

de l'ouvrage crée une impression de confusion et de désordre qui fait conclure, peut-être trop rapidement, que « l'on en est encore aux premiers pas dans le domaine des idéologies au 19^e siècle » (34).

Mais si cette conclusion est probablement juste en elle-même, l'on peut tout de même se demander si l'impression de pauvreté dans l'analyse des idéologies du 19^e siècle ne tient pas précisément au choix des textes d'auteurs qui, nonobstant leur grande valeur et leur réputation par ailleurs, n'ont dans aucun cas fait de l'étude des idéologies au 19^e siècle leur préoccupation majeure, du moins dans les textes retenus. D'autre part, si l'on tient compte de plus que ces textes sont tous très connus et relativement faciles à obtenir, l'on peut se demander pourquoi Jean-Paul Bernard a choisi de faire le publier de nouveau quand s'offrait l'alternative de retenir des textes moins connus ou non publiés, des extraits de mémoires ou de thèse difficilement accessibles. Ou bien pourquoi n'avoir pas retenu avec présentation et commentaires, une série de textes idéologiques du 19^e siècle ? L'on aurait pu ainsi inciter à ces analyses idéologiques dont on déplore l'absence et la faiblesse. Tel qu'il se présente ici, l'ouvrage de Jean-Paul Bernard n'offre pas autant d'intérêt qu'il aurait pu le faire.

Faut-il soulever aussi les quelques problèmes que pose la présentation, seul texte inédit du recueil ? Retenons seulement comme l'avoue l'auteur (10, 35), une conception assez éclectique de l'idéologie où l'inspiration marxiste n'est pas absente, mais où les références à la fois à Althusser et au fonctionnalisme entraînent des difficultés telles que l'on doit presque se réduire à identifier d'une façon très positiviste idéologie et rationalisation de sorte que tout discours rationnel, tout discours théorique parce que rationnel et théorique, pourrait être idéologique (11). Il y a là une pointe d'anti-rationalisme inconscient d'assez mauvais aloi. Là n'est évidemment pas l'intention de l'auteur, mais sa description de l'idéologie a une logique dont il n'est pas maître. Il est d'ailleurs troublant que Gilles Bourque et Nicole Frenette soient les seuls à voir leur conception de l'idéologie critiquée (20-1); or ils sont les seuls à présenter une conception rigoureuse et non idéaliste de l'idéologie.

La sévérité de cette critique ne doit pas faire oublier les mérites de l'ouvrage. En particulier, il faut signaler la justesse du bilan que Jean-Paul Bernard fait de l'analyse des idéologies du 19^e siècle, et de l'identification des secteurs où cette analyse est quasi absente (31-5). Il signale avec raison que l'ensemble des études portent sur le clergé et sur des composantes de la bourgeoisie canadienne-française. Demeure intouchée l'étude de l'idé-

ologie de la grande bourgeoisie anglophone, bourgeoisie dominante, bourgeoisie d'affaire surtout, mais aussi bourgeoisie professionnelle. Et l'on connaît bien peu aussi l'idéologie de la bourgeoisie rurale et artisanale. Quand au peuple des villes et des campagnes, nous ignorons tout de sa réaction à la lutte des idéologies dont il est finalement l'enjeu. Il y a là des voies à explorer de toute urgence. Espérons que ce volume par ses défauts autant que par ses qualités incitera à une meilleure découverte de notre passé et de notre présent idéologiques. Il aura trouvé là sa justification.

ANDRÉ VACHET
Université d'Ottawa

Andrée Lajoie, **Expropriation et fédéralisme au Canada**. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 1972, 328 p.

L'ouvrage du professeur Lajoie est d'une inspiration nouvelle tant par le sujet choisi que par la manière d'en traiter.

Les problèmes constitutionnels posés par l'expropriation avaient à ce jour assez peu retenu l'attention des auteurs, phénomène possiblement explicable en partie par le silence du texte constitutionnel à ce sujet, qui pouvait inciter à n'en traiter qu'incidemment à quelqu'autre chef de compétence. Un intérêt heureusement accru ces dernières années pour les questions d'environnement et d'aménagement du territoire appelait un ouvrage approfondi sur les aspects constitutionnels de l'expropriation. Celui-ci répond à cette attente.

