

LES ARRÊTS DE LA COUR SUPRÊME SUR LE PARTAGE DES COMPÉTENCES DEPUIS 1973 : UN COMMENTAIRE

Gérald A. Beaudoin

Volume 11, numéro 1, 1980

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059489ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059489ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Beaudoin, G. A. (1980). LES ARRÊTS DE LA COUR SUPRÊME SUR LE PARTAGE DES COMPÉTENCES DEPUIS 1973 : UN COMMENTAIRE. *Revue générale de droit*, 11(1), 328–333. <https://doi.org/10.7202/1059489ar>

LES ARRÊTS DE LA COUR SUPRÊME SUR LE PARTAGE DES COMPÉTENCES DEPUIS 1973: UN COMMENTAIRE

par Gérard A. BEAUDOIN,

*professeur à la Faculté de Droit,
Université d'Ottawa.*

Ces dernières années la Cour suprême a eu l'occasion de se prononcer fréquemment sur le partage des compétences législatives, et ce, dans des secteurs de pointe et du plus vif intérêt.

Cour de dernier ressort, elle contribue grandement à donner aux mots employés au chapitre du partage des compétences leur sens et leur portée, vu qu'un tracé définitif et parfait des pouvoirs s'avère impossible pour les auteurs d'une Constitution et vu que l'amendement constitutionnel, de par sa nature, demeure relativement rare.

Même si peu de gens peut-être l'ont noté, la Cour suprême a rendu plus de cinquante décisions en droit constitutionnel depuis 1973, dont certaines sont très importantes dans le débat constitutionnel actuel. Les arrêts favorables aux provinces sont à tout le moins aussi nombreux que ceux qui ont donné gain de cause à l'autorité centrale.

Bien sûr un inventaire aussi sec ne saurait de lui seul nous amener à porter un jugement valable sur le travail de la Cour. Il faut savoir faire la part des choses.

Tous les arrêts n'ont pas la même importance. Plus d'une question brûlante n'a pas été soumise à la Cour suprême, comme le pouvoir de dépenser, encore que nous ayons sur ce point certaines indications que nous a données le Juge en chef dans l'arrêt de 1978 sur la mise en marché des oeufs¹. Plus d'une décision serrée risque d'être renversée avec le départ d'un juge et l'arrivée d'un autre: les dissidences d'aujourd'hui peuvent être les majorités de demain. De plus, la période sous examen est fort courte.

Même si la Cour joue un grand rôle dans l'orientation du partage des pouvoirs, et, même si elle se doit de donner vie à un texte fondamental écrit pour durer, il faut dire qu'elle interprète et juge tout de même à partir d'un document

¹ *Renvoi sur la mise en marché*, (1978) 2 R.C.S. 1198.

écrit par les «constituants». Si le libellé à un moment donné ne répond vraiment plus aux besoins de la fédération il ne faut pas craindre de recourir à l'amendement constitutionnel. Même si un tribunal suprême se reconnaît un rôle aussi grand que celui du Comité judiciaire du Conseil privé ou celui de la Cour suprême des États-Unis, il existe des limites à l'interprétation judiciaire et à l'évolution qu'on peut donner à une Constitution. Vient un moment où il faut faire appel à la révision constitutionnelle. Toutes les fédérations en offrent des exemples.

Il n'est pas inutile de souligner au départ ce qui relève des constituants et ce qui ressortit à la compétence de la Cour.

Dans tout bilan «judiciaire», il faut d'abord attacher de l'importance aux causes clefs.

La jurisprudence a eu quelques renversements. En témoigne par exemple la mise à l'écart en 1978 de l'arrêt *Crystal Dairy*². Quant à l'arrêt *Russel*³, même s'il continue à ressusciter, c'est avec de moins en moins de vie qu'il réussit à le faire.

Les dissidences en bloc des juges de formation civiliste, pour frappantes qu'elles soient, n'en demeurent pas moins rares. Ces dernières années on les a vues dans les arrêts *Dionne*⁴, *Capital Cities*⁵ et *Zelensky*⁶. Elles étaient particulièrement bien articulées. C'est la première fois, semble-t-il, qu'on les voit si rapprochées, du moins en droit constitutionnel. Mais on aurait tort de tirer des conclusions trop hâtives.

