

Les Cahiers de droit



La langue d'étiquetage des produits de consommation: Le pouvoir constitutionnel de légiférer

Ivan Bernier

Volume 15, numéro 3, 1974

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/041974ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/041974ar>

[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

Bernier, I. (1974). La langue d'étiquetage des produits de consommation: Le pouvoir constitutionnel de légiférer. *Les Cahiers de droit*, 15(3), 533–567. <https://doi.org/10.7202/041974ar>

La langue d'étiquetage des produits de consommation : Le pouvoir constitutionnel de légiférer

Ivan BERNIER *

Dans un jugement en date du 14 janvier 1974, le juge Toussaint McNicoll de la Cour supérieure du Québec autorisait l'émission d'un bref d'évocation enjoignant de suspendre toutes procédures dans une poursuite intentée devant la Cour des sessions de la paix, district de Chicoutimi, contre la Compagnie Dominion Stores Limited¹. Cette dernière était accusée d'avoir illégalement, le 10 décembre 1971, « mis en vente ou mis en dépôt pour vente, un aliment de marque PEK, soit du jambon, format 16 onces dont les inscriptions ne répondaient pas à certaines conditions édictées par la loi, omettant d'indiquer ledit produit ou étiqueter ledit produit en la langue française, le tout contrairement à l'article 16 de la *Loi des produits agricoles et aliments* (1964 S.R.Q. c. 119) et amendements et aux articles 2 et 38 du règlement 683 sur les aliments daté du 15 mars 1967, édictés en vertu de ladite loi »².

La requête de Dominion Stores Limited pour l'émission d'un bref d'évocation alléguait, entre autres arguments, que le règlement sur les aliments avait pour effet « de toucher et d'englober tous les aliments qui sont dans le mouvement du commerce interprovincial », et dans la mesure où il touchait précisément à la langue de l'étiquetage, privait la requérante « de son droit d'acheter des produits importés et de les offrir à sa clientèle ce qui constitue une entrave très grande à la liberté du trafic et du commerce »³. Dans son jugement, le juge McNicoll se pencha uniquement sur la question de savoir si les dispositions du règlement incriminé « faisaient obstacle ou venaient en conflit ou étaient incompatibles avec la liberté du commerce international qui

* Professeur, Faculté de Droit, actuellement en congé sabbatique.

1. *Dominion Stores Limited v. La Cour des sessions de la paix et al.*, jugement non encore rapporté, Cour supérieure du Québec, district de Chicoutimi, n° 43-175 (14 janvier 1974).

2. *Idem*, p. 2.

3. *Idem*, pp. 19-20.

tombe sans aucun doute possible sous la juridiction fédérale »⁴. Il en vint à la conclusion que :

« Lorsque le citoyen canadien importe un produit en satisfaisant à toutes les exigences possibles et imaginables que les lois fédérales peuvent lui imposer, il a le droit de disposer de ce produit en le consommant ou en le vendant, ou en en transférant la propriété et la possession comme il l'a reçu »⁵

En ajoutant à ces exigences, la réglementation québécoise empiétait automatiquement sur la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce, et de ce fait devenait inconstitutionnelle.

Le jugement ne fait aucune référence à la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, sanctionnée à Ottawa le 10 juin 1971⁶. Il faut dire que cette loi n'est entrée en vigueur que le 1^{er} mars 1974, en même temps que son règlement d'application⁷. Or, conformément à l'article 18 de la loi, le règlement en question incorpore diverses prescriptions et exemptions relatives à la langue d'étiquetage. Le principe fondamental est le suivant :

« Tous les renseignements devant figurer sur l'étiquette d'un produit préemballé aux termes de la loi et du présent règlement doivent être indiqués dans les deux langues officielles, à l'exception du nom et du principal établissement de la personne par ou pour qui le produit préemballé a été fabriqué, transformé, produit ou emballé pour la revente, qui peuvent être indiqués dans l'une ou l'autre des langues officielles »⁸.

Les exemptions au principe concernent les produits locaux⁹, les produits d'essai¹⁰ ainsi que les produits dits spéciaux¹¹. Cette dernière catégorie d'exemptions, qui vise entre autres les produits importés, présente un intérêt particulier dans la mesure où elle touche directement au problème soulevé dans la décision du juge McNicoll. Aux termes de l'article 8 (1) (b) du règlement, en effet, « produit spécial » désigne un produit préemballé qui est :

« un produit importé

i) dont l'usage n'est pas largement répandu chez la population du Canada général, et

4. *Idem*, p. 19.

5. *Idem*, p. 24.

6. S.C. 1970-71-72, c. 41.

7. *Gazette du Canada*, vol. 108, Partie II, n° 5 (SOR/DORS 74-142) et (SI,TR/74-30).

8. *Idem*, article 8(2).

9. *Idem*, article 8, par. 3 et 4 ; voir *infra* p. 564.

10. *Idem*, article 8, par. 5 et 6.

11. *Idem*, article 8, par. 7.

- ii dont il n'existe aucun succédané facilement accessible, qui soit fabriqué, transformé, produit ou emballé au Canada qui soit généralement reconnu comme un succédané valable ».

Dans le cas d'un « produit spécial » ainsi défini, l'article 8(7) établit la règle suivante :

« Un produit spécial est exempté de l'application des dispositions du paragraphe (2), si les renseignements devant figurer sur l'étiquette d'un produit préemballé, aux termes de la Loi et du présent règlement, sont indiqués dans l'une des langues officielles ».

Ainsi donc, avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'étiquetage et l'emballage des produits de consommation*, deux réglementations distinctes, l'une fédérale et l'autre provinciale, prétendent régir la langue d'étiquetage des produits alimentaires, et ce de façon parfois contradictoire¹². Or, même à supposer que la réglementation québécoise soit déclarée inconstitutionnelle, suivant la conviction exprimée par le juge McNicoll, il ne s'ensuit pas forcément que la réglementation fédérale soit elle-même *intra vires* des pouvoirs du parlement canadien. Au contraire, on pourrait très bien concevoir que cette dernière réglementation soit inconstitutionnelle dans la mesure où elle prétend régir l'étiquetage de produits fabriqués et consommés à l'intérieur d'une même province¹³. Dès lors, il devient opportun de s'interroger, non pas tant sur la constitutionnalité de chacune de ces réglementations, mais bien plutôt sur le problème global de la compétence législative en matière de langue d'étiquetage des produits de consommation. Pour ce faire, il nous faut au préalable, dégager les données constitutionnelles relatives à la compétence de légiférer en matière linguistique au Canada.