Mais la nouveauté ne s'arrête pas là et se marque encore de ce que l'auteur, puisant aux sources de la science administrative, s'est avisé de suggérer une structure administrative, idéale pourrait-on dire, en matière d'expropriation, s'appliquant ensuite à analyser les obstacles constitutionnels à son implantation. Avec le résultat que cette étude, après un premier volet constitutionnel de présentation relativement classique, en ouvre un deuxième, plus court, où le fédéralisme canadien, au seul chapitre de l'expropriation bien entendu, se trouve mesuré en quelque sorte à l'étalon des exigences de l'efficacité administrative. L'intérêt de la démarche se passe de démonstration.

C'est à propos de l'un et l'autre volets de l'ouvrage que j'aimerais livrer successivement ici quelques réflexions.

Le droit constitutionnel canadien est dans beaucoup de ses développements jurisprudentiels et même doctrinaux trop déficient en concepts clairs et en rationalisations explicites pour qu'il ne vaille pas la peine de faire assez grand état des qualités de l'ouvrage à ce point de vue. A mon sens, les premiers

mérites de l'ouvrage résident dans sa clarté, dans l'excellence de sa documentation et dans la très belle rigueur de ses démonstrations. Pour l'ensemble du droit public, il s'agit d'une contribution importante, tant il est vrai qu'une analyse constitutionnelle approfondie d'un problème comme celui de l'expropriation commandait que l'on puise dans presque tous les secteurs du droit public, à partir de celui, si difficile, du droit de la prérogative jusqu'aux droits des Indiens sur leurs terres et aux diverses immunités internationales des biens des Etats étrangers, en passant par tous les pièges du partage de la puissance législative découlant du fédéralisme. Rien de tout cela n'a été éludé par l'auteur, à qui l'on est redevable maintenant d'une étude qui, par l'ampleur du paysage qu'elle embrasse et par la netteté de la description qu'elle en fournit, est ma foi plus qu'une monographie constitutionnelle de facture ordinaire et pourrait servir d'appui à un programme d'études de droit public fondamental canadien !

Si je mets de côté quelques désaccords de détail de ma part, très peu nombreux au reste, une seule chose demeure qui me sépare d'une des lignes de fond de cet ouvrage. C'est une divergence à mon sens assez importante, sur laquelle je m'explique immédiatement. A propos du fondement constitutionnel de la compétence, fédérale ou provinciale, en matière d'expropriation, l'analyse s'ouvre sur l'idée qu'il s'agit d'une compétence strictement *incidente*, qui découle de certaines autres, de nature expresse, et qui doit se justifier comme nécessaire à leur pleine réalisation (87). Cela convainc tout de suite : une mesure d'expropriation peut être, selon le cas, affaire de chemins de fer (art. 92,10), de service postal (art. 91,5), de développement municipal (art. 92,8), etc. Mais on mesure mieux l'importance de ce point de vue à ses conséquences. Du côté provincial, l'expropriation n'origine pas nécessairement de la compétence sur la propriété et les droits civils (art. 92, 13). Du côté fédéral, elle n'origine jamais, comme on l'a parfois soutenu, de la compétence sur la propriété publique (art. 91, 1-A), vu l'absurdité qu'il y aurait à ce qu'une compétence législative sur une portion de territoire, nécessairement limitée, puisse être invoquée pour justifier son agrandissement (remarque aussi applicable à l'art. 92, 5; sauf peut-être si c'était la seule façon de la garder intacte, dans le cas de certains minages et déversements d'eau !). Jusqu'ici mon accord est complet. La rigueur de la démonstration de l'auteur emporte l'adhésion spontanée !