Depuis 1973, les provinces ont marqué des points dans les domaines qui portent sur l'administration de la justice (arrêts *Faber*⁷, *D'Iorio*⁸), sur les conséquences civiles des crimes (*Ross*⁹), les relations du travail (*Montcalm Construction*, *Canadian Pioneer* et enfin *Four B. Manufacturing*¹⁰), l'aménagement de territoire et l'accès à la propriété (*Morgan-Jacobson*), la nominations des juges et les tribunaux administratifs (*Tomko*¹² et *Mississauga*¹³) le recours civil (*Vapor Canada*¹⁴), la protection du consommateur et la publicité (*Kellogg's*¹⁵), la réglementation

² *Crystal Dairy*, 1933 A.C. 168.

³ *Russell c. La Reine*, (1881-82) 7 A.C. 829.

⁴ *Dionne*, (1978) 2 R.C.S. 191.

⁵ *Capital Cities*, (1978) 2 R.C.S. 141.

⁶ *Zelensky*, (1978) 2 R.C.S. 869.

⁷ *Faber*, (1976) 2 R.C.S. 9.

⁸ *D'Iorio*, (1976) 1 R.C.S. 152.

⁹ *Ross*, (1975) 1 R.C.S. 5.

¹⁰ *Montcalm Construction*, 1979 *Canadian Labour Law Reporter*, 15144.

¹¹ *Morgan*, (1976) 2 R.C.S. 349.

¹² *Tomko*, (1977) 1 R.C.S. 112.

¹³ *Mississauga*, 1979 N.R. 200.

¹⁴ *Vapor Canada*, (1977) 2 R.C.S. 134.

¹⁵ *Kellogg's*, (1978) 2 R.C.S. 211.

du commerce des films (*McNeil*¹⁶), l'ordre public local et la réglementation du domaine public municipal (*Dupond*¹⁷), l'assurance automobile obligatoire (*Canadian Indemnity*¹⁸) les préférences frauduleuses (*Robinson*¹⁹), les paiements faits en fraude des créanciers (*Gingras*²⁰), la fiducie (*Canadian Pioneer*^{20a}). Incontestablement, ces décisions ont contribué à clarifier le partage des pouvoirs.

Il s'agit là de gains importants pour les provinces qu'on aurait grand tort de minimiser.

Les décisions favorables au pouvoir central sont également notables: l'affirmation de l'existence d'un pouvoir fédéral d'urgence en temps de paix, à la suite du renvoi sur la loi fédérale anti-inflation, l'arrêt *Jones*²¹ sur le pouvoir résiduel et les langues officielles, l'arrêt *Hauser*²², sur le droit de l'autorité fédérale de conduire des poursuites dans des domaines de l'article 91 autres que le droit criminel, l'arrêt *Keable*²³, qui limite le pouvoir d'enquête des commissions provinciales aux organismes provinciaux, les arrêts *Dionne* et *Capital Cities* sur la câblodistribution, l'arrêt de *Canadian Industrial Gas*²⁴, sur la taxe indirecte, l'arrêt *Tomell*²⁵ sur l'intérêt, l'arrêt *Dryden Chemicals*²⁶ sur la pollution interprovinciale, l'arrêt *Chamney*²⁷ sur le pouvoir déclaratoire, les arrêts *Jackson*²⁸ et *Zacks*²⁹ en matière de pension alimentaire et de garde des enfants lors d'un divorce, l'arrêt *Zelensky* sur les ordonnances de restitution. Sur le plan de la clause fédérale de commerce, ainsi qu'en témoigne l'arrêt *Burns Food*³⁰, il semble que la Cour suprême, surtout depuis l'arrêt *Caloil*³¹, se soit montrée plus généreuse que le Comité judiciaire du Conseil privé, sans que les grandes distinctions de base établies par ce dernier organisme en la matière en soient répudiées pour autant.

Il faut souligner ici que si la Cour suprême a prononcé la validité de la loi anti-inflation³², la doctrine dite de la «dimension nationale» si justement combattue par les juristes québécois, n'en fut pas moins sérieusement restreinte. Dans cet arrêt, la Cour a écarté la «dimension nationale» au profit de la théorie

¹⁶ *McNeil*, (1978) 2 R.C.S. 662.

¹⁷ *Dupond*, (1978) 2 R.C.S. 770.

¹⁸ *Canadian Indemnity*, (1977) 2 R.C.S. 504.

¹⁹ *Robinson*, 72 D.L.R. (3d) 500.

²⁰ *Gingras*, (1976) 1 R.C.S. 426.

^{20a} *Canadian Pioneer*, 31 N.R. 391.

²¹ *Jones*, (1975) 2 R.C.S. 182.