I - La compétence constitutionnelle de légiférer en matière de langue

L'énumération des domaines matériels de compétence que l'on retrouve aux articles 91 à 95 de l'*A.A.N.B.* ne fait aucune mention de la langue ou des droits linguistiques en tant que tels. Seul l'article 133 de la constitution traite spécifiquement de ce sujet ; il se lit comme suit :

12. Il faut préciser que la partie du règlement relative à l'étiquetage alloue aux fabricants de produits non alimentaires une période de 18 mois pour apporter aux étiquettes les modifications qui s'imposent, alors que les fabricants de produits alimentaires ont un délai de 24 mois : article 5.

13. Voir *infra* p. 564.

« Dans les chambres du Parlement du Canada et les chambres de la Législature du Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des registres, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire. En outre, outre, dans toute plaidoirie ou pièce de procédure devant les tribunaux du Canada établis sous l'autorité du présent acte, ou émanant de ces derniers, il pourra être fait usage de l'une ou l'autre de ces langues ».

Dans une affaire récente entendue par la Cour suprême du Canada, soit l'affaire *L. C. Jones v. Procureur général du Canada et al.*, on a voulu faire valoir que cet article fixait de façon absolue la question des langues au Canada, et qu'aussi bien le Parlement fédéral que les législatures provinciales ne pouvaient légiférer sur le sujet sans un amendement préalable à l'article 133¹⁴. De l'avis unanime de la Cour, cependant, il fut jugé que l'article 133 ne constituait qu'une garantie minimum au-delà de laquelle le Parlement fédéral et les législatures provinciales pouvaient légiférer suivant leur compétence respective. Le juge Laskin, qui rendit le jugement, déclara alors :

« À coup sûr, ce que l'art. 133 lui-même donne ne peut être enlevé par le Parlement du Canada, mais si ses dispositions sont respectées il n'y a rien dans cet article ou ailleurs dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique... qui empêche l'octroi de droits ou privilèges additionnels ou l'imposition d'obligations additionnelles relativement à l'usage de l'anglais et du français, si cela est fait relativement à des matières qui relèvent de la compétence de la législature légiférant en ce sens »¹⁵.

La plupart des auteurs qui se sont penchés sur la question sont également d'accord avec la Cour suprême pour affirmer que l'article 133 n'est pas limitatif et que tant le Parlement fédéral que les législatures provinciales conservent le pouvoir de légiférer en matière de langues. De façon générale, le point de vue retenu est que les droits linguistiques ne constituent pas « une catégorie juridique substantive », mais bien « un champ de législation secondaire pouvant, facultativement, faire l'objet d'une réglementation à l'occasion de l'exercice de

14. *L. C. Jones v. Procureur général du Canada et al.*, jugement non rapporté, Cour suprême du Canada, 2 avril 1974.

15. *Idem*, pp. 11-12.

16. Voir Louis M. BLOOMFIELD, « La compétence constitutionnelle et juridique pour instituer une langue ou des langues officielles au Québec », dans *La situation de la langue française au Québec*, rapport de la commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec, volume 2, *Les droits linguistiques*, pp. 220 à 238; voir également les autres études sur les droits linguistiques dans le même rapport ainsi que l'étude de M^e Claude-Armand SHEPPARD pour le compte de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, intitulée *The Law of Languages in*

compétences législatives énumérées dans la Constitution »¹⁶. Parfois, référence est faite au paragraphe introductif de l'article 91 comme source de compétence législative en matière de droits linguistiques¹⁷. Le juge en chef Laskin lui-même, dans l'arrêt *Jones*, utilisa cette approche :

« [J]e ne doute aucunement qu'il était loisible au Parlement du Canada d'édicter la Loi sur les langues officielles (restreinte qu'elle est à ce qui relève du Parlement et du gouvernement) à titre de loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à une matière ne tombant pas dans les catégories de sujets... exclusivement assignés aux législatures des provinces »¹⁸.

Toutefois, il nous apparaît que cette référence ou paragraphe introductif de l'article 91 n'est faite que dans le but d'établir clairement que le partage des compétences législatives au Canada est exhaustif. En réalité, le pouvoir de légiférer en matière de langues, dans la mesure où il se rattache à l'un ou l'autre des domaines de compétence énumérés aux articles 91 et 92, ne saurait constituer un exercice valable de la compétence résiduaire prévue au préambule de l'article 91 de la constitution. Pour savoir qui, du parlement fédéral ou des législatures provinciales, a compétence pour légiférer sur la langue d'étiquetage des produits de consommation, il faut donc s'en remettre dans un premier temps aux domaines énumérés de compétences mentionnés aux articles 91 et 92 de l'*A.A.N.B.*

A priori, deux titres de compétence en particulier retiennent l'attention. L'étiquetage peut d'abord être rattaché au contrat de vente commerciale, soit au niveau de l'offre ou pollicitation, avant la conclusion même du contrat, soit au niveau des moyens d'annulation, en particulier l'erreur et le dol¹⁹; sous cet aspect, l'étiquetage relève alors de l'article 92(13) de la constitution : « propriété et droit civil dans la province ». Mais l'étiquetage peut également être envisagé comme une étape dans la mise en marché d'un produit, et, dans cette perspective, son rattachement à l'article 91(2), « les échanges et le commerce », ne peut être exclu. Dans un tel cas, une des règles fondamentales d'interprétation des articles 91 et 92 veut que tout ce

Canada, et publiée en 1971 par Information Canada; voir également Herbert MARX, « Language Rights in the Canadian Constitution », (1967) 2 *Revue juridique Thémis*, p. 239.

17. Voir Henri BRUN et Jean-K. SAMSON, « La compétence constitutionnelle et juridique pour instituer une langue de travail au Québec », dans *La situation de la langue française au Québec*, supra note 16, p. 377.

18. *Supra* note 14, pp. 7-8.

19. Voir, sur les conditions de formation et d'annulation des contrats, Jean-Louis BAUDOIN, *Les obligations*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1970.

qui tombe sous l'article 91 soit exclu de l'article 92. Cette règle découle du texte même de l'article 91 qui spécifie: « nonobstant toute disposition du présent acte, l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir: »²⁰. Dès lors, pour établir de qui relève l'autorité de légiférer en matière de langue d'étiquetage au Canada, il est nécessaire dans un premier temps de préciser la portée réelle de l'article 91(2) telle qu'elle a été interprétée par la jurisprudence. Mais ce faisant, c'est tout le schéma constitutionnel en matière d'échange et de commerce qu'il nous faudra aborder.

