Document généré le 14 juil. 2025 21:08

Les Cahiers de droit

À propos de l'affaire pilote : les compétences provinciales en matière de réglementation du commerce

Nicole Duplé

Volume 15, numéro 3, 1974

URI : https://id.erudit.org/iderudit/041975ar
DOI : https://doi.org/10.7202/041975ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

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

Découvrir la revue

Citer cet article

Duplé, N. (1974). À propos de l'affaire pilote : les compétences provinciales en matière de réglementation du commerce. *Les Cahiers de droit*, *15*(3), 569–612. https://doi.org/10.7202/041975ar

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1974

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

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

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

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

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

À propos de l'affaire pilote : les compétences provinciales en matière de réglementation du commerce

Nicole DUPLÉ *

Le 27 septembre 1973, la Cour d'appel du Québec se prononçait sur la constitutionnalité de l'article 109 b) de la *Loi de la régie des alcools* [1], devenu l'article 96 de la *Loi de la Commission de contrôle des permis d'alcool* [2] qui se lit ainsi :

> « 109. Aucune boisson alcoolique, sauf la bière dont le transport est prévu à l'article 110, ne peut être transportée dans la province excepté
>
> . . .
>
> b) par tout personne l'ayant acquise légalement de la Régie ou qui l'a acquise après autorisation de la Régie ».

Malgré cette disposition, Fernand Pilote, un employé du Manoir du Rocher Inc. d'Alma se rendit le 4 novembre 1968 au Nouveau-Brunswick où il fit l'acquisition, pour le compte de son employeur, détenteur d'une licence de la Régie, de 136 bouteilles de boissons alcooliques. Pendant le voyage du retour vers Alma, il se fit appréhender par la police provinciale à Saguard, district de Saguenay, et ses bouteilles furent confisquées. Peu après, la Régie des alcools déposa une plainte contre Pilote qu'elle accusa d'avoir illégalement transporté des boissons alcooliques contrairement aux dispositions de l'article 109 b).

Ce même article avait fait dans le passé quelques malheureux [3]. Ces derniers n'avaient cependant pas soulevé régulièrement son inconstitutionnalité, faute d'avoir délivré avis préalable de leur intention au Procureur général de la province. Pilote ayant pour sa part satisfait aux exigences de l'article 95 du *Code de procédure*, la

* Professeur, Faculté de Droit, Université Laval.

1. S.R.Q. 1964, c. 44.
2. L.Q. 1971, c. 19.
3. Voir : *Régie des Alcools* v. *Nolin*, [1970] B.R. 837 ; *Régie des Alcools* v. *Bourdeau*, C.A.Q. A-4877 ; *La Reine* v. *Gagnon*, [1970] B.R. 571 ; *Régie des Alcools* v. *Côté*, [1971] B.R. 175.

cause fut portée devant la Cour des sessions de la paix, sur les seules questions de droit.

Le juge de première instance acquitta Pilote et annula la saisie après avoir déclaré:

> « Dans le présent cas, il s'agit d'une transaction commerciale à caractère interprovincial et le transport qui en a été la suite normale et logique a le même caractère. La législature provinciale a pleinement juridiction pour contrôler le transport à l'intérieur des limites de la province, mais c'est le Parlement fédéral qui a le pouvoir de régir le trafic et le commerce à caractère international et interprovincial et l'art. 109 b) n'est "intra vires" qu'à la condition qu'il n'ait pour effet de régir que le transport à l'intérieur des limites de la province »[4].

Cette décision fut frappé d'appel par la Régie, et, après la disparition de cette dernière, le Procureur général de la province reprit l'instance en son lieu et place. En Cour d'appel, le juge Lajoie, avec lequel le juge Rinfret se déclara d'accord, exprima l'opinion que la réglementation du transport de boissons alcooliques dans la province, d'où qu'elles proviennent, était l'exercice d'un pouvoir ancillaire à celui d'en contrôler le commerce local même si secondairement, accessoirement ou indirectement l'exercice de ce pouvoir avait pour effet d'empêcher l'importation de boissons légalement acquises dans une autre province[5]. Or, quelque trois mois plus tard, la Cour suprême invalidait une réglementation manitobaine dont les caractéristiques permettait d'établir un parallèle très net avec l'article 109 b) de la *Loi de la Régie des alcools*[6]. Une telle contradiction dans les solutions données à si court terme à des problèmes très semblables en substance, illustre bien les difficultés que les juges éprouvent à rattacher une opération commerciale à l'un des deux compartiments de compétences, fédérale ou provinciale.

En 1957, dans le *renvoi concernant la validité de la loi ontarienne de mise en marché de produits de la ferme*[7], certains juges tentèrent de cerner la zone grise existant entre ces deux compartiments, alors que les compétences fédérales promettaient de prendre une extension telle, qu'elle faisait naître un doute quant au caractère absolu de certaines compétences provinciales affirmées jusque là. Les opinions exprimées alors ont été confirmées dans une certaine mesure par des décisions subséquentes. L'affaire *Pilote* fournit donc un bon prétexte pour

4. Cité par le juge RIVARD dans la décision non rapportée de la Cour d'appel du Québec: *La Régie des Alcools du Québec* v. *Fernand Pilote*, C.A.Q., district de Québec, 27 septembre 1973, A-4913 p. 10.

5. *Ibid.*, p. 21.

6. *Burns Foods Ltd. et al.* v. *Le Procureur Général du Mnitoba et al.*, 40 D.L.R. (3d) 731.

7. [1957] S.C.R. 198.

retracer l'évolution des compétences provinciales en matière de réglementation du commerce et il nous semble opportun pour ce faire, de distinguer les deux périodes, antérieure et postérieure à la référence.

Dans une première section, l'examen des principes du partage entre le fédéral et les provinces tels qu'ils ressortent de la jurisprudence jusqu'à 1957 nous permettra de déterminer le contenu et la portée des compétences provinciales à la veille de la référence [8]. Partant de cette dernière, nous examinerons dans une deuxième section l'application récente des principes dégagés antérieurement.

SECTION I

Les principes du partage en matière de réglementation du commerce 1867-1957

En 1867, l'*A.A.N.B.* confiait au Parlement fédéral le pouvoir de réglementer les échanges et le commerce en le spécifiant dans la deuxième énumération de l'article 91 dont le paragraphe final est ainsi rédigé :

> « Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprise dans l'énumération des catégories de sujet exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces. »

Dès lors, se posait le problème épineux de concilier la généralité des termes utilisés avec l'attribution de certaines compétences exclusives aux provinces. Le dilemme fut soumis pour la première fois en 1878 à la Cour suprême [9] qui décida qu'une loi ontarienne imposant à un brasseur l'obligation d'obtenir une licence pour vendre ses boissons, était *ultra vires* car elle interférait avec les pouvoirs du Dominion de prélever des deniers par tout mode de taxation et de réglementer les échanges et le commerce. Certains juges [10] émirent l'opinion que les compétences provinciales, déclarées exclusives, devaient être interprétées de manière à ne pas entrer en conflit avec 91(2) auquel était conférée par ailleurs une très large acception. Le juge Strong déclarait en effet :

> « That the regulation of trade and commerce in the Provinces, domestic and internal as well as foreign and externel, is by the British North

8. *Ibid.*

9. *Severn* v. *The Queen*, (1878) 2 S.C.R. 70.

10. Voir en particulier l'opinion exprimée par les juges SRONG et FOURNIER.

> America Act exclusively conferred upon the Parliament of the Dominion, calls for no demonstration, for the language of the Act is explicit »[11].

Deux ans plus tard, dans *City of Fredericton* v. *The Queen*[12], le juge en chef Ritchie entérinait cette opinion en ces termes:

> « The right to regulate trade and commerce is not to be overriden by any local legislation in reference to any subject ower which power is given to the local legislature »[13].

L'affaire Parson[14] donnera l'occasion au Conseil privé de réfuter une interprétation aussi dangereuse pour l'autonomie des provinces et du même coup permettra à ces dernières d'affirmer progressivement leurs compétences en matière de réglementation du commerce local.

Paragraphe 1. Le sens et la portée de 91(2)

Dans l'affaire Parson, Sir Montague Smith observait que si les mots « réglementation des échanges et du commerce » devaient être compris dans leur sens littéral, la mention de plusieurs autres catégories de sujets dans l'article 91, comme par exemple les banques, les poids et mesures, les lettres de change et les billets promissoires, l'intérêt de l'argent, la banqueroute et la faillite, devenait inutile[15]. Les articles 91 et 92 devaient être lus ensemble et interprétés à la lumière l'un de l'autre[16].

Recherchant alors la signification des termes mentionnés à l'article 91(2), il déclarait:

> « . . . they would include political arrangments in regard to trade requiring the sanction of parliament, regulation of trade in matters of interprovincial concern, and it may be that they would include general regulation of trade affecting the whole dominion »[17].

Une telle précision permettra de conclure que cet article n'autorisait pas le Dominion à réglementer les contrats d'un commerce particulier dans une province. Le sens ainsi conféré à l'article 91(2) sera approuvé dans l'affaire *John Deere Plow* v. *Wharton*[18] et la

11. (1878) 2 S.C.R. 70, p. 104.
12. (1880) 3 S.C.R. 505.
13. *Ibid.*, pp. 540-541.
14. (1881-82) 7 A.C. 96.
15. *Ibid.*, p. 112.
16. *Ibid.*, pp. 108-109.
17. *Ibid.*, p. 113.
18. [1915] A.C. 330.

restriction, étendue au commerce particulier tout entier dans *Procureur général du Canada* v. *le Procureur général de l'Alberta* [19].

S'appuyant sur cette dernière décision, la Cour suprême invalidera dans l'affaire *The King* v. *Eastern Terminal Elevator* [20], une loi fédérale réglementant le commerce du blé et assujettissant tout propriétaire ou opérateur d'élévateur, d'entrepôts et de moulins ainsi que certains commerçants en grains à l'obtention d'une licence. Cette loi prévoyait également la supervision de la manutention ainsi que de l'entreposage du blé et interdisait aux personnes opérant ou ayant des intérêts dans un élévateur terminal d'acheter ou vendre cette denrée. Le juge Duff mentionnera dans son opinion :

> « The Act is an attempt to regulate, directly and through the instrumentality of Grain Commissioners, the occupations mentioned. It is also an attempt to regulate generally elevators as warehouses for grain, and the kindness of operating them ; and it seems, *ex facies* to come within the decision of the judicial committee, *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Alberta*, condemning the Insurance Act of 1910 as *ultra vires* » [21].

Pour les mêmes motifs, le Conseil privé invalidera une disposition fédérale interdisant la manufacture, l'importation et la vente de la margarine et autres substituts du beurre [22]. Le Conseil privé rappellera que l'article 91(2) ne permettait pas de réglementer des formes particulières de commerces confinés dans une province et que par conséquent, il ne pouvait autoriser le Parlement fédéral à prohiber ces activités.

Il faut dire qu'entre l'affaire *Parson* et la cause de la margarine, la clause de commerce avait été victime de restrictions quelque peu abusives. *In Re Board of Commerce Act and the Combines and Fair Prices Act*, 1919 [23], Lord Haldane avait confiné ses fonctions à celles de pouvoirs ancillaires pouvant être invoqués pour affermir les pouvoirs généraux du Dominion [24]. Le même Lord Haldane affirmera d'ailleurs dans l'affaire *Snider* [25] :

> « It is, in their Lordships' opinion, now clear that, exception so far as the power can be invoked in aid of capacity conferred independently under

19. (1961) I.A.C. 588.
20. [1925] S.C.R. 434.
21. *Ibid.*, p. 446.
22. *Canadian Federation of Agriculture* v. *Attorney General for Quebec*, [1951] A.C. 179.
23. (1922) I.A.C. 191.
24. *Ibid.*, pp. 197-198.
25. *Toronto Electric Commissionners* v. *Snider*, [1925] A.C. 396.

other words in s. 91, the power to regulate trade and commerce cannot be relied on as enabling the Dominion Parliament to regulate civil rights in the Provinces » [26].

L'art. 91(2) était ainsi situé à un niveau d'efficacité minimale. Une telle interprétation provoquera les protestations du juge en chef Anglin qui, dans le jugement de la Cour suprême *The King* v. *Eastern Terminal Elevator* [27], s'exprimera en ces termes:

« ... that it would be denied all efficacy as an independant enumerative head of Dominion legislative jurisdiction — that it must be exclude from the operation of the concluding paragraph of s. 91, except for the subsidiary and auxiliary purposes indicated in recent decisions — these are propositions to which I find it difficult to accede. They seem to me, with deference, to conflict with fundamental canons of construction and with the view expressed in Parsons' case » [28].

Le Conseil privé revint d'ailleurs sur cette interprétation abusive de 91(2) en se désolidarisant du point de vue exprimé par Lord Haldane dans la commission de commerce [29] et dans *Snider* [30]. Dans *Proprietary Articles Trade Association* v. *Canada* [31], Lord Atkin déclarait en effet:

« Their Lordship merely propose to disassociate themselves from the construction suggested in argument of a passage in the judgment in the Board of Commerce Case, under which it was contented that the power to regulate trade and commerce could be invoked only in furtherance of a general power which Parliament possessed independently of it. No such restriction is properly to be inferred from that judgment. The words of the statute must receive their proper construction where they stand as giving an independent authority to Parliament over the particular subject-matter. But [...] their Lordship in the present case forebear from defining the extent of that authority » [32].