Mais cela étant, et compte tenu de cette présentation constitutionnelle fondamentale de l'expropriation sur le modèle, non pas privatiste d'une acquisition forcée de propriété,

mais bien d'une *public policy*, municipale, ferroviaire ou aérienne, on se serait attendu à ce que l'auteur, dans son analyse des limites imposées aux expropriations d'un ordre de gouvernement par les compétences législatives de l'autre (2^{ème} partie, ch. 3), mène une très rude bataille contre l'idée de voir une telle limite dans le seul statut légal du propriétaire de l'objet exproprié. En clair, si, comme le fait l'auteur, l'on prend de l'expropriation une vision de droit public, il devrait en résulter qu'une province ne peut être empêchée d'exproprier, même de façon isolée, l'immeuble d'une banque, que si cette mesure a un caractère bancaire déguisé et non du seul fait que le propriétaire de l'immeuble est une compagnie, donc une créature, fédérale. Or ce n'est pas la conclusion de l'auteur, pour qui l'expropriation provinciale d'un bien d'une compagnie fédérale, en plus de devoir répondre à cette exigence de validité propre dont on vient de parler, doit en satisfaire deux autres encore : être d'application générale et ne point paralyser la compagnie en question.

Mais je veux faire remarquer tout de suite que cette triple exigence, infiniment contraignante et jusqu'à l'absurdité dans certains cas (voir la courte mais intéressante analyse de l'affaire B.C. Power Corporation, p. 168), l'auteur la transpose, à mon sens imprudemment, d'un secteur tout différent de celui de l'expropriation, en l'occurrence et primordialement du pouvoir des provinces de légiférer sur la vente des valeurs mobilières des compagnies fédérales. Or j'estime qu'une expropriation provinciale, par ailleurs valide et justifiée, des biens ou actions d'une compagnie fédérale est à un moindre degré affaire de droit fédéral de compagnie que ne l'est une réglementation ou restriction de sa capacité de vendre ses actions sur le marché, fonction inhérente à l'idée même de corporation. Qualifier l'appropriation forcée des biens ou actions d'une compagnie comme étant constitutionnellement et en elle-même une mesure de droit de compagnie, c'est en quelque sorte *privatiser* ou *commercialiser* la notion constitutionnelle de l'expropriation, ce dont, et c'est le moins qu'on puisse dire, l'on ne s'attendait pas de l'auteur d'*Expropriation et fédéralisme*, compte tenu de ses prémisses de départ !

Et ce n'est pas tout. Si l'on accepte, au chapitre des limites constitutionnelles aux compétences d'expropriation, de mettre assez fortement l'accent sur le statut légal du propriétaire de l'objet exproprié, l'on peut être tenté dès lors, si l'on a par ailleurs – et cette fois malheureusement – de fortes qualités de logicien, de distinguer entre les actions d'une compagnie et ses biens, les premières étant la propriété de quelqu'un d'autre que la compagnie. Avec le résultat, et c'est tout là la

stupéfiante affaire B.C. Power Corporation, qu'une province sera inhabile à exproprier, à des fins provinciales, les actions d'une compagnie provinciale possédées par une compagnie fédérale si, quant à cette dernière, la triple exigence évoquée ci-haut ne se trouve pas à être satisfaite. C'est une totale absurdité que le résultat de cette décision et je n'ai point été surpris que l'auteur le désapprouve. Mais il m'a surpris que soit reprise dans l'ouvrage – et assez nettement mise en évidence – cette distinction entre les actions d'une compagnie et ses biens, à des fins d'expropriation. Je la crois impertinente, d'un formalisme affligeant, et être le produit ultime de cette conceptualisation constitutionnelle de l'expropriation opérée en référence au propriétaire du bien exproprié. Il me semble qu'il aurait été infiniment plus profitable de distinguer par exemple l'expropriation d'un immeuble d'une compagnie d'une part et l'étatisation de celle-ci d'autre part et d'analyser l'une et l'autre mesures dans leur « pith and substance » au lieu qu'en termes corporatistes et en exclusive référence à l'identité du propriétaire de leur objet.