²² *Hauser*, 1979 N.R. 541, (1979) 1 R.C.S. 984.

²³ *Keable*, (1979) 1 R.C.S. 218.

²⁴ *Canadian Industrial Gas*, (1978) 2 R.C.S. 545.

²⁵ *Tormell*, (1978) 1 R.C.S. 974.

²⁶ *Dryden Chemicals*, (1976) 1 R.C.S. 447.

²⁷ *Chamney*, (1975) 2 R.C.S. 151.

²⁸ *Jackson*, 1973 R.C.S. 205.

²⁹ *Zacks*, (1973) R.C.S. 891.

³⁰ *Burns Food*, (1975) 1 R.C.S. 494.

³¹ *Caloil*, 1971 R.C.S. 543.

³² Renvoi sur la loi anti-inflation, (1976) 2 R.C.S. 373.

de l'urgence. C'est à notre avis un pas dans la bonne direction, même si la théorie de la dimension nationale n'a pas été reléguée aux oubliettes. Disons aussi que si le fédéral a eu gain de cause dans l'affaire *Farrah*³³, qui porte sur l'étendue de l'article 96, soit le pouvoir fédéral de nommer les juges des hautes cours provinciales, il faut tout de même reconnaître que la Cour suprême s'est montrée généreuse pour les provinces au sujet de l'article 96 ainsi qu'en témoignent les récents arrêts *Tomko* et *Mississauga*, et que dans l'interprétation de l'article 101 elle s'est montrée restrictive pour la juridiction de la Cour fédérale, et ce, au profit des provinces ainsi qu'en témoigne les arrêts *McNamara*³⁴ et *Quebec North Shore*³⁵.

En décembre dernier, la Cour a rendu quelques décisions en droit constitutionnel dont trois à tout le moins sont d'importance vraiment majeure. Les arrêts *Forest*³⁶ et *Blaikie*³⁷ qui portent sur le pouvoir d'amendement des provinces et la protection des droits linguistiques ont déjà fait beaucoup de bruit et leur portée se fera longtemps sentir. Ces arrêts portent sur les garanties linguistiques enchâssées dans la Constitution, favorisent les minorités linguistiques, et posent des paramètres au pouvoir provincial d'amendement. Ils reflètent la lettre et l'esprit de la Constitution actuelle.

Deux provinces sont assujetties par la Constitution au bilinguisme parlementaire, judiciaire et législatif, i.e. le Québec et le Manitoba, alors que l'Ontario et le Nouveau-Brunswick par exemple y échappent. Il serait injuste de reprocher à la Cour suprême ce qui dans notre Constitution est devenu un déséquilibre et qui fait maintenant partie de la réforme constitutionnelle: l'enchâssement des droits linguistiques dans l'ordre provincial. Il relève des futurs «constituants» de déterminer si les droits linguistiques seront ou non enchâssés dans l'ordre provincial, et, dans l'affirmative, s'il faudra lier lier toutes les provinces ou quelques-unes seulement.

La décision du 21 décembre 1979 sur le pouvoir d'amendement fédéral au niveau du Sénat est nettement favorable aux provinces³⁸. La Cour prend l'attitude que le Parlement central ne peut unilatéralement modifier les caractéristiques essentielles et fondamentales du Sénat et ne peut abolir ce dernier. Dans toute fédération, la Chambre haute représente les États fédérés et les régions; l'Histoire ainsi que les articles 17 et 91 de l'Acte de 1867 indiquent bien que le Sénat fait partie intégrante du système législatif fédéral. Il s'agit là d'une victoire majeure pour les provinces et pour l'équilibre de la Constitution.

³³ *Farrah*, (1978) 2 R.C.S. 638.

³⁴ *McNamara*, (1977) 2 R.C.S. 654.

³⁵ *Quebec North Shore*, (1977) 2 R.C.S. 1054.

³⁶ *Forest*, (1980) 101 D.L.R. (3d) 385.

³⁷ *Blaikie*, (1980) 101 D.L.R. (3d) 394.

³⁸ Renvoi portant sur la compétence du Parlement fédéral de modifier ou de remplacer le Sénat, (1980) 102 D.L.R. (3d) p. 1.

La Cour suprême a souligné le rôle vital joué par le Sénat dans le système fédéral. Le but primordial était d'assurer la protection des divers intérêts régionaux quant à l'adoption de la législation fédérale.