Il faudra cependant attendre l'affaire *Murphy* [33] pour que l'article 91(2), ainsi réhabilité, trouve son application.

Entre temps, le Conseil privé avait posé dès 1912 dans l'affaire *Montreal* v. *Montreal Street Railway* [34], que le Dominion ne pouvait légiférer globalement sur les activités locales et interprovinciales sous prétexte que les premières étaient reliées aux dernières. Le problème

27. *Supra*, note 20.
28. *Ibid.*, p. 442.
29. *Supra*, note 23.
30. *Supra*, note 25.
31. [1931] A.C. 310.
32. *Ibid.*, p. 326.
33. *Murphy* v. *C.P.R.*, [1958] R.C.S. 626.
34. [1912] A.C. 333.

qui lui avait été soumis était le suivant: la ville de Montréal était desservie par deux compagnies de tramway, toutes deux originairement provinciales. L'une d'elles fut déclarée être à l'avantage général du Canada et passa donc sous juridiction fédérale. Les lignes provinciales étaient reliées à plusieurs endroits aux lignes fédérales et des accords avaient été passés par les deux compagnies concernant le trafic de leurs voitures qui circulaient depuis, tant sur les lignes fédérales que provinciales. Certains usagers s'étant plaints d'une disparité dans les tarifs, la Commission des chemins de fer créée et autorisée par la *Loi fédérale sur les chemins de fer*[35] avait enjoint par ordonnance à la compagnie provinciale, de passer un accord avec la compagnie fédérale. Cette dernière contesta la validité de cette ordonnance et de la disposition législative sur laquelle elle se fondait.

Les appelants invoquèrent tant les pouvoirs non énumérés que la clause de commerce. Le Conseil privé écarta ces sources de compétence pour rattacher le pouvoir de Dominion à 92(10) a) b) c). Malgré cela, la décision conserve tout son intérêt pour nos propos dans la mesure où le Conseil privé fut amené à poser des principes concernant l'étendue des pouvoirs du Parlement fédéral lorsque ce dernier réglemente des activités à caractère interprovincial, principes qui furent appliqués ultérieurement lorsque les pouvoirs du Dominion sous 91(2) furent mis en question.

En l'espèce, le Conseil privé posa ainsi le problème:

> « The right contented for in this case is in truth the absolute right of the Dominion Parliament wherever a federal line and a local provincial line connect to establish, irrespective of all consequences, this dual control over the latter line wherever there is through traffic between them, at least of such a kind as would lead to unjust discrimination between any classes of the customers of the former line. In their lordships' view this right and power is not necessarily incidental to the exercice by the Parliament of Canada of its undoubted juridiction and control over the federal lines, and is therefore they think, an unauthorized invasion of the right of the legislature of the Province of Quebec »[36].

Ainsi, le pouvoir de légiférer « in matters of interprovincial concern » recevait une autre limitation. Le fait qu'une activité locale revête à un moment donné un caractère interprovincial ne suffisait pas à investir le Dominion du pouvoir de l'englober intégralement dans sa législation. L'activité devait dès lors, faire l'objet d'une double réglementation. Cette conclusion est ainsi formulée par Lord Atkinson:

35. R.S.C. 1906, c. 37.

36. [1912] A.C. 333, pp. 345-346.

> « . . . so far as the "through" traffic is carried on over the federal line, it can be controlled by the Parliament of Canada. And that so far as it is carried over a non federal provincial line it can be controled by the provincial legislature, and the two compagnies who own these lines can thus be respectively compelled by these two legislatives to enter into such agreement with each other as will secure that this "through traffic" shall be properly conducted; and further that is cannot be assumed that either body will decline cooperate with the other in a reasonable way to effect an object so much in the interest of both the Dominion and the province as the regulation of "through traffic" » [37].

Le principe de l'étanchéité entre les activités provinciales et interprovinciales ou internationales fut réaffirmé en 1925 par la Cour suprême dans *the King* v. *Eastern Terminal Elevator* [38] dont il a été question antérieurement [39]. La loi fédérale entendait réglementer intégralement le commerce du blé et englobait pour ce faire, de nombreuses activités relatives à la production, l'entreposage et le commerce de cette céréale. La Cour suprême invalida cette loi pour le motif qu'elle concernait en grande partie des activités locales. Le fait que ces dernières portaient sur une denrée destinée pour la plus grande partie à l'exportation ne suffisait pas dans l'esprit des juges à justifier les pouvoirs du Dominion. Le juge Duff releva même le caractère fallacieux d'une telle prétention.

> « . . . if it is operative when the export trade is seventy per cent of the whole, it must be equally operative when the percentage is only thirty; and such a principle in truth must postulate authority in the Dominion to assume the regulation of almost any trade in the country, provided it does so by setting up a scheme embracing the local, as well as the external and interprovincial trade; and regulation of trade, according to the conception of it which governs this legislation, includes the regulation in the province of the occupations of those engaged in the trade, and of the local establishments in which it is carried on » [40].

Les principes dégagés dans *Montreal* v. *Montreal Street Railway* [41] étaient ainsi confirmés et appliqués à 91(2). Il faut dire que ce dernier était alors au plus bas de sa performance à cette époque. C'est en effet seulement 3 ans auparavant que Lord Haldane l'avait réduit à une fonction subordonnée aux pouvoirs généraux, lesquels ne pouvaient empiéter, en dehors de l'urgence et des dimensions nationales, sur les compétences provinciales. Le principe sera pourtant réaffirmé

37. *Ibid.*, p. 346.
38. [1925] S.C.R. 434.
39. *Supra*, p. 573.
40. [1925] S.C.R. 434, pp. 447–448.
41. *Supra*, note 34.

après la réhabilitation de l'article 91(2) puisqu'en 1936 dans l'*avis relatif à la validité de la loi fédérale sur l'organisation du marché des produits naturels* [42] la Cour suprême soulignera à nouveau l'impossibilité pour le fédéral de légiférer à la fois sur le commerce local et interprovincial. La loi fédérale contestée en l'espèce [43], entendait réglementer la mise en marché de certains produits naturels désignés. Elle créait à cet effet un bureau fédéral qui recevait notamment, le pouvoir de déterminer l'époque et le lieu de mise en marché, de désigner l'organisme qui servait d'intermédiaire, de fixer le mode de distribution, la qualité, la quantité, la catégorie ou l'espèce du produit devant être mis en vente. Les pouvoirs de cette commission fédérale s'étendaient jusqu'à l'interdiction éventuelle de la mise en marché, le ministre ayant pour sa part le pouvoir de prohiber l'importation ou l'exportation des produits visés par la loi. Un plan de mise en marché devait être proposé par un nombre représentatif de personnes engagées dans la production ou l'écoulement des produits naturels et présenté à la commission, avant d'être approuvé par le gouverneur en conseil. Pour obtenir cette dernière approbation, il fallait établir, à la satisfaction du gouverneur en conseil, que le principal marché du produit concerné se situait en dehors de la province ou encore qu'une partie de la production était destinée à l'exportation.

Cette seule disposition avait par conséquent pour effet de soumettre à la législation fédérale, le marché local ou la fraction non exportée des denrées réglementées. En Cour suprême, les avocats du Dominion avaient soutenu que cette loi s'appuyait sur les pouvoirs généraux du Dominion ainsi que sur l'article 91(2). Le jugement unanime de la Cour suprême rappela alors la jurisprudence antérieure limitant le Dominion dans l'utilisation des pouvoirs résiduaires. Quant à l'article 91(2), le Juge Duff qui rédigea le jugement déclara :

> « If the Dominion has power to enact section 4(1) as a provision falling strictly within "the regulation of trade and commerce", then, the provinces are destitute of the power to regulate, by licensing persons engaged in the production, the buying and selling, the shipment for sale or storage and the offering for sale, in an exclusively local and provincial way of business of any commodity or commodities » [44].

La jurisprudence antérieure et notamment, l'affaire *Parson* [45]

42. [1936] R.C.S. 398.
43. 1934, 24-25 Geo. v., c. 57 modifiée par 1935, 25-26 Geo v., c. 64.
44. [1936] R.C.S. 398, p. 412.
45. *Supra*, note 14.

ainsi que *P.-G. du Canada* v. *P.-G. de l'Alberta*[46] permettait de conclure à l'invalidité des dispositions fédérales, dans la mesure où elles étaient relatives à des matières locales et provinciales. Ces dispositions n'étaient pas en effet « nécessairement incidentes » à la réglementation du commerce extérieur ou interprovincial.

La législation fédérale invalidée était pourtant destinée à coopérer avec les lois provinciales de mise en marché, et il avait été soutenu que les provinces et le Dominion disposant ensemble de la totalité des pouvoirs législatifs, on devait pouvoir combiner la législation fédérale et provinciale de façon que, chacun dans sa propre sphère de compétences puisse en collaboration avec l'autre, contribuer à établir une réglementation complète. Le Conseil privé qui fut saisi de l'affaire l'année suivante[47], répondit à cet argument en ces termes:

> « Their Lordships appreciate the importance of the desired aim. Unless and until a change is made in the respective legislative fonctions of the Dominion and provinces it may well be that satisfactory results for both can only be obtained by cooperation. But the legislation will have to be carefully framed and will not be achieve by either party leaving its own sphere and encroaching upon that of the other »[48].

Depuis que le Conseil privé en 1931[49] avait réfuté la position prise par Lord Haldane dans la Commission de commerce[50] et dans l'affaire *Snider*[51], il ne faisait aucun doute que l'article 91(2) puisse autoriser le Dominion à empiéter sur les compétences provinciales, comme toutes les autres compétences énumérées à l'article 91. Le seul problème à résoudre était dès lors, celui de déterminer dans quelle mesure l'envahissement du champ de compétences provinciales était l'incidence nécessaire d'une législation fédérale efficace. Cette notion de « mesure nécessaire » était finalement étroitement conditionnée par la vision peu intégrée qu'avaient nos juges du commerce interprovincial et international et de ses implications ultimes. Il faut dire à leur décharge que l'étroitesse de leurs concepts se justifiait par le désir de sauvegarder un certain degré d'autonomie provinciale fortement compromis à l'origine par une clause de commerce envahissante, qu'une perspective économique plus accentuée aurait fait triompher. Quels furent dès lors, les résultats de ces efforts jurisprudentiels: C'est ce qu'il importe d'examiner maintenant.

---

46. *Supra*, note 19.
47. *Attorney General for British Columbia* v. *Attorney general for Canada*, [1937] A.C. 377.
48. *Ibid.*, p. 389.
49. Dans *P.A.T.A.* v. *Canada*, [1931] A.C. 310.
50. *Supra*, note 23.
51. *Supra*, note 25.

Paragraphe 2. Les compétences provinciales en matière de réglementation du commerce (1867-1957)

L'intempérance qui fut considérée à la fin du siècle dernier comme une plaie nationale fournit pourtant aux provinces un excellent moyen de s'affirmer.

Dans l'affaire *Hodge* [52] la constitutionnalité d'une loi ontarienne, le *Liquor licence Act* [53], fut contestée devant le Conseil privé. Cette loi confiait à un organisme municipal le soin de déterminer les conditions et qualifications requises pour obtenir un permis de débiter des boissons alcooliques, de fixer les règles relatives à la vente de ces denrées ainsi que de limiter le nombre des établissements délivrant de l'alcool. Les avocats de l'appelant prétendirent, entre autres arguments, que l'affaire *Russel* [54] ayant affirmé la validité de la *Loi canadienne de la tempérance* en tant que loi relative à la paix, l'ordre et le bon gouvernement, le pouvoir de prohiber et de réglementer le commerce des alcools échappait aux provinces. Par ailleurs, ils alléguèrent que si l'article 92(9) autorisait les provinces à délivrer des licences, c'était dans le seul but de prélever des revenus. Dans sa décision, le Conseil privé, après avoir formulé la fameuse théorie du double aspect en ces termes: « ... subjects which in one aspect and for one purpose fall within sect. 92, may in another aspect and for another purpose fall within sect. 91 » [55], examina alors la loi ontarienne:

> « That Act is so far confined in its operation to municipalities in the province of Ontario, and is entirely local in its character and operation...
>
> Their Lordship consider that the powers intended to be conferred by the Act in question, when properly understood, are to make regulations in the nature of police or municipal regulations of a merely local character for the good government of taverns, Ec., licensed for the sale of liquors by retail, and such as are calculated to preserve, in the municipality, peace and public decency, and repress drunkenness and disorderly and riotous conduct. As such they cannot be said to interfer with the general regulation of trade and commerce which belongs to the Dominion Parliament, and do not conflict with the provisions of the Canada Temperance Act, which does not appear to have as yet been locally adopted » [56].

