunications for Canada: An Interface of Business and Government*. Toronto: Methuen, 1973.
McLeod, J. G. *The Conflict of Laws*. Calgary: Carswells, 1983.
McNairn, Colin H. H. "Comment" (1978), 56 *Can. Bar Rev.* 145.
McNairn, Colin H. H. *Governmental and Intergovernmental Immunity in Australia and Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.
Swinton, Katherine. "Federalism and Provincial Government Immunity" (1979), 29 *U. of T. Law Journal* 1.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1986] 2 F.C. 179, allowing an appeal from a judgment of Reed J., [1985] 2 F.C. 472, (1984), 15 D.L.R. (4th) 515. Appeal allowed (Wilson J. dissenting); the first constitutional question should be answered in the affirmative, the second in the negative.

Colin K. Irving, John D. Rooke, Peter Hogg, Q.C., and Franklin S. Gertler, for the appellant and the intervener the Attorney General for Alberta.

Eric A. Bowie, Q.C., and Donald J. Rennie, for the intervener the Attorney General of Canada.

Jean-Yves Bernard and Alain Gingras, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Reinhold M. Endres, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

Bruce Judah, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

State Immunity Act, L.R.C. (1985), chap. S-18, art. 5.
State Immunity Act, 1978 (R.-U.), 1978, chap. 33, art. 3.
Telephone and Telegraph Act, R.S.A. 1922, chap. 49.
Telephone and Telegraph Act, R.S.A. 1942, chap. 198.
Telephone and Telegraph Act, R.S.A. 1955, chap. 332.

Doctrine citée

Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.
Halsbury's Laws of England, vol. 44, 4th ed. London: Butterworths, 1983.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
Hogg, Peter W. *Liability of the Crown*. Sydney: Law Book Co., 1971.
Lederman, W. R. «Telecommunications and the Federal Constitution of Canada», in H. Edward English, ed., *Telecommunications for Canada: An Interface of Business and Government*. Toronto: Methuen, 1973.
McLeod, J. G. *The Conflict of Laws*. Calgary: Carswells, 1983.
McNairn, Colin H. H. «Comment» (1978), 56 *R. du B. can.* 145.
McNairn, Colin H. H. *Governmental and Intergovernmental Immunity in Australia and Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.
Swinton, Katherine. «Federalism and Provincial Government Immunity» (1979), 29 *U. of T. Law Journal* 1.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1986] 2 C.F. 179, qui a accueilli un appel d'une décision du juge Reed, [1985] 2 C.F. 472 ** (1984), 15 D.L.R. (4th) 515. Pourvoi accueilli (le juge Wilson est dissidente); la première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative et la seconde une réponse négative.

Colin K. Irving, John D. Rooke, Peter Hogg, c.r., et Franklin S. Gertler, pour l'appelante et l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Eric A. Bowie, c.r., et Donald J. Rennie, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Jean-Yves Bernard et Alain Gingras, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Reinhold M. Endres, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Bruce Judah, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Glenn McFetridge and Dianne Paskewitz, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

E. R. A. Edwards, Q.C., for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Roger B. Langille and Charles P. Thompson, for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island.

Robert G. Richards, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Ronald Stevenson, for the intervener the Attorney General of Newfoundland.

C. R. O. Munro, Q.C., and *M. H. Ryan*, for the respondent CNCP Telecommunications.

Greg Van Koughnett, for the respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

The judgment of Dickson, C.J. and McIntyre, Lamer, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—

I. Introduction

In this case, the Court is asked to determine whether the appellant Alberta Government Telephones ("AGT") is subject to the regulatory authority of the respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission ("CRTC"). Respondent CNCP Telecommunications ("CNCP") contends that AGT is under the jurisdiction of the CRTC. AGT submits it is not, for two reasons: first, it is not a federal work or undertaking within the meaning of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*; and second, even if it were, AGT is a provincial Crown agent and as such is entitled to claim immunity from the relevant federal statutes.

(a) *Procedural History*

On September 17, 1982, CNCP brought an application to the CRTC pursuant to the provisions of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, as amended, the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, S.C. 1974-

Glenn McFetridge et Dianne Paskewitz, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

E. R. A. Edwards, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Roger B. Langille et Charles P. Thompson, pour l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard.

Robert G. Richards, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Ronald Stevenson, pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve.