II - La compétence constitutionnelle de légiférer en matière d'échange et de commerce: l'interprétation juridique des faits économiques

Les échanges et le commerce constituent d'abord et avant tout des faits économiques. Or, l'application de principes juridiques à des faits économiques soulève au point de départ une difficulté qu'il nous faut élucider. À titre d'exemple, il peut être utile de revenir sur le raisonnement élaboré par le juge McNicoll dans l'affaire *Dominion Stores Limited*. Selon ce dernier:

« On peut dire que si le règlement n° 683 n'a pas eu le but que lui impute la requérante, il en a toutefois l'effet, c'est-à-dire, favoriser la production et le commerce local (québécois) en imposant à la marchandise importée des exigences irréalisables de la part des importateurs qui en font somme toute et ne veulent qu'utiliser légalement un droit qui leur est reconnu par la loi: celui d'importer légalement un produit pour le consommer ensuite au pays ou le vendre, ou en disposer librement.

Or, ici c'est de l'effet dont il faut tenir compte et le faire cesser s'ils constitue un empiètement sur le pouvoir de légiférer du fédéral (91, par. 2, *A.A.N.B.*) »²¹.

Pour apprécier cet argument à sa juste valeur, il est nécessaire d'en distinguer les principaux éléments. En termes simples, le raisonnement est le suivant: le règlement incriminé, en imposant l'usage au moins égal du français pour l'étiquetage des produits alimentaires, constitue une entrave au commerce international;²² or, une telle mesure, originant d'une province, constitue un empiètement sur la compétence exclusive du parlement fédéral de légiférer en

20. *Tennant v. Union Bank*, [1894] A.C. 31.

21. *Supra* note 1, p. 20.

22. Sur les exigences linguistiques en particulier, voir les articles 38 à 41 du règlement n° 683, *G.O.*, 15 avril 1967, p. 2507.

matière d'échange et de commerce 91(2); donc le règlement en question est inconstitutionnel. Inattaquable sur le plan strictement juridique, ce raisonnement soulève cependant un grave problème au niveau de l'interprétation des faits. Car toute la question, en définitive, est de savoir ce qui constitue une entrave au commerce. À la limite, à peu près n'importe quelle réglementation gouvernementale peut être envisagée comme instituant une entrave au commerce. Le droit des contrats, le droit des assurances, le droit fiscal, à titre d'exemples, ont une incidence marquée sur les échanges et le commerce.

Il faut donc préciser ce que l'on entend par entrave ou barrière au commerce. À prime abord, il s'agit d'un concept économique dont la signification précise relève d'analyses théoriques relatives à l'utilisation maximale des ressources (théorie des avantages comparatifs et théorie des grands marchés). Mais cette première interprétation n'est pas forcément celle du droit. Car outre les préoccupations économiques, celui-ci se doit de tenir compte d'autres objectifs également reconnus par la loi, comme par exemple des objectifs sociaux, culturels, etc. Le concept juridique d'entrave ou de barrière au commerce doit donc être distingué du concept économique.

Dans la théorie économique, le concept d'entrave au commerce a été développé plus particulièrement en rapport avec ce qu'il est convenu d'appeler « les barrières non-tarifaires » au commerce international. Ces dernières ont été définies comme étant :

« any law, regulation, policy, or practice of a government, other than an import duty, that has a restrictive effect on trade »²³.

Si nous élargissons cette définition de manière à inclure les droits de douanes, nous avons alors une idée assez adéquate de ce que constitue une entrave ou une barrière au commerce international, que celle-ci soit de nature tarifaire ou non-tarifaire. Le seul autre point à préciser est que le concept d'entrave ou de barrière au commerce n'a de sens qu'en fonction d'un objectif préalable de libéralisation des échanges commerciaux. Cette libéralisation, poussée à sa limite, conduit éventuellement à la création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière, c'est-à-dire au remplacement de plusieurs unités économiques par une seule.

En droit constitutionnel canadien, le concept d'entrave ou de barrière au commerce n'apparaît expressément dans aucun texte de loi. Toutefois, on sait qu'un des objectifs de l'Acte fédératif de 1867 était de faire de l'ensemble du Canada un territoire économique

23. William B. KELLY, Jr., « Your New Tariff Barriers », dans Bela Belassa, ed., *Studies in Trade Liberalization: Problems and Prospects for the industrial Countries*, 1967, p. 266.

unique. Cette préoccupation, clairement exprimée dans les débats constitutionnels²⁴, ressort également du texte même de l'*A.A.N.B.* : à tel point qu'il est permis d'affirmer que le concept d'entraves au commerce n'a de sens, en droit constitutionnel canadien, que dans la mesure où celles-ci vont à l'encontre, suivant les mots du juge Laskin, « de l'un des objets de la Confédération, que font ressortir la liste des pouvoirs fédéraux et l'article 121, à savoir, faire de l'ensemble du Canada une seule unité économique »²⁵. C'est donc à partir de cette idée de mise en place d'un marché commun que nous envisagerons le partage des compétences en matière d'échanges et de commerce, essayant par la même occasion de dégager ce que la jurisprudence a considéré comme des entraves au commerce inacceptables sur le plan constitutionnel.

A - Le principe du marché commun et les barrières tarifaires : Les articles 121 et 122 de la Constitution

L'article 121 de l'*A.A.N.B.* prescrit que « tous les articles du crû, de la provenance ou fabrication de l'une quelconque des provinces seront, à dater de l'Union, admis en franchise dans chacune des autres provinces ». L'article 122 vient compléter l'article 121 en précisant que les lois de douanes et d'accise de chaque province en vigueur au moment de l'Union demeureront jusqu'à ce qu'elles soient modifiées par le Parlement du Canada ; ce qui revient à affirmer la compétence exclusive du Parlement fédéral en la matière²⁶. Au moment où fut rédigé l'article 121, il faut bien comprendre que la principale entrave au commerce interprovincial que l'on envisageait était les droits de douanes²⁷. Il n'est donc pas surprenant de constater que la jurisprudence subséquente a interprété l'article 121 comme visant essentiellement l'élimination des barrières tarifaires entre les provinces.

Ainsi, dans l'arrêt *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co. and A.-G. of Alberta*, le juge Duff de la Cour suprême déclara à propos de cet article :

« (I) The phraseology adopted, when the context is considered in which this section is found, shews... that the real object of the clause is to prohibit the

24. Voir J.-C. BONENFANT « Les origines économiques et les dispositions financières de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 », dans *Économie québécoise*, Les Presses de l'Université du Québec, 1969, p. 89.