Le Conseil privé déclara donc que la loi ontarienne était constitutionnelle en vertu des paragraphes 8, 15 et 16 de l'article 92 de

52. *Hodge* v. *The Queen* (1883-84) 9 A.C. 117.
53. R.S.O. 1877, c. 181.
54. *Russel* v. *Regina* (1881-1882) 7 A.C. 829.
55. 9 A.C. 117, p. 130.
56. *Ibid.*, pp. 130-131.

l'*A.A.N.B.*, 1867. Dans l'affaire de la prohibition [57], Lord Watson remarquera que si l'article 92(9) autorisait la province à délivrer des permis, ne lui donnait pas le pouvoir d'abolir le commerce des alcools.

> « ... It cannot, with any show reason, be construed as authorizing the abolition of the sources from which revenue is to be raised » [58].

Seules les 13[e] et 16[e] catégories de sujets énumérés à l'article 92 pouvaient justifier un tel pouvoir.

> « A law which prohibits retail transactions and restricts the consumption of liquor within the ambit of the province, and does not affect transactions in liquor between persons in the province and persons in other provinces or in foreign countries, concerns property in the province which would be the subject-matter of the transactions if they were not prohibited, and also the civil rights of persons in the province.
>
> It is not impossible that the vice of intemperance may prevail in particular localities within a province to such an extent as to constitute its cure by restricting or prohibiting the sale of liquor a matter of a merely local or private nature, and therefore falling *prima facie* within No. 16. In that state of matters, it is conceded that the Parliament of Canada could not imperatively enact a prohibitory law adapted and confined to the requirements of localities within the province where prohibition was urgently needed » [59].

Dans cette affaire, à la question de savoir si une législature provinciale pouvait prohiber la manufacture des boissons alcooliques dans la province, le Conseil privé répondit par l'affirmative :

> « In the absence of conflicting legislation by the Parliament of Canada, their Lordship are of opinion that the provincial legislatures would have jurisdiction to that effect if it were shown that the manufacture was carried on under such circumstances and conditions as to make its prohibition a merely local matter in the province » [60].

Il fut également décidé que la province d'Ontario pouvait prohiber la vente des boissons alcooliques dans les municipalités et comtés où la loi fédérale de la tempérance ne s'appliquait pas, sans pouvoir toutefois affecter les transactions accomplies entre un résident de la province et toute personne située hors de la province ou du Canada. À la question :

> « Has a provincial legislature jurisdiction to prohibit the importation of such liquors into the Province »,

---

57. *A.G. for Ontario* v. *A.G. for Canada and the Distillers and Brewers Association of Ontario*, [1896] A.C. 348.

58. *Ibid.*, p. 364.

59. *Ibid.*

60. *Ibid.*, pp. 370–371.

le Conseil privé répondit :

> « Their Lordship answer this question in the negative. It appears to them that the exercise by the provincial legislature of such jurisdiction in the wide and general terms in which it is expressed would probably trench upon the exclusive authority of the Dominion Parliament »[61].

En application de ces principes, dans l'affaire *P.-G. Manitoba* v. *Manitoba Holder's Association*[62], le Conseil privé admit la validité d'une loi manitobaine contrôlant le commerce des alcools dans la province. Bien que dans ses effets pratiques elle interférât avec les pouvoirs du Dominion en matière de revenu et indirectement, en dernier ressort avec les affaires commerciales en dehors de la province, elle ne prétendait pas affecter les transactions accomplies de bonne foi entre deux provinces. Il faut cependant mentionner qu'en rendant sa décision, le Conseil privé refusa de prendre en considération le conflit implicite en déclarant qu'il n'était pas nécessaire d'aller au-delà de la loi.

Dans l'affaire *Gold Seal Ltd.* v. *Dominion Express Co.*[63], l'incompétence des provinces à prohiber les importations fut réaffirmée. La *Loi canadienne de la tempérance* prohibait l'importation des boissons alcooliques dans les provinces où leur vente pour consommation était déjà interdite par la législature. La prohibition des importations échappant à la compétence des provinces, la loi fédérale fut reconnue constitutionnelle.

La décision *Rex* v. *Nat Cell liquor*[64] affirma la validité du *liquor Act* albertain[65] qui interdisait la vente d'alcool dans la province. Lord Summer releva :

> « Nothing herein contained shall prevent any person from having liquor for export sale in his liquor warehouse provided such liquor warehouse and the business carried on therein complies with requirements in sub-s. hereof mentioned or from selling from such liquor warehouse to persons in other provinces or in foreign countries or to a vendor under this Act. [...] While this Act is intended to prohibit and shall prohibit transactions in liquor which take place wholly within the Province of Alberta except as specially provided by this Act and restrict the consumption of liquor within the limits of the Province of Alberta, it shall not affect and is not intended to affect *bona fide* transactions in liquor between a person in the Province of

61. *Ibid.*, p. 371.
62. [1902] A.C. 73.
63. 62 R.C.S. 424.
64. (1922) 2 A.C. 128.
65. Alberta 6 Geo. v, c. 4.

> Alberta and a person in another Province or in a foreign country, and the provisions of this Act shall be construed accordingly »[66].

Il faut remarquer que si le Conseil privé a pu affirmer la validité de la loi ontarienne c'est pour la raison qu'elle fut interprétée à la lumière d'une autre loi albertaine, le *Liquor Export Act*[67] qui sauvegardait les droits du Dominion en légalisant l'exportation des spiritueux et en autorisant la possession de ces boissons dans la province pour les fins d'un tel commerce d'exportation. Le Conseil privé mentionna cependant le caractère exceptionnel d'un tel procédé d'interprétation et cette remarque laisse donc des doutes quant à son application générale.

Ainsi, depuis l'affaire *Parson*[68] les provinces, en partie servies par la théorie du double aspect, s'étaient vues reconnaître une assez grande liberté de manœuvre en matière de réglementation du commerce, aux seules conditions qu'une telle réglementation ait pour but et objet de régler un problème local ou qu'elle porte sur des transactions accomplies entièrement dans la province et n'affecte pas les transactions interprovinciales et internationales. La jurisprudence avait ainsi cerné le concept de commerce intraprovincial qui sera utilisé en 1931 dans l'affaire *Lawson*[69].

Une loi de la Colombie britannique, le *Produce Marketing Act*[70], prévoyait l'existence d'un organisme ayant le pouvoir exclusif de réglementer la mise en marché de tous les fruits et légumes produits dans la province. Il avait reçu également le pouvoir, entre autres, de déterminer à quel moment, en quelle quantité et à quel prix les produits réglementés pouvaient être vendus, leur provenance et leur destination.

Le juge Duff qui résumait bien l'opinion unanime des juges de la Cour suprême conclut que la loi était :

> « . . .An attemps to control the manner in which traders in other Provinces, who send their agents into British Columbia to make arrangements for the shipment of goods to their principals, shall carry out their interprovincial transactions. I am unable to convince myself that these matters are all, or chiefly, matters of merely British Columbia concern, in the sense that they are not also directly and substantially, the concern of the other Provinces, which constitute in fact the most extensive market for these products [...] Such matters seem to constitute "matters of interprovincial concern", that

66. (1922) 2 A.C. 128 pp. 135-136.
67. Alberta, 8 Geo. V, c. 8.
68. *Supra*, note 14.
69. *Lawson* v. *Interior Tree Fruit and Vegetable Committee*, [1931] S.C.R. 357.
70. B.C. 1926-27, c. 54.

> is to say, of direct, substantial and immediate "concern", to the receiving Province as well as the shipping Province. Otherwise you seem to denude the phrase of all meaning. No doubt the Committee also regulates the local trade in British Columbia, but the regulation of the trade with other Provinces is to mere incident of a scheme for controlling local trade; it is of the essence of the statute and of the object and character of the Committee's activities »[71].

L'affaire *Eastern Terminal Elevator*[72] avait déjà obligé le Dominion à sérier avant de légiférer, les opérations impliquées par l'activité qu'il voulait réglementer. Il était évident que si le Dominion ne pouvait englober dans une même loi des opérations locales et interprovinciales, la même interdiction s'appliquait à une législation provinciale. L'affaire *Lawson* ne faisait que réitérer implicitement la recommandation de recourir à la coopération pour organiser, avec quelque chance de succès, une mise en marché valable. L'expérience sera tentée en 1934.

Une loi de la Colombie britannique adoptée cette année là autorisait le lieutenant-gouverneur en conseil à constituer une Commission chargée d'organiser la mise en marché de certains produits naturels et qui recevait les pouvoirs requis pour agir conjointement avec le Bureau fédéral. Ce dernier avait été institué par la *Loi sur l'organisation du marché des produits de la ferme*[73], la même qui sera déclarée invalide en 1936[74]. Or, peu avant le jugement de la Cour suprême, la Colombie britannique avait amendé sa loi et inséré une clause prévoyant la disjonction. Aux termes de la loi, « mise en marché » incluait :

> « ... Buying and selling, shipping for sale or storage, and offering for sale, and in respect of a natural product includes its transportation in any manner by any person ».

De même, « produits naturels » signifiait :

> « Any product of agriculture, or of the forest, sea, lake, or river, and any article of food or drink wholly or partly manufactured or derived from any such product ».

Les définitions ainsi posées par la loi étaient, comme on peut le constater, fort larges. Tout produit naturel quel qu'il soit pouvait être soumis à la réglementation de la mise en marché, y compris ceux qui provenaient d'une autre province.

---

71. [1931] S.C.R. 357, p. 365.
72. *Supra*, note 20.
73. *Supra*, note 43.
74. *Supra*, note 42.

Le Conseil privé fut appelé à rendre un jugement sur la constitutionalité de cette loi, les appelants ayant allégué entre autres, qu'elle empiétait sur 91(2). Certains propos exprimés par Lord Atkin, dans cette désormais fameuse affaire *Shannon* [75], prouvent que le fait que la loi était destinée à établir une coopération éventuelle avec le Dominion a pesé lourd dans la balance.

Il est également possible que les éléments extra-provinciaux contenus dans les définitions données par la Loi aient paru de moindre importance puisque corrigés par l'article 4(1) qui contenait la classique réserve « within the province ». Lord Atkin le laisse à penser :

> « ... it is apprent that the legislation in question is confined to regulating transactions that take place wholly within the Province, and are therefore within the sovereign powers granted to the Legislature in that respect by s. 92 of the British North America Act. Their Lordship do not accept the view that natural products as defined in the Act are confined to natural products in British Columbia. There is no such restriction in the Act, and the limited construction would probably cause difficulty if it were sought at some future time to co-operate with a valid Dominion scheme. But the Act is clearly confined to dealings with such products as are situate within the Province. It was suggested that "transportation" would cover the carriage of goods in transit from one Province to another, or overseas. The answer is that on the construction of the Act as a whole it is plain that "transportation" is confined to the passage of goods whose transport begins within the Province to a destination also within the Province » [76].

Plus loin, il affirmera la validité de la loi en ces termes :

> « The pith and substance of this Act is that is an act to regulate particular businesses entirely within the Province, and it is therefore *intra vires* of the Province » [77].

L'affaire *Shannon* se présentait comme une application pure et simple de la jurisprudence antérieure. Telle qu'elle fut interprétée, la *Loi de mise en marché* n'avait aucun effet sur l'entrée des produits importés et contrôlait des opérations entièrement accomplies dans la province, y compris le transport. Aucune des réserves formulées à l'égard des compétences provinciales dans les décisions antérieures n'étaient dès lors applicables en l'espèce. Par ailleurs, cet arrêt ne permettait nullement de cerner l'étendue des pouvoirs provinciaux en matière de réglementation portant sur un produit importé. On pouvait seulement en déduire que lorsqu'une législature provinciale contrôlait des opérations situées entièrement dans la province, les produits

75. *Shannon* v. *Lower Mainland Dairy products board*, [1938] A.C. 708.
76. *Ibid.*, pp. 718-719.
77. *Ibid.*, p. 720.

importés pouvaient être assimilés pour les fins d'un tel contrôle aux denrées produites localement. Les conséquences éventuelles d'une telle assimilation sur le commerce interprovincial ou international et par conséquent le conflit possible avec les pouvoirs du Dominion n'eurent pas à être examinés puisque la loi, telle qu'elle était interprétée n'avait aucun effet extraterritorial. Or, deux ans plus tard, cet effet fut précisément à la base de l'argumentation soulevée par les appelants dans *Home oil Distribution Ltd.* v. *Attorney General for British Columbia*[78]. Dans cette affaire, il s'agissait pour la Cour suprême de se prononcer sur la validité du *Coal and Petroleum Product Act*[79] adopté par la Colombie britannique.

Les circonstances qui ont motivé l'adoption de cette loi méritent d'être relatées brièvement. À la suite d'une enquête effectuée par une Commission royale, il avait été établi que les compagnies pétrolières, surtout californiennes, s'adonnaient à la pratique du « dumping » afin de gagner un marché qui était jusque-là surtout alimenté par la production locale de charbon. Dans un but protectionniste assez évident la Colombie britannique créa une régie provinciale ayant le pouvoir de déterminer le prix de vente, en gros et au détail, du charbon et du pétrole consommés dans la province. Une des compagnies distributrices de pétrole en Colombie britannique contesta la validité de cette loi.