C. R. O. Munro, c.r., et *M. H. Ryan*, pour l'intimée Télécommunications CNCP.

Greg Van Koughnett, pour l'intimé Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges McIntyre, Lamer, La Forest et L'Heureux-Dubé rendu par

LE JUGE EN CHEF—

I. Introduction

La Cour est appelée à déterminer en l'espèce si l'appelante l'Alberta Government Telephones («AGT») est assujettie au pouvoir de réglementation de l'intimé le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes («CRTC»). L'intimée Télécommunications CNCP («CNCP») prétend que l'AGT relève de la compétence du CRTC. L'AGT prétend le contraire pour deux raisons: premièrement, il ne s'agit pas d'un ouvrage ou d'une entreprise de nature fédérale au sens de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et deuxièmement, même s'il en était ainsi, l'AGT est un mandataire de la Couronne provinciale et peut, à ce titre, invoquer l'immunité contre l'application des lois fédérales pertinentes.

a) *Historique des procédures*

Le 17 septembre 1982, CNCP a présenté au CRTC une requête conformément aux dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2 et ses modifications, de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommuni-*

75-76, c. 49, and the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17. CNCP sought various orders under the *Railway Act* requiring AGT to provide facilities for the interchange of telecommunications traffic between the system operated by CNCP and the system operated by AGT. On October 18, 1982, AGT brought an originating notice of motion under s. 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, as amended, for a writ of prohibition, or relief in the nature thereof.

On October 26, 1984, Reed J. of the Federal Court, Trial Division granted AGT's application for a writ of prohibition in carefully written reasons, now reported at (1984), 15 D.L.R. (4th) 515; [1985] 2 F.C. 472. Reed J. held that AGT was an interprovincial work or undertaking within the meaning of s. 92(10)(a) and thus that AGT fell within the legislative authority of the Parliament of Canada. However, Reed J. also held that the CRTC could not grant the orders applied for by CNCP because AGT was an agent of the provincial Crown and therefore was entitled to claim immunity from the provisions of the *Railway Act*.

The order of Reed J. was set aside by the Federal Court of Appeal (Pratte J., Heald and Urie JJ. concurring) in reasons now reported at [1986] 2 F.C. 179. The Federal Court of Appeal affirmed Reed J.'s conclusion that AGT was a federal undertaking within s. 92(10)(a) but reversed her ruling on the Crown immunity issue.

Leave to appeal was granted by this Court. The Court ordered that this case be heard together with the appeal in *IBEW v. Alberta Government Telephones*, [1989] 2 S.C.R. 318, the decision in which is being delivered concurrently with the present case. The following Attorneys General intervened in support of the appellants in both

cations canadiennes, S.C. 1974-75-76, chap. 49, et de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17. CNCP sollicitait différentes ordonnances en application de la *Loi sur les chemins de fer* en vue d'obliger l'AGT à fournir des installations pour l'échange de services de télécommunications entre le système exploité par CNCP et celui exploité par l'AGT. Le 18 octobre 1982, l'AGT a déposé un avis de requête introductif d'instance en application de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), chap. 10 et ses modifications, en vue d'obtenir un bref de prohibition ou un redressement de même nature.

Le 26 octobre 1984, le juge Reed de la Division de première instance de la Cour fédérale a décerné le bref de prohibition demandé par l'AGT dans des motifs rédigés avec beaucoup de soin et maintenant publiés à [1985] 2 C.F. 472 ***, (1984), 15 D.L.R. (4th) 515. Le juge Reed a conclu que l'AGT était un ouvrage ou une entreprise de nature interprovinciale au sens de l'al. 92(10)(a) et qu'elle relevait donc de la compétence législative du Parlement du Canada. Toutefois, le juge Reed a également conclu que le CRTC ne pouvait accorder les ordonnances demandées par CNCP parce que l'AGT était un mandataire de la Couronne provinciale et pouvait donc invoquer l'immunité contre l'application des dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*.

La Cour d'appel fédérale (le juge Pratte, aux motifs duquel ont souscrit les juges Heald et Urie) a annulé l'ordonnance du juge Reed dans des motifs maintenant publiés à [1986] 2 C.F. 179. Elle a toutefois confirmé la conclusion du juge Reed que l'AGT était une entreprise fédérale au sens de l'al. 92(10)(a), mais a infirmé sa décision sur la question de l'immunité de la Couronne.

Cette Cour a accordé l'autorisation de pourvoi. Elle a ordonné que le présent pourvoi soit entendu en même temps que le pourvoi *FIOE c. Alberta Government Telephones*, [1989] 2 R.C.S. 318, dont les motifs sont rendus en même temps que le présent arrêt. Sont intervenus à l'appui des appelants dans les deux instances les procureurs

*** Faits résumés par l'éditeur. Référence sera faite aux pages des motifs de jugement pour les extraits des faits cités par le juge et non publiés au Recueil de la Cour fédérale.

cases: Quebec, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, Prince Edward Island, Saskatchewan and Newfoundland. The Attorney General of Canada intervened in support of the respondents in both appeals.