25. Dans *Le procureur général du Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry association et al.*, [1971] R.C.S. 689 à 717.

26. Voir F. R. SCOTT, « Case and Comment », (1934) 12 C. Bar. Rev. 305-306.

27. Voir sur cette question John H. JACKSON, *World Trade and the Law of Gatt*, 1969 ; aussi Robert E. BALDWIN, *Nontariff Distorsions of International Trade*, 1970.

establishment of customs duties affecting interprovincial trade in the products of any province of the Union »²⁸.

En 1943, dans *Atlantic Smoke Shops Ltd. v. Conlon and A.-G. of Canada*, la Cour suprême, après avoir affirmé que la signification de l'article 121 ne pouvait varier suivant qu'il était appliqué au Parlement fédéral ou aux législatures provinciales, fit sienne l'interprétation du juge Duff dans l'arrêt *Gold Seal*²⁹. La question soulevée alors était de savoir si une taxe de vente sur le tabac instituée par le Nouveau-Brunswick, laquelle visait également le tabac originant d'autres provinces, contrevenait aux articles 121 et 122 de la Constitution. Le Conseil privé jugea que la taxe en question ne pouvait être assimilée à une législation douanière. Se basant sur l'opinion mise de l'avant quelques années plus tôt par Lord Thankerton dans *A.-G. of B.C. v. Kingcome Navigation Co.*, le Conseil privé déclara :

« Customs and excise duties are, in their essence, trading taxes, and may be said to be more concerned with the commodity in respect of which the taxation is imposed than with the particular person from whom the tax is exacted »³⁰.

Mais commentant précisément la décision rendue dans l'affaire *Kingcome Navigation*, F. R. Scott faisait remarquer en 1934 :

« The difference between taxing a person in respect of a commercial dealing and taxing him in respect of consumption is, to say the least, slight... As it is, we must now allow the provinces the right to impose customs duties if the taxing statute can be drawn with sufficient ingenuity to prevent the tax being passed on »³¹.

Ainsi donc, même en admettant que l'article 121 de la Constitution vise uniquement les barrières tarifaires entre les provinces, un problème d'interprétation se soulève en ce qui concerne la nature exacte d'une barrière tarifaire.

De fait, dans l'arrêt *Atlantic Smoke Shops*, le Conseil privé, toujours en rapport avec l'interprétation de l'article 121, avait pris soin de préciser que les tribunaux se devaient d'examiner la nature réelle et la signification de la législation fiscale soumise à leur attention. Dans cette perspective, il avait écarté une décision antérieure de 1930 dans *A.-G. for British Columbia v. McDonald Murphy Lumber Co.*, où il avait été jugé qu'une taxe provinciale sur la coupe du bois constituait une taxe à l'exportation, incompatible avec l'article

28. (1921) 62 R.C.S., pp. 424-456.

29. [1943] A.C. 550.

30. *Idem*, p. 569.

31. *Supra*, note 26, aux pages 307-308.

122, dans la mesure où une remise de celle-ci était accordée si le bois était utilisé ou transformé dans la province³². Plus récemment, soit en 1960, la Cour suprême du Canada, dans *Texada Mines Ltd. v. A.-G. of British Columbia*, s'est basée sur la décision dans *McDonald Murphy* pour déclarer à nouveau inconstitutionnelle une taxe provinciale ayant l'effet de taxe à l'exportation³³. En l'occurrence, il s'agissait d'une taxe de la Colombie britannique sur la propriété minière, dont le caractère prohibitif ressortait nettement des données économiques examinées par le tribunal; une loi parallèle, votée à la même époque, accordait par ailleurs des subsides importants au producteur de minerai de fer qui faisait transformer celui-ci dans la province. Le juge Locke, qui rendit le jugement, déclara alors:

« The question to be determined is not whether a tax upon minerals in the grounds is a tax upon land and *prima facie* a direct tax, a proposition no one would contest, but rather is whether the Mineral Property Taxation Act is an enactment in the exercise of the provincial power to raise a revenue for provincial purposes by direct taxation, or legislation the true nature of which is to impose an export tax on ore and concentrates from the Province and an indirect tax and which trespasses upon the legislative authority of Parliament as to the regulation of trade and commerce »³⁴.

À la lecture de ces différents arrêts, on constate que l'interprétation juridique de ce que constitue une barrière tarifaire tient compte de la nature et de l'objet réel de la législation impliquée. Si, comme dans l'arrêt *Atlantic Smoke Shops*, le but poursuivi est le prélèvement de deniers pour des fins provinciales par le moyen d'une taxe directe, la législation en question sera considérée comme valide, alors même que le commerce interprovincial s'en trouverait affecté de manière incidente. Au contraire, si la législation incriminée, malgré son objet apparent, constitue dans les faits, et se veut essentiellement, une barrière tarifaire, alors elle sera déclarée inconstitutionnelle, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Texada Mines*.

Donc, l'union économique prônée par l'article 121 de l'*A.A.N.B.* n'interdit pas certaines interventions des provinces touchant accessoirement la libre circulation des biens. Toutefois, cette conclusion, dégagée de l'interprétation traditionnelle de l'article 121, exigeait certaines précisions dans la mesure où la portée de ce dernier était limitée aux barrières tarifaires. Or, dans l'arrêt *Murphy v. C.P.R. and A.-G. of Canada*, le juge Rand de la Cour suprême du Canada se pencha assez longuement sur la signification de l'article 121 de

32. [1930] A.C. 357.

33. [1960] R.C.S. 713.

34. *Idem.*, p. 721.

l'*A.A.N.B.* ³⁵. Discutant de la légalité d'une surcharge établie par un règlement fédéral sur le transport de grains du Manitoba à la Colombie britannique, il posa d'abord le problème dans les termes discutés plus haut :

« Assuming this section to be applicable equally to action by Dominion and province, is the charge exacted as a condition of the shipment an impediment to that free passage for which the section provides? Viewing it in isolation, as a hindrance to interprovincial trade detached from all other aspects, the demand bears the appearance of a violation » ³⁶.

Puis, se situant au plan de la réalité économique, il apporta la réponse suivante :

« But when the exaction is looked at in its true character, as an incident in the administration of a comprehensive extra-provincial marketing scheme, with its necessity of realizing its object in the returns to producers for all production except for local purposes, interference with the free current of trade across provincial lines disappears » ³⁷.

Restait ensuite à fournir une explication sur le plan juridique en précisant l'interprétation apportée à l'article 121 de l'*A.A.N.B.* Le juge Rand le fit de la façon suivante :

« 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 or 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 » ³⁸.