Si la législation provinciale touchait un produit importé, les transactions réglementées auxquelles il donnait lieu étaient accomplies entièrement dans la province. La présomption de validité était par conséquent très forte à la lumière des décisions antérieures et notamment de l'affaire *Shannon*. Le juge Kerwin avec lequel le juge Rinfret était d'accord, ainsi que le juge Duff citèrent précisément des passages de cette décision avant d'affirmer la validité de la loi. Quant au juge Davies, il déclara :

> « On the face of the legislation it appears that the legislatures is dealing solely with the sale of petroleum products; legislation in relation to petroleum industry in its local aspects within the province. There is nothing in the language of the statute which is necessarily gives to its enactments an extraprovincial effect »[80].

Pourtant les effets extraprovinciaux de la loi étaient indéniables. Le rapport de la Commission royale d'enquête — document extra législatif qui ne fut évidemment pas pris en considération par la Cour — aurait révélé que cet effet était même recherché par la législature et

78. [1940] R.C.S. 444.

79. B.C. 1937, c. 8.

80. [1940] R.C.S. 444, p. 451.

que par conséquent, le but et l'objet de la loi n'était pas aussi innocents que les juges ont bien voulu le reconnaître. Si la Colombie britannique entendait déterminer le prix de vente du pétrole importé, ce n'était évidemment pas pour le fixer à la baisse mais pour neutraliser par un moyen apparemment légitime soit la détermination d'un élément d'une transaction intraprovinciale, l'incidence néfaste de l'importation massive du pétrole sur la production locale. La fixation d'un prix élevé pour le pétrole aurait découragé la demande d'un tel produit et orienté une partie de celle-ci vers un produit local de remplacement offert à un prix moindre. Si rien dans la loi ne permettait de supposer qu'une discrimination serait exercée par la Régie au détriment des compagnies étrangères rien n'écartait non plus cette éventualité; tout laissait supposer au contraire que la législature provinciale entendait contrôler l'importation du pétrole en Colombie britannique.

Les appelants avaient précisément plaidé que l'industrie visée par la loi était « an integrated industry, interprovincial and international »[81] et que la réglementation provinciale affectant cette industrie était par conséquent *ultra vires*. Le juge Crocket répondit à cet argument en brossant la situation des compagnies étrangères:

> « If they desire to carry on their business in the province of British Columbia, they must comply with all provincial and independant dealers in the same commodities »[82].

Retranchées d'une clause fédérale de commerce fort envahissante, les compétences provinciales avaient été rattachées le plus souvent à l'article 92(13) et l'article 92(16). Ainsi se rangeaient dans la catégorie de la propriété et des droits civils, les contrats d'un commerce particulier, les commerces particuliers eux-mêmes et plus généralement les transactions accomplies entièrement dans la province. Quant à l'article 92(16), son utilisation comme source de compétence en matière de réglementation du commerce local s'était vue considérablement étendue par la doctrine du double aspect. Donc, au terme de la période que nous avons examinée, les provinces jouissaient d'une maîtrise très étendue du commerce local.

Les premières limitations à cette compétence avaient été posées par le Conseil privé dans l'affaire de la *Prohibition locale*[83], réitérées et précisées par la suite. Ainsi, une province ne pouvait affecter les transactions accomplies entre un résident de la province et une personne située en dehors, ni en réglementant de telles opérations,

81. *Ibid.*, p. 448.

82. *Ibid.*

83. *Supra*, note 57.

interprovinciales par essence, ni en *a fortiori*, il faut le déduire, en les interdisant. Dans le même ordre d'idée, si la province pouvait interdire la vente locale d'un produit, la prohibition de la manufacture d'une denrée ne pouvait être édictée qu'en l'absence de loi fédérale valide et contraire, et seulement s'il était démontré que « the manufacture was carried on under such circonstances and conditions as to make its prohibition a merely local matter in the province »[84]. En résumé, la province ne pouvait réglementer un produit à l'étape même de sa sortie de la province ni au-delà, et l'affaire *Lawson* avait été une illustration cuisante de ce principe.

Par ailleurs, dans la même affaire de la *Prohibition locale*, le Conseil privé avait nié aux provinces le droit de prohiber l'importation d'un produit. Néanmoins dans *Shannon*[85], il avait reconnu le pouvoir de soumettre un produit importé, après son entrée dans la province, à la même réglementation que celle qui concernait les produits locaux, dans la mesure où le contrôle législatif était effectué sur des opérations accomplies entièrement dans la province. Quant à l'affaire *Home-oil*[86], elle démontrait que lorsque cette dernière condition était remplie, la présomption de validité était à ce point établie ques les implications d'une telle réglementation sur le commerce interprovincial et international ne suffisaient pas à la mettre en doute. Il est vrai qu'à la date où fut rendue cette dernière décision, rien ne permettait de douter qu'une transaction accomplie entièrement dans une province ne soit de compétence provinciale. Au contraire, elle avait échappé jusque là par principe à la compétence fédérale. Or, depuis 1931[87], le Parlement fédéral pouvait espérer se libérer de ses frustrations causées par un article 91(2) sous-évalué. Désormais, la deuxième énumération de l'article 91 ne se distinguait plus des autres et les mêmes avantages s'y attachaient; elle autorisait donc le Dominion à empiéter sur les compétences provinciales pour assurer l'efficacité d'une législation relative à la réglementation des échanges et du commerce.

Dans l'*Avis relatif à la validité à la Loi ontarienne de mise en marché des produits de la ferme*[88], la Cour suprême, à la lumière de la régénération de l'article 91(2) émettra des doutes quant à certaines compétences provinciales jusque-là indiscutées. La référence marque

84. *Ibid.*, pp. 370-371.

85. *Supra*, note 75.

86. *Supra*, note 78.

87. Depuis l'arrêt *P.A.T.A.* v. *Canada*, *supra*, note 31.

88. *In the matter of of a reference respecting the farm products Marketing Act, R.S.O. 1950, Chapter 131, as amended.* [1957] S.C.R. 198.

ainsi le début d'une nouvelle ère dans l'application des principes du partage constitutionnel en matière de commerce.

SECTION II

L'application des principes du partage à partir de 1957

En 1957, une loi provinciale de mise en marché fut soumise à l'examen de la Cour suprême. Une fois de plus la Cour aborda donc le problème de la classification dans un compartiment de compétences, des différentes opérations relatives à la commercialisation d'un produit. À cette occasion, certains juges exprimèrent des points de vue impliquant, comme prémice de leur raisonnement, un concept beaucoup plus intégré du commerce interprovincial que celui qui ressortait des décisions antérieures. Certains jugements subséquents donneront un prolongement à ces opinions soit en confirmant l'ampleur nouvelle des pouvoirs du Dominion soit en raffinant les critères de classification des opérations commerciales qui furent dégagés dans cette affaire.

Paragraphe 1. La référence relative à la loi ontarienne de mise en marché des produits de la ferme

En 1950, la législature ontarienne avait passé le *Farm Product Marketing Act*[89] qui permettait aux producteurs engagés dans la production d'un produit de la ferme de proposer un plan de mise en marché. Si ce plan était accepté par la majorité des producteurs, une Commission chargée de la réglementation des produits naturels recommandait au lieutenant-gouverneur en conseil sa mise en application par un organisme local. Toute personne engagée dans la production, la mise en marché ou la transformation du produit réglementé était soumise à l'obligation d'obtenir une licence pour exercer ces activités. Les sommes provenant de la délivrance de permis servaient à couvrir les frais d'administration. Les organismes de mise en marché pouvaient, après mise en commun de leurs fonds et déduction des frais, distribuer les sommes d'argent entre les producteurs compte tenu de la valeur des biens cédés par ces derniers.

La loi énumérait une très large gamme de produits de la ferme, ainsi que leurs dérivés, susceptibles de faire l'objet d'un plan et ce, sans considérer leur provenance. Dans la loi, le terme de « mise en marché » signifiait : achat, vente, publicité, financement, emballage, expédition

89. R.S.O. 1950, c. 131, amendé par R.S.O. 1956, c. 20.

pour vente ou entreposage, transport par toute personne et tous moyens.

La loi avait donc une portée extrêmement vaste mais en 1956, elle fut amendée de façon à inclure la disposition suivante:

> « The purpose and intent of this Act is to provide for the control and regulation in any or all respects of the marketing within the Province of farm products including the prohibition of such marketing in whole or in part ».

Entre temps, le fédéral avait, par voie de référence, contesté la validité de certains articles de la loi et de certains règlements relatifs à des plans de mise en marché concernant les porcs, les pêches et les légumes. Le principal argument invoqué par le fédéral était que la loi empiétait sur 91(2).

Comme le releva le juge Abbott dans ses notes, la Loi ontarienne, amendée en 1956, était similaire à la Loi de la Colombie britannique reconnue valide dans l'affaire *Shannon*. Une loi identique avait d'ailleurs été passée par l'Île-du-Prince-Édouard et avait fait l'objet d'une décision de la Cour suprême[90]. Or à cause de l'affaire *Shannon*[91], la constitutionalité de cette dernière loi ne fut même pas mise en question. Il ne faut donc pas s'étonner que la Loi ontarienne ait été reconnue valide par sept juges. Certaines considérations émises à cette occasion méritent cependant un examen attentif. Quatre juges vont émettre l'opinion qu'une transaction peut être effectuée entièrement dans une province et ne pas relever pour autant des pouvoirs provinciaux.

Pour le juge en chef Kerwin, il semble évident que la législature ontarienne peut réglementer une transaction effectuée en Ontario par un résident ontarien et un résident d'une autre province. Il donne l'exemple d'un Québécois achetant un porc, des légumes ou des pêches en Ontario et ajoute:

> « ... the mere fact that he has the intention to take them from Ontario to Quebec does not deprive the Legislature of its power to regulate the transaction, as is evidenced by such enactments as The Sale of Goods Act, R.S.O. 1950, c. 345. That is a matter of the regulation of contracts and not of trade as trade and in that respect the intention of the purchaser is immaterial » [92].

Le juge en chef va alors faire une distinction:

> « However, if the hog be sold to a packing plant or the vegetables or peaches to a cannery, the products of those establishments in the course of

90. *P.E.I. Potato Marketing Board* v. *H.B. Willis Inc.*, (1952) 2 S.C.R. 312.

91. *Supra*, note 75.

92. [1957] S.C.R. 198. p. 204.

> trade may be dealt with by the Legislature or by Parliament depending, on the one hand, upon whether the products are sold or intented for sale within the Province or, on the other whether some of them are sold or intended for sale beyond Provincial limits »[93].

Ainsi, lorsqu'une entreprise de transformation achète en Ontario un produit destiné au marché extraprovincial, la transaction, bien qu'accomplie dans la province pourrait relever des pouvoirs du Dominion. Le juge Kerwin va d'ailleurs concéder qu'il est impossible de fixer une proportion minimale de ventes destinées à être effectuées en dehors de la province qui pourrait déterminer la juridiction du Parlement fédéral. Il déclare alors que la portée de 91(2) ayant été élargie, il est nécessaire de reconsidérer certaines opinions exprimées dans quelques jugements.

Ces remarques signifiaient-elles qu'il fallait reconsidérer la position prise par la Cour suprême dans l'affaire *Eastern Terminal Elevator?*[94] Tout incline à le croire puisque le juge Kerwin ne craint pas de raisonner en terme de proportion du produit destiné au marché extraprovincial. On se souvient que le juge Duff s'était au contraire élevé, avec une certaine ironie d'ailleurs, contre une telle comptabilité[95]. Par ailleurs, le principe de l'étanchéité entre les compétences fédérales et provinciales qui aboutissait à l'idée de collaboration nécessaire, semble très fortement ébranlé par cette autre déclaration du juge Kerwin :

> « Once an article enters into the flow of interprovincial or externel trade, the subject-matter and all its attendant circumstances cease to be a mere matter of local concern »[96].

La distinction qu'il avait introduite auparavant concernant l'acheteur (individuel ou manufacture de transformation) était applicable selon son opinion à la vente effectuée par le producteur initial, on conçoit dès lors que si un tel raisonnement était destiné à faire long feu, les compétences provinciales — jusque-là indiscutées en ce qui concerne les contrats de vente accomplis dans la province et portant sur un produit local — étaient dangereusement menacées. En l'espèce cependant, il déclara que la disposition de la loi ainsi que les règlements contestés étaient de compétence provinciale puisqu'ils ne s'appliquaient pas au type de transaction qu'il avait écarté dans son raisonnement.

---

93. *Ibid.*
94. *Supra*, note 20.
95. *Supra*, p. 576.
96. [1957] S.C.R. 198, p. 205.

Le juge Locke avec lequel le juge Nolan se déclara d'accord va partir des mêmes considérations que le juge Kerwin :

> « An agreement made in Carleton County between a farmer residing there and a buyer for a packing company operating in Hull, Quebec, is an intraprovincial transaction since it is initiated and completed when the sale is agreed upon the hog delivered. The farmer is not exporting the hog and it is presumably a matter of indifference to him whether the buyer exports the hog, whether alive or dead, to the Province of Quebec » [97].

Le même juge excluera cependant de la compétence provinciale :

> « ... sales of produce where the producer himself ships his product to other Provinces or countries for sale by any means of transport, or sells his product to a person who purchases the same for export. To illustrate, I exclude a shipment by a hog producer of his hogs, alive or dead, to the Province of Quebec and transactions between such producer and a buyer for a packing plant carrying, on business in Hull who purchases the hog intending to ship it to Hull, either alive or dead, and transactions between a hog producer, and a packing plant operating in Ontario purchasing the hog for the purpose of producing pork products from it and exporting them from the Province to the extent that the carcass is so used » [98].