C'est pour moi une faiblesse de l'ouvrage. On pourrait toutefois vouloir lui trouver une justification de la façon suivante. Il arrive en effet que ce raisonnement dont on vient de faire état pour le désapprouver est celui-là même que la jurisprudence a appliqué à l'expropriation provinciale des biens de la Couronne fédérale, allant même cette fois jusqu'à conclure que pareille mesure n'était jamais valide, vu que ce serait là matière de propriété publique fédérale, compétence fédérale exclusive (art. 91, 1-A). Mais l'expropriation fédérale des biens de la Couronne provinciale ne devait jamais connaître une telle barrière. L'auteur reconnaît d'ailleurs qu'il est juridiquement possible pour une société fédérale comme le Canadien Pacifique, même si elle n'est pas agent aux droits de la Couronne, d'exercer ses pouvoirs d'expropriation octroyés par loi fédérale, contre les biens de la Couronne provinciale, et même contre le site de la législature québécoise, mais que l'Etat québécois lui, ne peut pas exproprier un terrain inoccupé que détiendrait pour fin de spéculation, disons le Canadien National, Société de la Couronne (145-6). Cette situation, l'auteur l'a analysée de façon très approfondie et très critique, dans un développement d'un grand intérêt. On se demande alors pourquoi l'avoir en quelque sorte transposée, partiellement, dans le champ des expropriations, sûrement pas moins fréquentes, des compagnies privées. A cause, dira-t-on, de l'affaire B.C. Power Corporation, qui est à cet effet. Mais j'ai du mal à accepter qu'un ouvrage de la qualité d'*Expropriation et fédéralisme* donne pour le droit établi le résultat

d'une seule décision, infiniment discutable et émanant au surplus d'un tribunal de première instance (voir le commentaire très désapprobateur que lui consacre B. Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 1969, p. 586, que ne cite cependant pas Andrée Lajoie).

Voilà donc la seule réserve importante que m'inspire cet ouvrage. A la réflexion, cette réserve me vient probablement de ce que, sur quelques points je l'aurais souhaité plus critique, voire plus négatif, en ce sens qu'avec le talent qui lui permet de proposer les siennes propres, l'auteur aurait dû s'attaquer aux mauvaises rationalisations des autres, pour en empêcher une éventuelle consécration. En toute hypothèse, cela aurait pu mener à la conclusion qu'en certaines matières de droit constitutionnel, la conceptualisation devient, à partir d'une certaine limite, impossible. Tout devient alors affaire de faits et de données et d'une utilité plus ou moins grande. C'est le lieu d'une inévitable jurisprudence empirique. Car les faits bruts valent mieux que les mauvaises catégories !

Mais justement l'orientation empirique, d'inspiration sociologique en l'occurrence, n'est point du tout une avenue qui soit absente de l'ouvrage. Elle y est clairement présente dans le deuxième volet annoncé plus haut. C'est, et à son meilleur, l'auteur des *Structures administratives régionales* et du *Pouvoir déclaratoire du Parlement* que l'on retrouve dans cette dernière partie, à la fois constitutionnelle et administrative, où un modèle administratif d'aménagement et d'expropriation est proposé, que l'auteur confronte ensuite à la constitution pour juger s'il y est conforme, jugeant en retour la constitution en ce qu'elle autorise ou rend impossible la réalisation de la structure idéale !

D'une certaine façon l'entreprise peut paraître avoir quelque chose de piégé. Car en effet, faire accepter dans le cadre d'une constitution fédérale prévoyant deux lieux de décision en matière d'expropriation et d'aménagement, une politique de rationalisation et de centralisation qui n'en prévoirait qu'un seul – provincial de surcroît – n'est pas nécessairement une tâche aisée, ni même très réaliste. C'est tout le régime fédéral canadien qui se trouve ici en cause, à propos duquel l'auteur y va de quelques flèches. En faisant allusion au principe de la prépondérance fédérale en matière législative, il considère que tout se passe comme s'il fallait avoir décidé, il y a cent ans une fois pour toutes, que les bureaux de poste auraient toujours la prépondérance sur les écoles et que plus jamais la collectivité ne choisirait entre investir dans les hôpitaux ou les armes défensives (200). Et, à propos de la double compétence, fédérale et provinciale, d'expropriation et de l'absence

d'uniformité législative et réglementaire qui s'ensuit, il constate que le principe qui veut que tous soient égaux devant la loi a peut-être un sens, mais qu'il ne se réfère certainement pas à l'égalité de tous les expropriés devant tous les expropriants (201). Toutes observations qui nous reportent en somme au premier paragraphe de l'ouvrage où sur un ton léger Andrée Lajoie associe le droit matrimonial au fédéralisme qu'elle dit encombrant et peu utile lorsque les parties intéressées s'entendent et inapte à solutionner leurs conflits lorsque, au contraire, il s'en présente (1). Intéressant tout cela, quoiqu'un peu court. Mais ce n'était pas là l'essentiel du propos de l'auteur.