Ainsi, après avoir été amené, par la force des choses, à préciser que le libre-échange absolu entre provinces n'existait pas en droit constitutionnel canadien, le juge Rand réaffirma le principe du territoire économique unique, mais avec la conséquence logique qui semblait en découler, à savoir, l'élimination non seulement des barrières tarifaires, mais aussi des barrières non-tarifaires entre les provinces.

Cette dernière interprétation de l'article 121 par le juge Rand apparaît, au niveau des principes, comme la plus cohérente et la plus logique. Que cet article, qui établit le principe de la liberté des

35. [1958] R.C.S. 626.

36. *Idem*, p. 638.

37. *Ibidem*.

38. *Idem*, p. 642.

échanges entre les provinces, ait été interprété traditionnellement comme ne s'appliquant qu'aux seules barrières tarifaires, cela s'explique. Mais que la même interprétation demeure encore de nos jours, alors que l'on sait que les tarifs douaniers ne représentent qu'une partie des obstacles au commerce entre États, la chose peut paraître pour le moins surprenante. De fait, n'eut été de l'article 91(2) de la Constitution, il est probable que cette interprétation n'aurait pu tenir longtemps sans que ne soit compromise l'efficacité même de l'article 121.

**B - Le principe du Marché commun et les barrières non-tarifaires :
L'article 91(2) de la Constitution**

L'article 91(2) de la Constitution alloue au Parlement fédéral la compétence exclusive de légiférer en matière d'échanges et de commerce. Interprétés littéralement, et sans référence aux autres articles de la Constitution, ces termes recouvrent un secteur d'activités potentiellement très vaste. C'est ainsi que dans l'arrêt *Severn v. The Queen*, la Cour suprême du Canada, appelée pour la première fois à se prononcer sur l'article 91(2), accorda aux mots « échanges et commerce » une valeur quasi-absolue : il fut décidé que le simple fait pour une province d'exiger une licence d'un brasseur constituait une entrave au commerce et, conséquemment, empiétait sur les pouvoirs exclusifs du parlement fédéral en matière d'échanges et de commerce³⁹. Cette interprétation fut maintenue dans l'arrêt *City of Fredericton v. The Queen* rendu, deux ans plus tard, par la Cour suprême⁴⁰. Le juge en chef Ritchie déclara alors :

« The right to regulate trade and commerce is not to be overridden by any local legislation in reference to any subject over which power is given to the local legislature »⁴¹.

Il n'est donc pas faux de dire que la Cour suprême du Canada, adopta, dans un premier temps, une interprétation strictement économique des termes « échanges et commerce ».

Toutefois, lorsque, dans l'arrêt *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*, le problème fut porté pour la première fois à l'attention du Conseil privé ; celui-ci adopta une toute autre attitude. Il commença par souligner la portée quasi-illimitée des termes lorsque pris dans leur sens littéral :

39. (1878) 2 R.C.S. 70.

40. (1880) 3 R.C.S. 505.

41. *Idem.*, pp. 540-541.

« [T]he words "regulation of trade and commerce", in their unlimited sense are sufficiently wide, if uncontrolled by the context and other parts of the Act, to include every regulation of trade ranging from political arrangements in regard to trade with foreign governments, requiring the sanction of parliament, down to minutes rules for regulating particular trades »⁴².

Puis le Conseil privé affirma sa conviction que l'article 91(2) ne pouvait souffrir une telle interprétation :

« If the words had been intended to have the full scope of which in their literal meaning they are susceptible, the specific mention of several of the other classes of subjects enumerated in sect. 91 would have been unnecessary; as, 15, banking; 17, weights and measures; 18, bills of exchange and promissory notes; 19, interest; and even 21, bankruptcy and insolvency »⁴³.

Restait toutefois à trouver un critère permettant une interprétation distincte des termes « échanges et commerce ». Pour ce faire, le Conseil privé procéda à partir d'une comparaison :

« Regulation of trade and commerce may have been used in some such sense as the words "regulation of trade" in the Act of Union between England and Scotland... Article V of the Act of Union enacted that all the subjects of the United Kingdom should have "full freedom and intercourse of trade and navigation" to and from all places in the United Kingdom and the colonies; and Article VI enacted that all parts of the United Kingdom from and after the Union should be under the same "prohibitions, restrictions, and regulations of trade". Parliament has at various times since the Union passed laws affecting and regulating specific trades in one part of the United Kingdom only, without it being supposed that it thereby infringed the Articles of Union »⁴⁴.

Deux idées principales se dégagent de cette comparaison. D'abord, l'expression « réglementation des échanges », telle qu'utilisée dans le contexte de l'*Acte d'Union* entre l'Angleterre et l'Écosse, réfère essentiellement à la libre circulation des biens entre les diverses parties du territoire; ensuite, cette libre circulation des biens n'exclut pas une réglementation locale du commerce pour des fins spécifiques. Ces idées, le Conseil privé les résuma dans la règle suivante qui, encore aujourd'hui, gouverne l'interprétation de l'article 91(2) :

« Construing therefore the words "regulation of trade and commerce" by the various aids to their interpretation above suggested, they would include political arrangements in regard to trade requiring the sanction of

42. (1881-82) 7 A.C. 96 à 112.

43. *Ibidem*.

44. *Idem*, pp. 112-113.

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 »⁴⁵.

Ainsi donc, à partir d'une idée qui était celle de la mise en place d'un marché commun économique, le Conseil privé reconnaissait au Parlement fédéral la compétence exclusive de légiférer en matière de commerce interprovincial et international. *A contrario*, les provinces se voyaient retirer le pouvoir d'instituer des barrières à la libre circulation des biens. Plus précisément, elles se voyaient retirer le pouvoir d'instituer des barrières non-tarifaires; car les barrières tarifaires, suivant le raisonnement même du Conseil privé, se trouvaient exclues de la portée de l'article 91(2) du fait de leur mention spécifique aux articles 121 et 122. Enfin, le Conseil privé distinguait entre ce qui était nécessaire et ce qui était accessoire à la réalisation de l'union économique, en laissant aux provinces la compétence de légiférer en matière de commerce intraprovincial.