Bien qu'intraprovinciale, une transaction pouvait donc relever des pouvoirs du Dominion si le produit était destiné à sortir de la province. La Loi ontarienne fut déclarée valide par les juges Locke et Nolan puisqu'elle réglementait des produits destinés à être consommés dans la province, sous leur forme primitive ou après transformation.

Le juge Rand va exprimer une opinion se rapprochant de celle du juge Kerwin. Évoquant le problème qui consiste à déterminer la frontière séparant les deux catégories de compétences, fédérale et provinciale, il déclara :

> - That demarcation must observe this rule, that if in a trade activity, including manufacture or production, there is involved a matter of extraprovincial interest or concern its regulation thereafter in the aspect of trade is by that fact put beyond Provincial power » [99].

Mais le juge Rand maintiendra le principe de la séparation obligatoire entre les deux catégories de compétences en ces termes :

> « ... trade regulation by a Province or the Dominion, acting alone, related to local or external trade respectively, before the segregation of products or manufactures of each class is reached, is impracticable, with the only effective means open, apart from conditional regulation, being that of co-operative action... » [100].

97. *Ibid.*, pp. 222-223.
98. *Ibid.*, pp. 231-232.
99. *Ibid.*, p. 210.
100. *Ibid.*, p. 214.

De ces deux catégories de principe, le juge Rand tirera la conclusion que l'octroi de permis aux entreprises de traitement se limitait donc aux opérations de ces dernières dans le commerce local. De la même façon, l'octroi de permis aux expéditeurs, producteurs ou acheteurs ainsi que la détermination des termes et conditions de l'expédition incluant les prix étaient en dehors des pouvoirs provinciaux lorsque les produits devaient être distribués au-delà de la province [111]. Ainsi, à l'instar des juges Kerwin, Locke et Nolan, le juge Rand faisait de la destination du produit un des critères principaux du partage des compétences en matière de commerce.

Le raisonnement des quatre juges sera d'ailleurs combattu par les juges Fauteux et Abbott. Le premier déclara en effet:

> « The suggestion that to be intraprovincial a transaction must be completed within the Province, in the sense that the product, object of the transaction, must be ultimately and exclusively consumed or be sold for delivery therein for such consumption, is one which would, if carried to its logical conclusion, strip from a Province its recognized power to provide for the regulation of marketing within such Province in disregard of the decisions of the Judicial Committee in Attorney-Genral for *British Columbia* v. *Attorney-General for Canada and al.*, [...] and in *Shannon* v. *Lower Mainland Dairy Products Board* [...] » [112].

Le juge Abbott continuera le raisonnement:

> « The power to regulate the sale within a Province of specific products, is not, my opinion, affected by reason of the fact that some, or all, of such products may subsequently, in the same or in an altered form, be exported from that Province, unless it be shown, of course, that such regulation is merely a colourable device for assuming control of extraprovincial trade. Similarly, the power to regulate the wages of those engaged in processing such products within a Province, is not affected by the fact that the resulting product may be exported, although it is obvious that the scale of such wages would have a signifiant effect upon the export price. It is the immediate effect, object or purpose, not possible consequential effects, that are relevant » [113].

Examinant alors les plans de mise en marché soumis à la Cour, il se prononcera pour leur validité. Il relèvera en effet que les plans ne réglementaient pas tant les produits de la ferme que certaines transactions qui les concernaient; or ces transactions étaient complétées avant que les produits ne soient consommés à l'état naturel ou après transformations. Il ne faisait nul doute dès lors que de telles transactions soient de compétence provinciale.

---

111. *Ibid.*, p. 211.
112. *Ibid.*, p. 256.
113. *Ibid.*, p. 264.

La jurisprudence donnera raison subséquemment au juge Abbott avec l'affaire *Carnation*[114]. Mais avant cela, le juge en chef Kerwin verra triompher partiellement son point de vue puisque l'affaire *Murphy*[115] reconnaîtra au Dominion les pouvoirs qu'elle lui avait niés dans la décision Eastern Terminal Elevator.

Paragraphe 2. Les prolongements jurisprudentiels de la référence

A) *La nouvelle ampleur des pouvoirs fédéraux*

Un an après la référence concernant la Loi ontarienne de mise en marché, la Cour suprême aura l'occasion dans *Murphy* v. *C.P.R.*[116] d'entériner certains propos du juge Kerwin. Le problème qui fut alors soumis à la Cour concernait la validité du *Canadian wheat board Act*[117]. Cette loi réglementait le commerce du blé destiné à l'exportation et prévoyait que toute livraison de grain à un élévateur ou à une compagnie de chemin de fer était soumise à l'obtention préalable d'un permis. Ce dernier était délivré par la Commission canadienne du blé, chargée par ailleurs de la mise en marché des céréales visées. Avec l'article 5 de la loi, le Parlement fédéral exerçait son pouvoir déclaratoire sur tous les moulins, entrepôts et élévateurs. Cette disposition aurait pu peser lourd dans la décision de la Cour mais l'appelant contesta la validité de la loi en invoquant les seuls motifs suivant: 1° elle empiétait sur l'article 92(13) et 2° l'article 32 de la loi, qui disposait que nul ne pouvait exporter ou transporter d'une province à l'autre les céréales réglementées sans autorisation, était contraire à l'article 121 de l'*A.A.N.B.*, 1867[118].

Les juges de la Cour suprême furent unanimes à reconnaître au Dominion le pouvoir de réglementer aussi largement le commerce d'une denrée destinée à l'exportation; pouvoir que la Cour lui avait catégoriquement nié dans *Eastern Elevator*[106]. L'appelant avait plaidé qu'une réglementation passée en vertu de l'article 91(2) n'autorisait pas le Dominion à réglementer un commerce particulier. Le juge Locke, à l'opinion duquel les juges Taschereau, Fautaux et Abbott

---

114. *Carnation Company Limited* v. *Q.A.M.B.*, [1968] R.C.S. 238.
115. *Murphy* v. *C.P.R.*, [1958] S.C.R. 626.
116. *Ibid.*
117. R.C.S. 1952, c. 44.
118. Cet article dispose que: « Tous les articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces ».

adhéraient, cita lord Atkin dans *Shannon* v. *Lower Mainland Dayry product Board* [119].

> « It is now well settled that the enumeration in section 91 "The Regulation of Trade and Commerce" as a class or subject over which the Dominion has exclusive legislative powers does not give the powers to regulate for legitimate provincial purposes particular trades or businesses so far as the trade or business is confined to the province » [120].

Le juge Locke poursuivit alors en déclarant :

> « The Canadian Wheat Board Act controls and regulates not one trade or business but several, including the activities of the producer, the railroads, the elevators and flour and feed mills and, except to a very minor extent, these activities are directed to the export of grain products from the province, activities which the province itself is powerless to control » [121].

Il avait auparavant précisé à propos de l'article 91(2) :

> « ... in my opinion the fact that of necessity it interferes with property and civil rights in the province of the nature referred to in head 13 of s. 92 is immaterial. [...] it would be impossible for Parliament to fully exercise the exclusive jurisdiction assigned to it by head 2 and many others of the heads of s. 91 without intefering with property and civil rights in some or all of the provinces » [122].

Pour sa part, le juge Rand vit dans la loi tous les éléments d'un plan réglementant, pour l'avantage des producteurs et du pays tout entier, la mise en marché du blé destiné à l'exportation et au commerce interprovincial. La loi était donc de compétence fédérale. Par ailleurs, l'entrave à la libre circulation du blé à travers le Canada était aux dires du juge Rand incidente à l'administration du plan. Il ajoura alors :

> « I find in s. 121 no obstacle to the operation of the scheme in any of the feature challenged » [123].

---

119. *Supra*, note 75.

120. *Ibid.*, p. 719.

121. [1958] R.C.S. 626, p. 633.

122. *Ibid.*, p. 632.

123. *Ibid.*, p. 643. Ce même juge avait auparavant conféré un sens extensif à cet article. Jusque là, l'article 121 avait été interprété de manière à prohiber l'imposition de droits de douanes ou autres droits de même nature. voir les arrêts. *Gold Seal Ltd.* v. *A.G. Alberta*, (1921) 62 R.C.S. 424 et *Atlantic Smoke Shop Ltd.* v. *Coulon*, [1943] A.C. 550. Dans *Murphy* le juge RAND ira à la p. 642 :

> « I take s. 121, apart from customs duties, to be aimed against trade regulation which is designed to place fetters upon or raise impediments to or otherwise restrict to limit the free flow of commerce across the Dominion as if provincial boundaries did not exist. That it does not create a level of trade activity divested of all regulation I have no doubt ; what is preserved is a free flow of trade regulated in subsidiary features which are or have come to be looked upon as incidents of trade. What is forbidden is a trade regulation that in its essence and purpose is related to a provincial boundary. »

Dans l'affaire *Murphy*, pour la première fois, le fédéral avait pu faire reconnaître la validité d'une réglementation complète de la mise en marché d'un produit destiné à l'exportation et au marché interprovincial [111]. Douze ans plus tard, la Cour suprême s'appuiera sur cette décision dans *Caloil* v. *Le Procureur Général du Canada* [24] pour reconnaître la validité d'un règlement fédéral concernant l'octroi de licences d'importation de pétrole. Le règlement découlait de la *Loi sur l'Office de l'énergie* [125] et avait eu une première version déclarée inconstitutionnelle par la Cour de l'échiquier [125]; il avait alors été modifié. De par la seconde rédaction, l'Office octroyait les licences d'importations de pétrole pour fins de consommation dans la région du Canada indiquée dans la licence; un permis pouvait être refusé au cas de doute sur le lieu de consommation. Modifié, le règlement fut à nouveau soumis à la Cour de l'échiquier par voie d'action déclaratoire en nullité. L'action ayant été rejetée [127], la Cour suprême accorda une autorisation spéciale d'en appeler de ce jugement. L'appelante, la compagnie Caloil, n'avait pas contesté l'autorité du Parlement fédéral en matière d'importation, mais seulement la réglementation au niveau du contrôle qu'elle établissait sur la distribution du pétrole importé au consommateur. Le juge Pigeon qui rédigea le jugement unanime de la Cour suprême déclara:

> « Les mesures que les dispositions attaquées visaient à mettre en œuvre constituent une réglementation des importations d'un produit donné, dans le but de favoriser l'exploitation et l'utilisation des ressources pétrolières du Canada. La restriction à une région déterminée, appliquée à la distribution du produit importé, a pour but de réserver le marché en d'autres régions au profit des produits en provenance d'autres provinces canadiennes. Par conséquent, le caractère véritable de la législation est un aspect de l'administration d'un programme de mise en marché extraprovinciale, comme dans *Murphy* v. *C.P.R.* Dans ces conditions, l'entrave au commerce local, restreinte comme elle l'est à un produit importé, forme partie intégrante de la réglementation des importations dans l'évolution d'une politique extraprovinciale et on ne saurait le qualifier d'empiétement injustifié sur une compétence provinciale » [128].

La Cour suprême dans l'affaire *Murphy* ainsi que dans l'affaire *Caloil* avait eu l'occasion de révéler une conception plus dynamique et intégrée du commerce, déjà perceptible dans la référence relative à la

124. [1971] R.C.S. 543.
125. S. Can. 1959, c. 46.
126. [1970] R.C.É. 513; 15 D.L.R. (3d) 164.
127. [1970] R.C.É. 535; 15 D.L.R. (3d) 177.
128. [1971] R.C.S. 543, p. 551.

Loi ontarienne[129]. Si l'on compare la décision *Murphy*[130] avec celle qui fut rendue dans *Eastern Terminal Elevator*[131], on constate en effet que dans cette dernière, la Cour n'avait pas répugné à interrompre la suite logique des opérations portant sur une denrée destinée à l'exportation, pour attribuer aux provinces une compétence sur certaines d'entre elles. Ce qui en 1925 avait été qualifié d'ingérence indue dans le commerce local était devenu dans l'affaire *Murphy* un accessoire indispensable des pouvoirs du Parlement fédéral de réglementer le commerce d'exportation. Quant à l'affaire *Caloil*, elle illustrait les pouvoirs étendus du fédéral en matière de réglementation des importations. Depuis la décision *Shannon*[132] et *Home oil*[133], il était bien certain que les compétences provinciales pouvaient s'exercer sur un produit importé dans la mesure où la transaction était accomplie entièrement dans la province. Mais dans l'affaire *Caloil*, le juge Pigeon dira :

> « ... il est clair, par conséquent, que l'existence et la portée de la compétence des provinces en matière de réglementation de commerces spécifiques dans les limites d'une province n'est pas l'unique critère à considérer pour décider de la validité d'un règlement fédéral visant un tel commerce. Au contraire, ce n'est pas une objection lorsque la législation attaquée fait partie intégrante d'une réglementation du commerce international ou interprovincial, une fin qui déborde clairement le cadre de la compétence provinciale et s'insère dans le champ d'action exclusif du fédéral[134].