(b) *Constitutional Provisions and Questions*

Constitution Act, 1867

The applicable constitutional provisions are as follows:

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say,—

29. Such Classes of Subjects as are expressly excepted in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subject next hereinafter enumerated; that is to say,—

10. Local Works and Undertakings other than such as are of the following Classes:—

(a) Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province;

(b) Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country;

(c) Such Works as, although wholly situate within the Province, are before or after their Execution declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces.

généraux du Québec, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve. Le procureur général du Canada est intervenu à l'appui des intimés dans les deux pourvois.

b) *Les dispositions et les questions constitutionnelles*

Loi constitutionnelle de 1867

Voici les dispositions constitutionnelles applicables:

91. Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces par la présente loi mais, pour plus de certitude, sans toutefois restreindre la généralité des termes employés plus haut dans le présent article, il est par les présentes déclaré que (nonobstant toute disposition de la présente loi) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés ci-dessous, à savoir:

29. les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir:

10. les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes:—

a) lignes de bateaux à vapeur ou autres navires, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;

b) lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays britannique ou étranger;

c) les ouvrages qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés, par le Parlement du Canada, être à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces;

The following constitutional questions were set by order of the Court:

1. Is Alberta Government Telephones a work or undertaking within the legislative authority of the Parliament of Canada by virtue of s. 92(10)(a) or otherwise of the *Constitution Act, 1987*?
2. If the answer to question 1 is in the affirmative, is Alberta Government Telephones bound by the relevant provisions of the *Railway Act*?

II. The Facts

The factual analysis of AGT's enterprises provided by Reed J. is most helpful and was acknowledged by counsel to be both accurate and complete (see the judgment of the Federal Court of Appeal, *supra*, at p. 195). It is necessary, however, to review the facts in some detail as they are critical to the determination of both constitutional questions, in particular the first.

(a) *The Statutory History of AGT and the Role of the Alberta Public Utilities Board*

AGT began operations in 1906. By section 1 of its inaugural statute, *An Act respecting Government Telephone and Telegraph Systems*, S.A. 1908, c. 14, the Government of Alberta was granted authority to purchase, construct and operate "in the province a telephone or telegraph system or systems" In section 5, the Government of Alberta is defined as "His Majesty in the right of the Province of Alberta". This statute appears as *The Telephone and Telegraph Act* in R.S.A. 1922, c. 49, R.S.A. 1942, c. 198, and R.S.A. 1955, c. 332. In *An Act to Amend The Telephone and Telegraph Act*, S.A. 1956, c. 53, an amending statute, there are several references to the "Alberta Government Telephone System" — see ss. 2 and 4. (An earlier reference to "Alberta Government Telephones" may be found in *The Rural Mutual Telephone Companies Act*, S.A. 1935, c. 48.)

La Cour a, par ordonnance, formulé les questions constitutionnelles suivantes:

1. L'Alberta Government Telephones est-elle un ouvrage ou une entreprise qui relève de la compétence législative que possède le Parlement du Canada en vertu de l'al. 92(10)a) ou d'une autre disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
2. En cas de réponse affirmative à la première question, l'Alberta Government Telephones est-elle liée par les dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer*?

II. Les faits

L'analyse des faits présentée par le juge Reed concernant l'entreprise de l'AGT s'avère des plus utiles et les avocats des parties reconnaissent qu'elle est à la fois exacte et complète (voir l'arrêt de la Cour d'appel fédérale, précité, à la p. 195). Il est cependant nécessaire de revoir les faits de façon quelque peu détaillée parce qu'ils sont essentiels à la résolution des deux questions constitutionnelles et à la première en particulier.

a) *L'historique législatif de l'AGT et le rôle de l'Alberta Public Utilities Board*

L'AGT a commencé à exploiter son entreprise en 1906. Selon l'article premier de sa loi constitutive intitulée *An Act respecting Government Telephone and Telegraph Systems*, S.A. 1908, chap. 14, le gouvernement de l'Alberta avait le pouvoir d'acheter, de construire et d'exploiter [TRADUCTION] «dans la province un seul ou plusieurs systèmes de téléphone ou de télégraphe . . . ». À l'article 5, le gouvernement de l'Alberta est défini comme [TRADUCTION] «Sa Majesté du chef de l'Alberta». Cette loi, intitulée *The Telephone and Telegraph Act*, figure à R.S.A. 1922, chap. 49, R.S.A. 1942, chap. 198, et R.S.A. 1955, chap. 332. Dans *An Act to Amend The Telephone and Telegraph Act*, S.A. 1956, chap. 53, une loi modificatrice, on mentionne à plusieurs reprises le [TRADUCTION] «Service téléphonique du gouvernement de l'Alberta» — voir les art. 2 et 4. (On trouve la mention des [TRADUCTION] «Services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta» dans une loi antérieure intitulée *The Rural Mutual Telephone Companies Act*, S.A. 1935, chap. 48.)