Les principes énoncés dans l'arrêt *Citizens Insurance v. Parsons* découlaient d'une interprétation fonctionnelle, plutôt que littérale, des termes « échanges et commerce » : la signification purement économique de ces termes se trouvait en effet abandonnée au profit d'une conception juridique plus restreinte basée sur l'idée d'union économique. Malheureusement, la jurisprudence subséquente dissocia ces principes de la logique économique sur laquelle ils se fondaient. C'est ainsi que peu à peu, à travers des décisions comme *Bank of Toronto v. Lambe*⁴⁶, *John Deere Plow v. Wharton*⁴⁷, *A.-G. for Canada v. A.-G. for Alberta* (référence sur les assurances)⁴⁸, *The Board of Commerce Case*⁴⁹, la jurisprudence en vint à considérer l'article 91(2) comme un pouvoir simplement subsidiaire de légiférer, ne pouvant en aucun cas empiéter sur les compétences énumérées des provinces. En 1925, dans l'arrêt *Toronto Electric Commissioners v. Sniders*, le Conseil privé pouvait déclarer :

« It is, in their lordship's opinion, now clear that, excepting so far as the power can be invoked in aid of capacity conferred independently under other words in section 91, the power to regulate trade and commerce cannot be relied on as enabling the Dominion Parliament to regulate civil rights in the Provinces »⁵⁰.

45. *Idem*, p. 113.

46. (1887) 12 A.C. 575.

47. [1915] A.C. 330.

48. (1916) 1 A.C. 588.

49. (1922) 1 A.C. 191.

50. (1925) A.C. 396 à 410.

La même année, dans *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, la Cour suprême du Canada mettait en doute la compétence du Parlement fédéral de légiférer pour promouvoir le commerce international et interprovincial au Canada⁵¹. On jugea alors que le *Canada Grain Act* de 1912 était inconstitutionnel parce qu'il affectait en partie le commerce intraprovincial, alors que son objet principal, de l'avis même de la Cour, était de promouvoir les exportations canadiennes de blé⁵². Cette dernière conclusion devait être confirmée par le Conseil privé, quelque douze ans plus tard, dans l'affaire *A.-G. for British Columbia v. A.-G. for Canada*⁵³. Au début des années 1940, il ne restait plus, du concept de marché commun dégagé dans *Citizens Insurance v. Parsons*, que l'aspect purement négatif ayant trait à l'absence de barrières au commerce interprovincial. De la responsabilité positive du Parlement fédéral en matière d'échanges interprovinciaux et internationaux, il n'était plus question.

Le retour à une interprétation plus large de l'article 91(2) s'opéra à partir de décisions relatives au pouvoir des provinces de légiférer en matière de commerce intraprovincial. Déjà en 1931, dans l'arrêt *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee*, la Cour suprême du Canada avait déclaré inconstitutionnel un plan de mise en marché de la Colombie britannique parce que les produits soumis à ce plan étaient susceptibles d'être expédiés en quantités importantes à l'extérieur de la province⁵⁴. En vertu de ce plan, un comité était institué qui avait, entre autres pouvoirs, celui :

« to determine whether or not, and at what time, and in what quantity and from and to what places and at what prices and on what terms the product may be marketed and delivered »⁵⁵.

De toute évidence, le plan instituait une barrière non-tarifaire au commerce interprovincial, ce que la Cour reconnut expressément dans les termes suivants :

« The Committee does, altogether apart from dictating the terms of contracts, exercise a large measure of direct and indirect control over the movement of the trade in these commodities between British Columbia and the other provinces »⁵⁶.

En 1938, dans *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, le Conseil privé précisait que lorsqu'un plan de mise en marché

51. [1925] R.C.S. 434.

52. *Idem*, p. 446.

53. [1937] A.C. 377 à 387.

54. [1931] R.C.S. 357.

55. *Idem*, p. 359.

56. *Idem*, p. 365.

provincial se limitait à réglementer des transactions s'effectuant à l'intérieur de la province, ce plan n'était pas hors de la compétence d'une province⁵⁷. Le Conseil privé en arriva à cette conclusion nonobstant le fait que les produits réglementés incluaient ceux originant de la Colombie britannique comme ceux provenant de l'extérieur. Ce qui laissait entendre qu'une fois qu'un produit originant de l'extérieur est entré dans une province, il est assujéti aux lois de cette province tout comme les produits originant de celle-ci. Pour justifier cette conclusion, le Conseil privé référa assez longuement à une décision de 1937, soit l'arrêt *Gallagher v. Lynn*, dans laquelle un problème semblable s'était soulevé concernant l'Irlande du Nord⁵⁸. Il s'agissait en l'occurrence d'une loi de l'Irlande du Nord instituant un plan de mise en marché des produits laitiers, loi dont la constitutionnalité était contestée par un importateur n'ayant pas obtenu la licence de producteur exigée par la loi en question. De fait, la *Loi de 1920 sur le Gouvernement de l'Irlande* excluait des pouvoirs du gouvernement de l'Irlande du Nord celui de faire des lois touchant le commerce extérieur. Lord Atkin, qui rendit jugement pour le Conseil privé, énonça alors l'opinion suivante :

« The true nature and character of the Act, its pith and substance, is that it is an Act to protect the health of the inhabitants of Northern Ireland ; and in those circumstances, though it may incidentally affect trade with County Donegal, it is not passed "in respect of" trade, and it is therefore not subject to attack on that ground »⁵⁹.

Ce dernier passage, repris dans l'arrêt *Shannon*, semblait indiquer que l'origine ou la destination ultime d'un produit n'étaient pas des faits qui devaient entrer en ligne de compte dans la détermination de la portée réelle d'une législation sur le commerce.

En 1940, dans l'arrêt *Home Oil Distributors Ltd. v. Attorney General of British Columbia*, la Cour suprême du Canada arriva exactement à cette conclusion. Il fut décidé alors que dès qu'une loi provinciale vise des opérations purement intraprovinciales, cette loi est *intravires* des pouvoirs de la province, bien qu'économiquement parlant, une telle loi puisse avoir une dimension extraprovinciale importante. Ainsi, au dire du juge Crocket :

« The fact that the motive of the Legislature may have been, as was suggested, to empower the Coal and Petroleum Products Board, by fixing an arbitrary maximum price for the sale of gasoline and a minimum price for the sale of crude fuel oil within the Province, to afford some needed

57. [1938] A.C. 708.

58. [1937] A.C. 863.

59. *Idem*, pp. 869-870.

protection for the important coal mining industry of the Province against the menacing competition of the sale of the latter product at the then current prices, cannot in my opinion alter the character of the legislation as legislation for purely provincial purposes. Neither can the fact that the legislation was calculated to compel all international or external corporations desiring and authorized to do business within the limits of the Province to alter their methods and policy regarding the allocation of profits as between the gasoline and fuel oil branches of their so-called integrated industry. If they desire to carry on their business in the Province of British Columbia, they must comply with provincial laws in common with all provincial and independent dealers in the same commodities. In my opinion the judgment of the Judicial Committee in *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board* is in all essential points indistinguishable from and decisive of the present appeal⁶⁰.