Voilà qui apportait une confirmation à l'opinion exprimée par les juges Kerwin, Rand, Locke et Nolan. Dans la référence de 1957[135] : Une transaction, même complétée dans la province pouvait, à cause de ses implications interprovinciales ou internationales échapper à la compétence des provinces. Il importe dès lors d'examiner les décisions qui ont porté principalement sur des réglementations provinciales pour tenter de cerner avec plus de précision l'étendue actuelle des compétences provinciales en matière de réglementation du commerce.

B) *L'état actuel des compétences provinciales*

Dans la référence sur la *Loi ontarienne de mise en marché*, le juge Abbott s'était élevé contre le raisonnement tenu par le juge en chef

129. *Supra*, note 88.
130. [1958] S.C.R. 626.
131. [1925] S.C.R. 434.
132. *Supra*, note 75.
133. *Supra*, note 78.
134. [1971] R.C.S. 542, p. 550.
135. *Supra*, note 88.

Kerwin et les juges Abbott, Rand et Nolan qui considéraient la destination d'un produit comme un des critères d'attribution de compétence. Ce critère avait été dégagé à partir d'une hypothèse de transaction, voire celle qui intervenait entre un producteur et une industrie de transformation. Or, en 1968 cette hypothèse devint un cas concret que la Cour suprême eût à examiner. La décision qu'elle rendit dans l'affaire *Carnation Co. Ltd.* v. *Quebec Agricultural Marketing Board*[136] fit triompher le point de vue exprimé onze ans plus tôt par le juge Abbott.

La Loi des marchés agricoles du Québec[137] créait une Régie des marchés agricoles qui recevait le pouvoir d'approuver des plans conjoints de mise en marché. En 1957, la Régie approuva un plan concernant la Cie Carnation Ltée et ses fournisseurs de lait. L'administration du plan fut confiée à un office de producteurs qui avait le pouvoir de négocier avec la Cie Carnation, relativement à la mise en marché, à la vente du lait et des produits laitiers provenant des fermes dont les producteurs liés par le plan étaient propriétaires. À la suite d'une mésentente survenue entre la Cie Carnation et les producteurs, la Régie intervint comme arbitre, comme elle en avait le pouvoir et établit un prix pour le lait acheté par la Cie Carnation. Cette dernière contesta la validité des décisions de la Régie qu'elle prétendit empiéter sur la compétence fédérale de réglementer les échanges et le commerce. La Cie Carnation transformait le lait et en exportait la plus grande partie de la province. Elle s'appuya donc sur la référence relative à la validité de la *Loi ontarienne de mise en marché*[138] pour faire valoir son argument.

La Cour supérieure s'étant prononcée pour la validité des décisions de la Régie et la Cour d'appel ayant confirmé ce jugement[139], la Cour suprême fut à son tour saisie du problème et rendit à cette occasion un jugement unanime. Le juge Martland qui le rédigea retint que :

> « The first order, which created the Quebec Carnation Company Milk Producers' Board and empowered it to negotiate, on behalf of the milk producers, for the sale of their products to the appellant, is somewhat analogous to the creation of a collective bargaining agency in the field of labour relations. The purpose of the order was to regulate, on behalf of a particular group of Quebec producers, their trade with the appellant for

136. [1968] R.C.S. 238.

137. L.Q. 1955-1956, c. 37.

138. *Supra*, note 88.

139. [1967] B.R. 122.

140. [1968] R.C.S. 238, p. 252.

> the sale to it, in Quebec, of their milk. Its object was to improve their bargaining position »[140].

Examinant l'argument de l'appelant basé sur le fait que la majeure partie de sa production était destinée à être vendue hors de la province, le juge Martland concéda que le prix déterminé par la Régie avait un effet indubitable sur le commerce d'exportation de la Compagnie : « It affects the cost of doing business »[128] ; mais il déclara que l'important consistait à déterminer dans quelle mesure les décisions de la Régie étaient relatives à la réglementation des échanges et du commerce. Il affirma alors :

> « While I agree with the view of the four judges in the Ontario Reference that a trade transaction, completed in a province, is not necessarily, by that fact alone, subject only to provincial control, I also hold the view that the fact that such a transaction incidentally has some effect upon a company engaged in interprovincial trade does not necessarily prevent its being subject to such control »[141].

La conclusion de ces raisonnements sera à l'effet que les décisions contestées ne visaient pas à réglementer le commerce interprovincial. Elles n'avaient pas pour but direct de contrôler ou restreindre un tel commerce. Même si elles avaient un effet sur le coût des opérations de la Compagnie engagée dans le commerce interprovincial, cette incidence n'était pas en soi un facteur suffisant pour déterminer leur invalidité.

Sans l'affaire *Lawson*[142], l'examen de la Cour suprême avait également porté sur une loi provinciale réglementant des produits destinés à sortir de la province. Mais alors, la Colombie britannique s'était octroyée le droit de déterminer la quantité, la qualité des produits qui devaient franchir ses frontières ainsi que de contrôler le transport de ces derniers. Le mouvement interprovincial des produits était dès lors très largement soumis à la réglementation de la province ; la loi avait donc été déclarée invalide. La question de savoir dans quelle mesure une province pouvait prétendre réglementer un produit destiné à un marché extérieur était conséquemment restée sans réponse. La décision *Murphy* v. *C.P.R.*[143] élucidera partiellement le problème avant que la Cour suprême dans *Carnation Co. Ltd.* v. *Q.A.M.B.*[144] ne vienne examiner la question de manière principale. Ainsi, ces deux dernières décisions établissaient qu'en l'absence de loi fédérale réglementant l'exportation ou le commerce interprovincial

141. *Ibid.*, p. 253.
142. *Supra*, note 69.
143. *Supra*, note 130.
144. *Supra*, note 140.

d'un produit, les provinces pouvaient validement légiférer à la condition que cette législation ne vise ou n'ait pas pour effet de contrôler le mouvement interprovincial ni de réduire le volume d'un tel commerce.

Les mêmes limites seront tracées par la Cour suprême en ce qui concerne la réglementation des produits importés. En 1971, la décision rendue dans *P.G. du Manitoba* v. *Manitoba Egg and Poulty Association*[145] et en 1973 dans l'affaire *Burns Foods Ltd.* v. *P.G. du Manitoba*[146] viendront illustrer les principes dégagés par *Shannon*[147] et *Home oil*[148] et poser certains critères permettant d'établir la démarcation entre les compétences provinciales et fédérales.

L'histoire de la référence manitobaine[149] commence... au Québec où au plan de producteurs d'œufs de consommation avait été adopté en vertu de la *Loi des marchés agricoles*[150]. Un office de producteurs (FEDCO) fut chargé de manière exclusive de la mise en marché des œufs au Québec quelle que soit leur provenance. Cet organisme pouvait ainsi établir les conditions de vente, fixer des contingentements de production et de vente et il ressortait de l'étendue de ses pouvoirs qu'il pouvait limiter la vente des œufs en provenance des autres provinces au profit des producteurs québécois.

L'approvisionnement de la province en œufs de consommation s'effectuait pour 45% à l'extérieur de la province et les producteurs manitobains comptaient parmi les plus importants fournisseurs. Le caractère protectionniste du plan ne pouvait que leur donner des inquiétudes; c'est pourquoi, le gouvernement manitobain utilisa un détour pour éliminer l'obstacle. Il présenta en effet à la Cour d'appel manitobaine, par le biais du référé législatif, un projet de plan conjoint semblable au plan québécois. Deux questions furent posées à la Cour et chacune d'elles formulait des hypothèses aux fins d'établir la validité ou l'invalidité du plan en tout ou partie. La Cour devait se reporter plus particulièrement aux articles 91, 92 et 121 de l'*A.A.N.B.*, 1867. Par ailleurs, elle fut priée en répondant aux questions qui lui étaient soumises de retenir entre autres considérations, le fait que:

> « L'Office de producteurs se verra autorisé par le Gouverneur en conseil, en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits

145. [1971] R.C.S. 689.
146. 40. D.L.R. (3d) 731.
147. *Supra*, note 75.
148. *Supra*, note 78.
149. *Supra*, note 145.
150. S.R.Q. 1964, c. 120.

> agricoles (Can.) S.R.C. 1952, c. 6, à réglementer la mise en marché des œufs produits au Manitoba sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation et, pour ces fins, relativement aux personnes et aux biens situés au Manitoba, à exercer tous pouvoirs semblables à ceux qu'il peut exercer relativement à la mise en marché des œufs, localement, dans les limites de la province ».

La Cour d'appel déclara que le plan constituait une tentative de réglementer le commerce interprovincial, qu'il empêchait la libre circulation des biens d'une province à l'autre et contrevenait par conséquent à l'article 91(2) et à l'article 121 [151]. La Cour suprême fut alors appelée à se pencher sur le projet de loi et confirma l'avis de la Cour d'appel à l'unanimité [152]. Le jugement du juge en chef Fauteux et des juges Abbott, Judson, Ritchie, Spence et Martland fut rédigé par ce dernier; les juges Laskin et Hall d'une part, et Pigeon d'autre part, émirent des opinions individuelles.

Le juge Martland après avoir examiné les éléments du plan releva « qu'il visait à régir la vente de tous les œufs au Manitoba, d'où qu'ils viennent, qu'il devait être mis en œuvre par les producteurs d'œufs du Manitoba à leur avantage, qu'il était destiné à être appliqué par un Office investi du pouvoir de limiter la vente au Manitoba des œufs provenant de l'extérieur, par contingentement ou même par interdiction pure et simple [153] ». Il déclara alors:

> « Je suis d'avis que le plan en cause non seulement a un effet sur le commerce interprovincial des œufs, mais vise à réglementer ce commerce. C'est un élément essentiel de ce plan, dont l'objet est d'assurer aux producteurs du Manitoba les conditions de mise en marché des œufs les plus avantageuses, précisément que de contrôler et de réglementer la vente au Manitoba d'œufs importés. Le Plan est destiné à restreindre ou à limiter la libre circulation des échanges commerciaux entre les provinces comme telles. À cause de cela, il empiète sur le pouvoir exclusif du Parlement du Canada de légiférer en matière de réglementation du trafic et du commerce [154].

Le juge Pigeon qui partageait l'opinion du juge Marltnad trouva nécessaire de joindre quelques observations. À son avis, le plan ne visait pas à assujettir les œufs de l'extérieur aux mêmes règlements commerciaux qui s'appliquaient aux œufs produits dans la province, mais en réalité, à octroyer aux producteurs locaux par l'intermédiaire de l'Office, le pouvoir de restreindre par des quotas, autant que le dictaient leurs intérêts, la vente locale des œufs produits ailleurs,

---

151. [1971] 3 W.W.R. 204; 18 D.L.R. (3d) 326.

152. *Supra*, note 145.

153. *Ibid.*, p. 701.

154. *Ibid.*, p. 703.

même si cela signifiait l'interdire complètement. Le Plan était donc destiné à restreindre ou à limiter comme tel, le commerce entre les provinces [155].

Les juges Hall et Laskin émirent une opinion commune. Le juge Laskin qui la rédigea releva avant tout autre commentaire, qu'à son avis, l'utilité du renvoi était sérieusement diminuée puisque les questions soulevées ne s'appuyaient pas sur des faits. Il déplora également, le manque de données concernant le pourcentage des œufs provenant de l'extérieur qui pénétraient le marché manitobain. Il prit par conséquent pour acquis que le Plan englobait les œufs en provenance de l'extérieur. Dès lors, le problème à résoudre se posait pour le juge Laskin en ces termes: En l'absence de loi fédérale de même effet, le Plan allait-il à l'encontre des pouvoirs législatifs du Parlement fédéral conférés par l'article 91(2) et à l'encontre de l'article 121? Il mentionna d'ailleurs, que si loi fédérale il y avait et que l'Office des producteurs soit habilité en vertu de cette loi à réglementer le placement des œufs manitobains sur le marché interprovincial, cela n'ajouterait rien à la compétence de la province.

La province ne peut, en règle générale interdire à un propriétaire de marchandises d'expédier celles-ci à l'extérieur de la province. Elle ne peut non plus assujettir des marchandises à un plan de réglementation lors de leur entrée dans la province. S'appuyant sur l'affaire *Carnation* [156], le juge Laskin dira:

> « Cela... ne veut toutefois pas dire qu'en l'absence de lois fédérales, les provinces ne sont pas compétentes pour imposer une réglementation quelconque des opérations qui portent sur des biens produits à l'intérieur de leurs limites et qui sont intervenus entre des personnes qui s'y trouvent, du simple fait que cette réglementation peut avoir un effet sur l'exportation ultime de ces biens hors de la province, que ce soit sous leur forme première ou sous leur forme conditionnée » [157].
>
> « Cela ne signifie pas que les marchandises importées ne peuvent, par la suite, être soumises aux mêmes règlements, par exemple à l'étape de la distribution au détail aux consommateurs, que ceux qui s'appliquent à des marchandises semblables produites dans la province » [158].

Ce qui est primordial dira le juge Laskin, c'est de considérer l'étape des opérations que frappe la réglementation et son but. Il trouva inutile, en l'espèce de traiter la question de la discrimination qui pouvait éventuellement être exercée à l'encontre des producteurs de l'extérieur. Le plan embrassait des produits faisant partie du com-

155. *Ibid.*, p. 723.