L'opération de réduction à l'unité des pouvoirs en matière d'aménagement et d'expropriation – à laquelle incidemment la constitution canadienne ne s'est pas si mal prêtée – nous vaut une analyse fort bien menée du système judiciaire et des diverses techniques de délégation fédérale-provinciale, par quoi l'ouvrage s'est trouvé encore enrichi de l'étude de deux autres importants chapitres du droit constitutionnel. Il apparaît assez improbable que le gouvernement fédéral décide de déléguer ses pouvoirs de conception, en matière d'aménagement, à un ministère provincial. Je suis moins certain que l'auteur cependant que cela serait constitutionnellement impossible (234) vu qu'il ne s'agirait pas de délégation inter-parlementaire. Reste cependant l'article 96 comme dernier obstacle à une structure judiciaire fédérale-provinciale intégrée en matière d'expropriation. L'analyse soumise convaincra, je le souhaite, ceux qui ne le seraient pas encore que tout ce que mérite cette disposition, c'est l'abolition.

Mais en-deçà de toute préoccupation d'ordre constitutionnel, c'est surtout le modèle administratif de structure d'expropriation suggéré par l'auteur et le cheminement suivi pour son élaboration qui ont retenu mon attention. J'aurais aimé que l'analyse en soit plus longue encore tant me semble riche et utile cette méthode consistant à dégager une structure juridique à partir d'outils d'analyse fournis par la sociologie de l'administration. Cette avenue, qui était déjà celle des *Structures administratives régionales*, me semble de celles que les juristes de droit public devraient emprunter fréquemment. Son application à l'expropriation nous fournit un gage de sa fertilité. J'y vois pour ma part une certaine promesse de rajeunissement du droit administratif.

Expropriation et fédéralisme est pour l'ensemble du droit public canadien un ouvrage important !

FRANÇOIS CHEVRETTE
Université de Montréal

Howard A. Leeson and Wilfried Vanderelst, eds., **External Affairs and Canadian Federalism: The History of a Dilemma**. Toronto and Montreal: Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1973, pp. v, 138.

Books of readings differ markedly in their utility. This one falls somewhere in the middle; while it will be useful to students, it would have been even more so if a somewhat different selection and arrangement of materials had been used. Certainly it is questionable, in view of the limitations of space, whether the sketchy section on the development of Canadian autonomy in external affairs needed to be included, particularly as a collection of such materials already exists and the story of that development has often been told. If the section had been omitted, the book could have been organized and expanded around the two major problems relating to external affairs and Canadian federalism, and its sub-title altered to reflect the change in format.

In the treatment of one of these problems – the implementation of Canadian treaties – it is surprising that there is no reference to *Johannesson v. West St Paul*, or to the Canada Temperance Federation case, which most judges of the Supreme Court of Canada used as a basis for their judgments in the *Johannesson* case. It might have been well, too, even though the editors dismissed this problem as of little consequence, if they had published excerpts from the articles in which Professors H.F. Angus and W.R. Lederman proposed means for getting out of the dilemma. In the treatment of the second problem – the competence of the provinces in external affairs – the most striking omission is an extract from the *Scott* case that would have demonstrated the possibilities of provincial action under private international law rather than public international law.

A genuinely interpretative article, with special emphasis on the second problem, would have been a valuable adjunct to the book, but as books of readings go, that was perhaps too much to expect.

J. MURRAY BECK
Dalhousie University

Donald C. Rowat, ed., **Provincial Government and Politics: Comparative Essays**, Second Edition. Ottawa: Department of Political Science, Carleton University, 1973, pp. 572.

It is apparent that the discipline of political science in Canada is witnessing an increased interest in provincial government and politics as indicated by the increasing number