Toutefois, en 1957, dans l'arrêt *In Re Farm Products Marketing Act (Ontario)*, la Cour suprême modifia son attitude sur cette question⁶¹. Dans cette affaire, qui mettait encore une fois en cause un plan provincial de mise en marché, sept des huit juges présents optèrent en faveur de la constitutionnalité. Trois parmi ceux-ci, soit les juges Fauteux, Abbott et Taschereau, basèrent leur jugement sur le fait que le plan en question englobait uniquement des transactions intraprovinciales. Les quatre autres juges, soit Kerwin, Rand, Locke et Nolan, adoptèrent un raisonnement différent. Pour eux, le fait qu'un plan de mise en marché ne touchait que des opérations intraprovinciales n'impliquait pas forcément qu'il était sans effet sur le commerce interprovincial. C'est ainsi que, suivant le juge en chef Kerwin :

« Once an article enters the flow of interprovincial or external trade, the subject matter and all its attendant circumstances cease to be a mere matter of local concern »⁶².

En ce qui concerne plus particulièrement la portée de l'article 91(2) et la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de commerce, le juge Rand exprima l'opinion suivante :

« Trade arrangements reaching the dimensions of world agreements are now a commonplace; interprovincial trade, in which the Dominion is a single market, is of similar importance, and equally vital to the economic functioning of the country as a whole. The Dominion power implies responsibility for promoting and maintaining the vigour and growth of trade beyond Provincial confines, and the discharge of this duty must remain unembarrassed by local trade impediments »⁶³.

60. [1940] R.C.S. 444 à 448.

61. [1957] R.C.S. 198.

62. *Idem*, p. 205.

63. *Idem*, p. 210.

En dernière analyse, les juges Kerwin, Rand, Locke et Nolan jugèrent que le plan soumis à leur intention voulait réglementer essentiellement la mise en marché de produits vendus à l'intérieur de la province. La destination ultime d'un produit devenait ainsi un élément à considérer dans la détermination de la portée réelle d'une loi. En même temps, la Cour manifestait son intention d'examiner la signification économique précise des législations soumises à son attention en tenant compte de la responsabilité du gouvernement fédéral de promouvoir le développement économique du marché commun canadien.

À peine, une année plus tard dans l'affaire *Murphy v. C.P.R.*, une nouvelle occasion se présentait à la Cour d'appliquer les principes élaborés dans *In re Farm Products Marketing Act*⁶⁴. Il s'agissait essentiellement de décider si la *Loi sur la Commission canadienne du blé* qui réglementait la production, le transport et l'entreposage du blé, était *intravires* des pouvoirs du parlement fédéral. Parlant au nom de la majorité, le juge Locke déclara :

« [I]t appears to me to be too clear for argument that the Canadian Wheat Board Act in so far as its provision relate to its export of grain from the province for the purpose of sale is an Act in relation to the regulation of trade and commerce within the meaning of that expression in s. 91... [T]he 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 »⁶⁵.

À toute fin pratique, cette décision renversait l'arrêt rendu dans *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*⁶⁶. D'une application stricte de la règle du double aspect, la Cour suprême paraît à une analyse plus nuancée des textes examinant leur portée économique et tentant de déterminer l'objet essentiel de deux-ci pour en juger la constitutionnalité. L'arrêt *Régina v. Klassen*, rendu par la Cour d'appel du Manitoba l'année suivante, appliqua ces mêmes principes pour préciser que les éleveurs visés par la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, bien que situé entièrement à l'intérieur des provinces, n'étaient pas en dehors de la compétence du parlement fédéral sous l'article 91(2)⁶⁷.

En 1968, dans l'affaire *Carnation Co. Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board et al.*, la Cour suprême appliqua à nouveau les principes dégagés dans *Murphy v. C.P.R.*, mais en distinguant cette fois entre une loi provinciale ayant un effet incident sur le commerce

64. [1958] R.C.S. 626.

65. *Idem.*, pp. 631-632.

66. Voir *supra*, p. 547.

67. 29 W.W.R. 369.

interprovincial et une loi visant précisément ce commerce⁶⁸. Le juge Martland déclara alors :

« I am not prepared to agree that, in determining that aim, the fact that these orders may have some impact upon the appellant's interprovincial trade necessarily means that they constitute a regulation of trade and commerce within s. 91(2) and thus renders them invalid. The fact of such impact is a matter which may be relevant in determining their true aim and purpose, but it is not conclusive »⁶⁹.

Puis, appliquant ce point de vue aux faits devant lui :

« In the present case, the orders under question were not, in my opinion, directed at the regulation of interprovincial trade. They did not purport directly to control or to restrict such trade. There was no evidence that, in fact, they did control or restrict it. The most that can be said of them is that they had some effect upon the cost of doing business in Quebec of a company engaged in interprovincial trade, and that, by itself, is not sufficient to make them invalid⁷⁰.

Dans l'arrêt *Caloil v. Procureur général du Canada* rendu en 1971, la Cour suprême appliqua encore les mêmes principes à une réglementation fédérale assujettissant un produit importé à certaines conditions au niveau de la distribution au consommateur. Les explications suivantes sont du juge Pigeon :

« En l'espèce, le par. 2 de l'art. 20 des *Règlements* montre clairement que 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 extra provinciale, 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 extra-provinciale et on ne saurait la qualifier d'empiètement injustifié sur une compétence provinciale »⁷¹.

Cette dernière décision, qui met l'accent sur la recherche du caractère véritable de la législation incriminée et réaffirme la responsabilité du Parlement fédéral de promouvoir l'expansion des échanges et du commerce au Canada, soulève cependant un problème en ce qui a trait à la division du pays en zones économiques distinctes.

68. [1968] R.C.S. 238.

69. *Idem*, p. 253.

70. *Idem*, p. 254.

71. [1971] R.C.S. 543 à 551.

En bref, ce problème au niveau des principes, est celui de la relation entre l'article 121 et l'article 91(2) de la Constitution. Plus concrètement, il s'agit de déterminer s'il n'existe pas une limite, découlant de l'article 121, au pouvoir du Parlement fédéral de légiférer dans le but de promouvoir les échanges et le commerce au Canada. L'article 121 fait du Canada un territoire économique unique en abolissant les barrières tarifaires entre les provinces. Mais par le biais de barrières non-tarifaires érigées sous l'empire de l'article 91(2), présumément pour promouvoir le développement économique du pays, il appert que le Parlement fédéral pourrait faire indirectement ce qu'il lui est défendu de faire directement, à savoir diviser le Canada en zones économiques distinctes.