156. *Supra*, note 136.

157. [1971] R.C.S. 689, p. 709.

158. *Ibid.*, p. 716.

merce interprovincial et ceci, peu importe la mesure où l'on cherchait à les introduire sur le marché manitobain ; il avait pour objet direct de réglementer l'importation des œufs et cela n'était pas racheté par le fait que le marché local était assujetti au même régime. La province n'avait pas le pouvoir d'intercepter les marchandises qui pénètrent dans la province ou qui en sortent. Il ajoutera que : « Permettre à chaque province de rechercher son propre avantage, pour ainsi dire, par la fermeture (au sens figuré) de ses frontières... serait aller à l'encontre de l'un des objectifs de la Confédération que font ressortir la liste des pouvoirs fédéraux et l'article 121 »[159]. Ce dernier article ne fera pas l'objet d'un examen plus approfondi de la part du juge Laskin qui orientera immédiatement ses propos vers le principe de la coopération :

> « ... S'il est jugé nécessaire ou souhaitable d'arrêter le mouvement des œufs à quelques frontières provinciales, il faut alors faire appel au Parlement du Canada, comme on l'a déjà fait au moyen de la Partie V de la Loi canadienne sur la température, S.R.C. 1952, c. 30, relativement à la réglementation par les provinces de la vente de boissons enivrantes »[160].

Deux ans plus tard, dans l'affaire *Burns Foods Ltd.* v. *P.G. du Manitoba,* la Cour suprême invalidera une autre réglementation manitobaine qui, bien que concernant une opération accomplie entièrement dans la province, avait des effets sur le commerce interprovincial[161].

Un jugement de première instance interdisait par voie d'injonction à la compagnie Burns Foods Ltd. d'abattre des porcs au Manitoba si ces derniers n'avaient été acquis du Manitoba Hogs producers' Marketing Board. La Cour d'appel du Manitoba ayant confirmé cette décision, Burns Food fit appel à la Cour suprême en contestant la validité de la Loi manitobaine de la mise en marché des produits naturels[162] créant l'Office des producteurs et de certains règlements émis par ce dernier. À l'audition, la constestation fut limitée à un seul des règlements et l'intervention du procureur général de la province également. Par ailleurs, il est intéressant de noter que les provinces d'Ontario, de Colombie britannique, d'Alberta et de Saskatchewan intervinrent pour soutenir la réglementation contestée.

En 1971, la Loi manitobaine avait été amendée pour inclure dans la définition des produits naturels :

---

159. *Ibid.*, p. 717.

160. *Ibid.*

161. 40 D.L.R. (3d) 731.

162. R.S.M. 1970, c. N 20 amendé par S.M. 1971, c. 67 et S.M. 1972, c. 77.

« Live stock raised, kept, prepared for slaughtered or skinned within the province ».

À la fin de la même année 1971, un plan de mise en marché des porcs fut établi par règlement. Dans ce plan, le mot « producteur » signifiait :

« Any person who raises, keeps, prepares for slaughter or slaughters hogs within the province and includes the employer of any such person, a person who under any lease or agreement is entitled to a share of the hogs raised by any such person, and a person who takes possession of any hogs from any such person under any form of security for a debt. »

Le 1er janvier 1972, un règlement de l'Office des producteurs spécifiait que tous les porcs traités au Manitoba devaient être acquis de l'Office. Selon la définition du mot producteur, cette disposition était inapplicable aux porcs achetés dans une autre province. Pourtant, les appelants reçurent un télégramme du président de l'Office leur mentionnant qu'il était venu à sa connaissance que des porcs, qui n'avaient pas été achetés à l'Office, avaient été abattus au Manitoba, et qu'une telle pratique devait cesser. Sans doute pour affermir ses positions, l'Office émit, en juillet 1972 un nouveau règlement qui ajoutait à celui du 1er janvier :

« 2A. No Manitoba processor shall prepare hogs for slaughter in Manitoba unless same have been purchased from the producer board and where hogs have been brought into the province they shall, for the purpose of the Act, be deemed to be hogs produced in Manitoba and shall be subject to the same provisions of the Act and regulation as hogs produced in Manitoba.

C'est cette dernière disposition qui fit l'objet de la contestation.

En Cour d'appel, il fut décidé que cette réglementation concernait une matière locale, soit l'abattage des porcs au Manitoba. Aucune discrimination n'était exercée à l'encontre des producteurs extérieurs ; le règlement ne restreignait pas mais encourageait au contraire le commerce interprovincial dans la mesure où les producteurs de l'extérieur étaient assurés d'obtenir un meilleur prix de vente par l'intermédiaire de l'Office. De plus, ce dernier ne disposait d'aucun pouvoir pour imposer des quotas et aucune distinction n'était faite entre les produits manitobains et les autres comme c'était le cas dans le plan manitobain de mise en marché des œufs [163].

En Cour suprême, le juge Pigeon rendit le jugement majoritaire de la Cour (le juge Ritchie étant dissident). Il releva que l'effet de la

163. 35 D.L.R. (3d) 581 ; (1973) 5 W.W.R. 60.

réglementation attaquée était de prohiber l'abattage au Manitoba des porcs élevés dans une autre province, à moins que les porcs n'aient été achetés de l'Office. Il ajouta que si la prohibition ne s'appliquait qu'à l'abattage, les bouchers-emballeurs (packers) achètent précisément les porcs dans le seul but de les abattre. Pour le juge Pigeon :

> « The question then becomes whether, as an incident of its authority over the local matter of hog slaughter by the Packers in Manitoba, this province can regulate the buyings of hogs by the Packers from producers in another Province » [164].

D'ailleurs dira-t-il, l'injonction visait à empêcher les emballeurs d'acheter des porcs, directement d'un producteur de la Saskatchewan, pour les abattre au Manitoba. Une telle acquisition étant un contrat passé en dehors du Manitoba, il n'était donc pas dans les pouvoirs de la législature de le réglementer. Le juge Pigeon s'appuiera alors sur la jurisprudence antérieure [165] pour déclarer que la réglementation du commerce interprovincial est en soi une matière en dehors des compétences provinciales et ne peut être traitée comme un accessoire du commerce local.

> « If the federal parliament cannot regulate local trade because it would be more efficient to regulate it together with the extra-provincial trade, *a fortiori* a provincial legislature cannot regulate interprovincial trade in a gives product because this appears desirable for the effective control of intraprovincial trade » [166].

En l'espèce, il ne s'agissait pas de soumettre une catégorie de biens à une réglementation uniforme dans la province, comme dans *Home oil* [167], il s'agissait d'une réglementation directe des opérations du commerce interprovincial dans ses aspects essentiels : le prix et autres conditions de vente ; de plus, le règlement avait pour effet de prohiber l'importation des porcs en empêchant l'abattage des porcs acquis dans ce seul but. Le fait que le danger de discrimination qui avait été relevé dans la référence manitobaine soit absent de la réglementation, ne faisait pas de différence réelle puisque la réglementation était invalide sans ces éléments.

On ne peut vraiment dire que l'affaire Burns apporte beaucoup d'éléments nouveaux. Il était déjà bien établi antérieurement qu'une législature ne pouvait réglementer les opérations interprovinciales et le principe selon lequel on ne peut faire indirectement ce qui ne peut être

164. 40 D.L.R. (3d) 731, p. 736.

165. Notamment sur *A.G.B.C.* v. *A.G. Canada, Reference re Natural Product Marketing Act*, 1934 ; (1937) 1 D.L.R. 691.

166. 40 D.L.R. (3d) 731, p. 737.

167. *Supra*, note 78.

fait directement avait été rappelé à plusieurs reprises et notamment dans *Madden* v. *Nelson and Fort Sheppard Ry. Co.*[168], *P.G. Ontario* v. *Les assureurs réciproques*[169] et plus récemment dans *Mackay* v. *The queen*[170]. Par ailleurs, cette décision est la dernière concernant nos propos qui ait été rendue par la Cour suprême. Il semble cependant que l'avenir immédiat puisse réserver des surprises. La décision que la Cour d'appel fédérale rendit dans *Vapor Canada Ltd.* v. *MacDonald*[171] est actuellement soumise à la Cour suprême et pourrait, si elle était confirmée, illustrer ce que Sir Montague Smith dans l'affaire Parson entendait par « regulation of trade affecting the whole dominion »[172].

À partir de l'affaire *Parson*, le contenu de l'article 91(2) avait été limité et les soustractions ainsi opérées par la jurisprudence avaient permis aux provinces de faire reconnaître l'existence d'un domaine de compétence qui n'était pas spécifiquement mentionné à l'article 92.

Par ailleurs, en confinant abusivement la portée des pouvoirs fédéraux en matière de réglementation des échanges et du commerce, Lord Haldane avait établi l'étanchéité entre les deux compartiments de compétences puisque le Parlement fédéral ne pouvait empiéter, en utilisant l'article 91(2), sur les compétences provinciales.

Le chevauchement des deux catégories de compétences déterminait ainsi une zone intermédiaire dont le sort dépendait de la coopération entre le fédéral et la province. En tenant compte des limitations apportées aux compétences de ces dernières, une réglementation provinciale portant uniquement sur des opérations accomplies dans la province jouissait dès lors d'une très forte présomption de validité.

Lorsqu'en 1931[173] le Conseil privé délivra l'article 91(2) du carcan imposé par Lord Haldane, on pouvait attribuer à cet article un très vaste potentiel; mais les principes posés antérieurement à la Commission de commerce[174] et à l'affaire Snider[175] étaient toujours valables. C'est ainsi que la loi fédérale de mise en marché de produits naturels fut déclarée invalide parce qu'elle soumettait au contrôle fédéral, à la fois le commerce interprovincial et le commerce local des

168. [1899] A.C. 626.
169. [1924] A.C. 328.
170. [1965] R.C.S. *798*.
171. 33 D.L.R. (3d) 434.
172. *Supra*, p. 572.
173. *Supra*, p. 574.
174. *Supra*, note 23.
175. *Supra*, note 25.

produits réglementés. Le Conseil privé rappela à cette occasion que la réglementation des commerces particuliers ne relevait pas de la compétence du Parlement fédéral [176]. De même lorsque ce dernier prétendit interdire la fabrication et l'importation de la margarine, le Conseil privé lui refusa ce pouvoir. La prohibition empêchait tout citoyen d'une province de produire et vendre les denrées réglementées; elle était relative aux droits civils dans la province [177].

Dans l'affaire *Murphy* [178] cependant, pour reconnaître la validité de la loi fédérale, la Cour suprême appuiera sur le fait que plusieurs activités reliées les unes aux autres et dirigées vers l'exportation d'un produit étaient ainsi réglementées. L'interférence avec la propriété et les droits civils fut reconnue indispensable à l'efficacité à la loi fédérale. Certains critères d'attribution de compétence, posés de manière hypothétique dans la référence de 1957 [179] recevaient donc une application avec l'affaire *Murphy* [180]. Une transaction accomplie entièrement dans la province pouvait relever du Dominion à cause de ses implications interprovinciales ou internationales. Subséquemment, l'affaire *Caloil* [181] illustrera les pouvoirs étendus du fédéral en matière de réglementation portant sur un produit importé. Était-ce à dire que la destination du produit constituait un critère indiscutable d'attribution de compétence? L'affaire *Carnation* [182] apportera une nuance sur ce point et le juge Laskin dans la référence Manitobaine [183] dira que l'important est de considérer l'étape des opérations que frappe la réglementation et son but [184]. Par ailleurs, cette référence manitobaine ainsi que la décision *Burns Foods Ltd.* v. *P.G. du Manitoba* [185] permettront à la Cour suprême de réaffirmer les principes dégagés antérieurement soit l'incompétence des provinces à réglementer l'importation d'une denrée et à limiter la liberté des échanges commerciaux entre les provinces.

Trois mois avant que la Cour suprême ne décide de la cause *Burns Foods*, la Cour d'appel du Québec dans *La Régie des alcools du Québec* v. *Pilote*, [186] affirmait la validité de l'article 109 b) de la *Loi de*

176. *Natural Products Marketing Act, In re*, [1936] R.C.S. 398 [1937] A.C. 377.
177. *Canadian Federation of Agriculture* v. *Quebec* [1951] A.C. 179.
178. *Supra*, note 16.
179. *Supra*, note 88.
180. *Supra*, note 116.
181. *Supra*, note 124.
182. *Supra*, note 136.
183. *Supra*, note 145.
184. *Ibid.*, p. 709.
185. *Supra*, note 146.
186. *Supra*, note 4.

la Régie des alcools [187]. Cette décision fut d'abord frappée d'appel, une autorisation spéciale ayant été accordée par la Cour suprême à cet effet mais un règlement qui engendra un désistement devait survenir par après. Or, un parallèle très net pouvant être établi entre l'article 109 b) d'une part et la réglementation manitobaine invalidée dans *Burns Foods* d'autre part, il était permis de douter de la confirmation du jugement que nous allons examiner maintenant. Les faits de la cause ayant été relatés antérieurement [188], il est possible d'aborder directement la décision de la Cour qui fut rendue par les juges Lajoie, Rinfret et Rivard; ce dernier étant dissident.