De même que les arrêts *Blaikie* et *Forest* contiennent des indications précieuses sur la «Constitution des provinces» à l'article 92.1, le renvoi sur le Sénat contribue à jeter beaucoup de lumière sur la signification des vocables «Constitution du Canada» à l'article 91.1. Le mot «Canada» y employé ne se rapporte pas au Canada géographique mais bien à l'entité juridique fédérale. La Constitution du Canada ne signifie pas à cet endroit l'Acte de 1867 mais la Constitution du gouvernement fédéral par opposition aux gouvernements provinciaux.

La Cour fit également remarquer que si on permettait aux provinces de nommer les sénateurs, on autoriserait en ce faisant une délégation interparlementaire du pouvoir législatif qui, comme on le sait depuis 1951, est inconstitutionnelle. La Cour suprême en décembre dernier a de plus nié à l'autorité fédérale le pouvoir de rendre électif le Sénat, vu qu'aux termes de la constitution cette seconde chambre se modèle sur la Chambre des Lords, qui elle n'est pas élective. C'est là un trait essentiel.

La Cour prend la peine de référer au jugement sur l'aéronautique où le Comité judiciaire du Conseil privé parle de compromis entre les provinces originelles et s'oppose à ce qu'on substitue un nouveau «contract».

Pour la Cour, les exceptions prévues au paragraphe 91.1 impliquent l'existence continue du Sénat en temps que partie du système législatif fédéral.

Il est pour le moins surprenant que ce récent jugement qui respecte la lettre et l'esprit de la Constitution et qui favorise les provinces ait reçu si peu d'écho dans la presse autonomiste. Il porte pourtant sur un point capital, savoir la signification de l'article 91.1, soit «l'amendement St-Laurent» du nom de celui qui, en 1949, fut à l'origine de ce que d'aucuns ont appelé depuis un mini-rapatriement de la Constitution. Pareil silence surprend!

Dans l'arrêt *Four B. Manufacturing* la Cour suprême en décembre dernier s'est montrée particulièrement explicite en posant le principe que dans le domaine des relations ouvrières la compétence exclusive des provinces est la règle alors que la compétence fédérale exclusive demeure l'exception.

Dans certains arrêts rendus ces dernières années, certains juges, à l'occasion, ont émis des «obiter dicta» qui ont retenu l'attention. Certains ont pu soulever des craintes: on pense par exemple à ceux de l'arrêt *Vapor Canada*, qui portent sur la mise en oeuvre des traités; alors que d'autres contiennent des observations précieuses: on songe à l'affaire *Morgan-Jacobson*, où l'on relève des points de repère sur le pouvoir fédéral en matière de citoyenneté, si peu touché jusqu'ici.

À plusieurs reprises aussi, la Cour suprême a vu à apporter des précisions sur la portée et le contenu des règles d'interprétation des articles 91 et 92, règles, qui on le sait constituent un guide précieux dans l'interprétation du partage des compétences.

Il est arrivé de plus que la Cour ou l'un de ces juges aient expliqué des arrêts antérieurs discutés et les aient replacés dans leur contexte. Dans le labyrinthe des causes la Cour met ainsi le doigt sur le fil conducteur qui doit guider juristes et justiciables.

Somme toute, le bilan sur le plan constitutionnel pour la période étudiée apparaît nettement positif. Il contribue à assurer au partage des compétences un équilibre. Les réserves et elles sont toujours matière d'opinions, ne portent que sur un très petit nombre de causes. On remarque en outre que les arrêts en droit constitutionnel augmentent en fréquence et en importance. N'est-ce pas là le reflet des temps présents qui sont marqués par des profonds débats constitutionnels?

Disons en conclusion que la Cour suprême comme tout organisme vital prévu par la Constitution fait l'objet de propositions de réforme constitutionnelle qui émanent depuis quelque temps de milieux autorisés.

Il semble exister un consensus de plus en plus large pour que l'existence de la Cour suprême, soit prévue et garantie dans le texte même de la Constitution, et que sa compétence, sa composition et le mode de nomination de ses juges soient également l'objet de dispositions constitutionnelles.

Pour plusieurs raisons Québec attache un grand prix au partage des compétences législatives, à la façon dont la Cour suprême l'interprétera et à la manière dont il sera amendé. Rien là que de bien naturel! À la réflexion, nul ne se surprendra que l'on réfléchisse sur le statut et les structures d'une Cour qui applique deux régimes différents de droit privé et qui départage les deux ordres de gouvernement au sein de la fédération canadienne.