Pilote avait admis avoir transporté au Québec des boissons alcooliques qui n'avaient pas été acquises de la Régie. Comme le mentionna le juge Lajoie, il tombait donc sous le coup de l'article 109 b) prohibant un tel transport, à moins qu'il ne soit démontré que cette disposition était *ultravires*. Le juge Lajoie fit immédiatement une nuance: Pilote était accusé d'avoir effectué un transport illégal et non d'avoir importé des boissons légalement acquises au Nouveau-Brunswick. D'ailleurs ajouta-t-il, le Parlement fédéral a déjà occupé le champ en adoptant la *Loi concernant le Transport interprovincial et international des boissons enivrantes* [189], dont l'article 3(1) dispose:

> « Par dérogation aux dispositions de toute autre loi, nul ne doit importer, envoyer, apporter ou transporter, ou faire importer, envoyer, apporter ou transporter dans une province de la boisson enivrante provenant d'un endroit situé au Canada ou hors du Canada, sauf si cette boisson a été achetée par ou pour Sa Majesté ou le gouvernement exécutif de la province où elle est importée, envoyée, apportée ou transportée, ou un bureau, une commission, un fonctionnaire ou une autre agence gouvernementale qui, en vertu de la Loi de la province, est revêtue du droit de vendre de la boisson enivrante, et si ladite boisson lui est consignée. »

« Pilote n'est pas accusé d'avoir contrevenu à ces dispositions et la seule question que soulève la présente cause est de voir si l'article 109(b) est ou non *ultra vires* et pour le décider il faut bien sûr considérer le texte, les applications qu'il est susceptible de recevoir, mais d'abord et surtout le but, la portée, l'essence de cette législation, son "pith and substance" » [190].

Il poursuit: « Cet article 109(b) ne décrète pas textuellement qu'il est interdit d'importer au Québec des boissons alcooliques acquises dans une autre province ou un autre pays. Si tel était le cas, il n'y

187. *Supra*, note 1.

188. Voir aux pages: 569-570.

189. S.R.C. 1970, c. I-3.

190. C.A.Q. District de Québec, n° A-4913, opinion du juge LAJOIE, p. 5.

aurait aucun doute qu'il serait inconstitutionnel... Certes, il peut avoir cet effet, comme dans le cas présent, car si l'article est validement édicté, Pilote ne pouvait transporter au Québec des boissons achetées au Nouveau-Brunswick et dont la législature n'avait pas compétence pour interdire l'importation » [191].

Pour le juge Lajoie, la difficulté de la décision à rendre provenait « de ce qu'un même texte a double effet, celui de réglementer et contrôler le transport d'alcool à l'intérieur de la province, ce qui est de la juridiction de la législature provinciale, mais aussi, celui de rendre impossible, sans encourir de sanction, l'importation de boissons alcooliques dans une autre province » [192]. Une longue argumentation à l'effet d'illustrer le principe de l'ancillarité et celui du « Pith and substance » lui permettra d'affirmer la validité de 109 b, en ces termes :

> « Ainsi voit-on à la lecture du texte entier de la législation dont l'article 109 n'est qu'une disposition visant à assurer l'efficacité d'autres, que le gouvernement du Québec a voulu se créer, sur le territoire de la province, un monopole du commerce de l'alcool qui lui permet d'en restreindre la qualité, l'origine et la distribution à une régie stricte, d'éviter qu'un distillateur domestique ne mette sur le marché des produits de qualité inférieure ou d'origine douteuse.
>
> « La réglementation du transport de boissons alcooliques dans la province, d'où qu'elles proviennent, est l'exercice d'un pouvoir ancillaire à celui d'en contrôler le commerce local même si secondairement, accessoirement ou indirectement l'exercice du pouvoir a pour effet, comme c'est le cas ici, d'empêcher en pratique un citoyen du Québec d'apporter chez lui ou à l'établissement d'un détenteur de permis des boissons légalement acquises dans une autre province. Le "pith and substance" de la loi n'est pas de créer cette interdiction » [193].

Le juge Rinfret endossera entièrement l'opinion du juge Lajoie mais ajoutera certaines observations, notamment que le commerce de boissons alcooliques étant un monopole provincial, la province se devait de prendre des dispositions telles que l'article 109 b) pour en assurer la bonne conduite. Il poursuit alors :

> « Dans le cas qui nous occupe présentement, pourrait-on prétendre que, si l'accusé, en atteignant les limites de la province de Québec, avait vendu à un tiers la cargaison de boissons alcooliques achetée au Nouveau-Brunswick, la Régie n'aurait pas pu intercepter ce tiers pour transport illégal, sous le prétexte qu'elle avait été originairement acquise au Nouveau-Brunswick : » [194]

---

191. *Ibid.*, p. 6.
192. *Ibid.*, p. 10.
193. *Ibid.*, p. 21.
194. *Ibid.*, opinion du juge RINFRET, p. 2.

Cette hypothèse nous semble des plus malheureuse; en effet, la transaction en question serait alors accomplie entièrement dans la province, et le transport effectué par le « tiers » aurait commencé dans la province pour prendre fin présumément dans la province; ce qui, compte tenu de la remarque de Lord Atkin dans *Shannon* [195], en faisait un transport intraprovincial. Le juge Rivard, dans sa dissidence va s'appuyer sur la référence manitobaine pour affirmer:

> « La disposition de la *Loi de la Régie des Alcools* attaquée, place une barrière à l'importation de liqueurs alcooliques régulièrement achetés en dehors de la province dans la province.
>
> « Il ne m'est pas possible de ne pas conclure qu'il y a là une réglementation qui prohibe l'importation interprovinciale ou pour le moins, la réduit ou la contrôle, ce qui est contraire à l'acte constitutionnel.
>
> « En tant qu'il s'agit de transport de liqueurs à l'intérieur de la province, la disposition de la *Loi de la Régie des Alcools* contestée est certainement de la compétence de la province, et lorsqu'on veut lui faire dire que toute liqueur achetée légalement en dehors de la province ne peut être transportée dans la province, on lui donne une interprétation qui excède les pouvoirs constitutionnels donnés au Parlement provincial [196].

Il mentionnera d'ailleurs que les motifs de la saisie reposait bien sur le fait que les boissons transportées provenaient du Nouveau-Brunswick et non de la Régie provinciale, et que le fédéral avait exercé sa juridiction relativement à l'importation ou l'exportation ainsi qu'au transport interprovincial des boissons alcooliques.

Dès leur point de départ, les arguments de la majorité nous semblent des plus criticables. En précisant que Pilote n'était pas accusé d'avoir importé mais bien d'avoir transporté illégalement de la boisson dans la province, le juge Lajoie a semble-t-il faussé les données du problème. En réalité, le transport effectué par Pilote était une partie indispensable de l'opération d'importation elle-même, qui consiste à faire passer un produit à travers une frontière — ou plusieurs —. En l'occurrence, comment Pilote aurait-il pu importer, sans effectuer un transport qui nécessairement était interprovincial? De toute manière, qu'il s'agisse de prohiber l'importation ou le transport interprovincial comme tel, la province est dépourvue de pouvoirs. Le juge Pigeon dans l'affaire *Burns Foods* rappelait en effet qu'il s'agit d'une matière en soi et que le contrôle sur le trafic et le commerce interprovincial ne peut être considéré comme un accessoire du commerce local [197].

---

195. *Supra*, note 75.

196. *Supra*, note 190, opinion du juge RIVARD, p. 9.

197. 40 D.L.R. (3d) 731, p. 737.

Nous pourrions paraphraser l'actuel juge en chef, alors juge puîné, dans la référence manitobaine et dire que le fait qu'il existe une loi fédérale régissant le Transport interprovincial des boissons enivrantes, n'ajoute rien aux pouvoirs législatifs de la province [198]. Dès lors, de deux choses l'une. Ou bien l'article 109 b) ne s'appliquait pas au transport effectué par Pilote et sa validité restait à déterminer en dehors de cette application, ou bien ses termes lui conféraient une telle applicabilité et dès lors il devenait difficile de concevoir qu'il fut valide.

En disposant qu'*aucune* boisson... ne peut être transportée dans la province..., cet article fait tomber sous le coup de l'interdiction de transports *toutes* boissons qui circulent sur le territoire provincial, y compris celles qui proviennent d'une autre province. Il aurait donc à première vue, le même effet que le règlement manitobain invalidé dans Burns [199], celui d'assimiler lese produits importés à un produit local à partir du moment où il passe la frontière c'est-à-dire à l'étape même de son entrée dans la province. *A priori* donc, l'article 109 b) est rédigé de telle manière qu'il contrôle à la fois le transport interprovincial et intraprovincial. Une autre remarque est à formuler. La prohibition établie par cet article s'étend au transport effectué *dans* la province et le texte anglais utilise le terme « in the province » et non pas « within the province » ce qui laisse supposer que la législature n'a pas entendu limiter l'application de la prohibition au transport effectué entièrement dans la province.

En soi, ces deux remarques sont insuffisantes à établir l'application de l'article 109 b) au transport interprovincial. En effet, il faut toujours présumer la bonne foi de la législature et le juge Cartwright dans *MacKay* v. *The Queen* [200] rappelait une règle d'interprétation fondamentale à l'effet que:

> « ... if an enactment, whether of Parliament or of a legislature or of a subordinate body to which legislative power is delegated, is capable of receiving a meaning according to which its operation is restricted to matters within the power of the enacting body it shall be interpreted accordingly. An alternative form in which the rule is expressed is that if words in a statute are fairly susceptible of two constructions of which one will result in the statute being *intra vires* and the other will have the contrary result the former is to be adopted » [201].

Dès lors pourrait-on considérer que l'article 109 b) est uniquement applicable au transport effectué entièrement dans la province? Il

198. Voir *A.G. for Manitoba* v. *Manitoba Egg and Poulty Association*, [1971] R.C.S. 689, p. 718.

199. *Supra*, le texte du règlement p. 603.

200. *Supra*, note 170.

201. *Ibid.*, p. 803.

faut pour cela examiner les autres articles de la loi contenus dans la section relative au transport. Or, l'article 112 de la *Loi de la Régie des Alcools* [202] dispose que :

> « Rien dans la présente loi ne doit être interprété comme interdisant le transport en transit, au Québec, des boissons alcooliques mais, si ce transport se fait sans connaissement ou lettre de voiture indiquant l'expédition de ces boissons d'un endroit hors du Québec à un autre endroit également hors du Québec, il y a présomption, *juris et de jure*, qu'elles doivent être livrées au Québec. »

Le transport qui est prévu par cet article est celui qui commence et qui finit dans une autre province que le Québec. Le connaissement ou lettre de voiture qui accompagne les boissons alcooliques doit prouver l'expédition d'un endroit hors du Québec à un autre endroit également hors du Québec. On peut déduire d'une telle exigence que si la preuve de l'achat dans une autre province et par conséquent, la preuve que le transport a commencé hors du Québec est la seule qui soit apportée, la présomption que les boissons doivent être livrées au Québec s'applique et du même coup l'article 109 b) aussi. Lus ensemble, ces deux articles évoquent très nettement la réglementation manitobaine concernant l'abattage des porcs qui fut invalidée par la Cour suprême dans *Burns* [203]. Dès lors, les conclusions de cette affaire nous semblent ici applicables. Par le jeu combiné de l'article 112 et 109 b) on peut conclure que la législature de Québec entendait bien contrôler à la fois le transport intraprovincial et interprovincial des boissons alcooliques et ce faisant contrôlait du même coup l'importation de ces denrées. Il semble donc que sa validité soit plus que douteuse. Comme le déclarait le juge Laskin, dans la référence manitobaine, s'il est nécessaire de contrôler le mouvement interprovincial d'un produit, il faut alors faire appel au Parlement fédéral [204]. En l'occurrence, ce dernier a légiféré pour réglementer le Transport interprovincial des boissons alcooliques et l'article 3(1) de la loi [205] assure parfaitement l'efficacité du monopole provincial en prohibant en termes express le transport effectué par Pilote. Cette disposition aurait donc du être appliquée au lieu de l'article 109 b).

En reconnaissant à l'article 109 b) une applicabilité à une opération du commerce interprovincial, la Cour d'appel du Québec est ainsi allée à l'encontre de toute une jurisprudence fermement établie.

---

202. Devenu l'article 99 de la *Loi de la Commission de contrôle des permis d'alcool*, L.Q. 1971, c. 19.

203. *Supra*, note 161.

204. *Supra*, note 198, p. 717.

205. Voir le texte de cet article p. 607.

L'évolution qui s'est manifestée dans l'application des règles du partage en matière de réglementation du commerce a plutôt marqué un dépérissement des compétences provinciales. Les provinces ont toujours été limitées à la réglementation du commerce local et des opérations commerciales confinées dans la province; les affaires *Murphy*[206] et *Caloil*[207] précisant *a contrario* ce que sont de telles opérations. Si donc, évolution il y a eu, elle s'est traduite par un dépérissement de compétences provinciales, corrélatif au retour à l'orthodoxie dans l'interprétation de la clause fédérale de commerce. La vision plus globale que manifestent nos tribunaux concernant le concept de commerce interprovincial et international risque par ailleurs d'accentuer fortement ce processus de diminution.

206. *Supra*, note 116.
207. *Supra*, note 124.