Ce problème de la relation entre l'article 121 et l'article 91(2) a été abordé de façon incidente, presque par inadvertance pourrait-on dire, par le juge Laskin dans le renvoi sur la constitutionnalité du plan manitobain de mise en marché des œufs⁷². Le plan en question prévoyait certaines restrictions d'ordre administratif, et potentiellement d'ordre quantitatif, à l'entrée des œufs provenant des autres provinces. Parmi les motifs allégués par le juge Laskin pour déclarer le plan en question inconstitutionnel, on retrouve le suivant :

« Le plan du Manitoba ne peut être considéré indépendamment de plans semblables dans d'autres provinces; permettre à chaque province de rechercher son propre avantage, pour ainsi dire, par la fermeture (au sens figuré) de ses frontières dans le but d'interdire l'entrée des marchandises venant des autres provinces, serait aller à l'encontre de l'un des objets de la Confédération, que font ressortir la liste des pouvoirs fédéraux et l'art. 121, savoir, faire de l'ensemble du Canada une seule unité économique... »⁷³

Toutefois, il faut noter une certaine ambiguïté dans cette opinion du juge Laskin. En effet, après avoir fait référence ainsi à l'article 121, ce dernier continue un peu plus loin :

« S'il est jugé nécessaire ou souhaitable d'arrêter le mouvement des œufs à quelque frontière provinciale, 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 tempérance, S.R.C. 1952, c. 30, relativement à la réglementation par les provinces de la vente des boissons enivrantes »⁷⁴.

72. *Supra*, note 25. Nous disons par inadvertance, car après avoir fait référence en passant à l'article 121 dans ce qui apparaît être le « *ratio decidendi* » de son jugement, le juge LASKIN affirme un peu plus loin qu'il ne croit pas nécessaire dans l'espèce d'invoquer l'article 121, et refuse de se prononcer sur son applicabilité au plan de mise en marché en litige: p. 718.

73. *Idem*, p. 717.

74. *Ibidem*.

Or, si l'on s'en tient à la jurisprudence antérieure sur la question, il ne fait guère de doute que l'article 121 s'applique aussi bien aux législatures provinciales qu'au Parlement fédéral⁷⁵. Dans l'arrêt *Atlantic Smoke Shops Ltd.* en particulier, le Vicomte Simon alla jusqu'à dire que « the meaning of s. 121 cannot vary according as it is applied to Dominion or to provincial legislation »⁷⁶. Dans l'arrêt *Murphy v. C.P.R.*, le juge Rand déclara tout aussi catégoriquement : « What is forbidden is a trade regulation that in its essence and purpose is related to a provincial boundary »⁷⁷. Dès lors, il est quelque peu surprenant de voir le juge Laskin déclarer le plan de mise en marché des œufs du Manitoba contraire à l'article 121 et suggérer dans un même temps qu'une législation semblable passée par le Parlement fédéral serait compatible avec l'article 121. Pour expliquer sa pensée, le juge Laskin réfère à la *Loi canadienne sur la tempérance*. Il est vrai que dans l'arrêt *Gold Seal*, il fut jugé que la *Loi canadienne de la tempérance* n'était pas contraire à l'article 121, alors même qu'elle prohibait l'importation de boissons enivrantes dans toute province où la vente de telles boissons était défendue par une législation provinciale⁷⁸. Mais le motif allégué pour en arriver à cette conclusion était que l'article 121 visait essentiellement à prohiber les droits de douanes entre les provinces. Or, si telle est la signification réelle de l'article 121, il est difficile de comprendre pourquoi le juge Laskin réfère à ce dernier dans une affaire n'impliquant pas de barrières tarifaires.

Depuis cette décision de la Cour suprême dans l'affaire des œufs du Manitoba, diverses ententes ont été signées entre le gouvernement fédéral et les provinces, légitimant, sous l'empire de l'article 32 de la *Loi sur l'Office de commercialisation des produits de la ferme*, des plans provinciaux du type de celui soumis à la Cour suprême, c'est-à-dire des plans restreignant l'entrée dans ces provinces de produits originant d'autres provinces⁷⁹. C'est donc dire que le problème de la

75. *Supra*, note 28 ; voir également *Rex v. Nat Bell Liquors Ltd.*, [1922] A.C. 128 à 137.

76. *Supra*, note 29, p. 569.

77. *Supra*, note 35, p. 638.

78. *Supra*, note 28.

79. Les deux accords suivants ont déjà été signés : Accord fédéral-provincial relatif à la mise en place d'un système global de commercialisation visant à la réglementation de la commercialisation des œufs au Canada ; accord fédéral-provincial relatif à la mise en place d'un système global de commercialisation visant à la réglementation de la commercialisation des dindons au Canada (sauf les régions atlantiques). En vertu chaque province impliquée se voit allouer un quota de production au-delà duquel elle ne peut exporter dans les autres provinces.

relation entre l'article 121 et l'article 91(2) n'est pas purement théorique.

La décision de la Cour suprême dans *Attorney General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association* est d'une importance fondamentale, par ailleurs, en ce qui concerne l'interprétation de l'article 91(2). Le plan manitobain de mise en marché des œufs visait à régir la vente de tous les œufs au Manitoba, d'où qu'ils viennent. Il devait être appliqué par un office investi du pouvoir de réglementer la vente, au Manitoba, d'œufs venant de l'extérieur de la province, par contingentement ou même par interdiction pure et simple. De ce fait, il fut jugé que ce plan avait non seulement un effet sur le commerce interprovincial des œufs, mais visait à réglementer ce commerce. D'une certaine façon, l'aspect le plus significatif de ce jugement est l'importance accordée par les divers juges à l'aspect quantitatif des restrictions autorisées par le plan. Ainsi, le juge Martland, parlant aussi au nom du juge en chef Fauteux et des juges Abbott, Judson, Ritchie et Spence, déclara :

« 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 »⁸⁰.

Le juge Pigeon exprima une opinion identique, mais en des termes encore plus précis :

« Un aspect essentiel de ce projet, dont le but est d'obtenir pour les producteurs d'œufs du Manitoba les conditions de mise en marché les plus favorables, n'est pas simplement l'assujettissement des œufs provenant de l'extérieur de la province aux mêmes règlements commerciaux qui s'appliquent aux œufs produits dans la province, mais, en fait, le pouvoir conféré à ces producteurs, par l'intermédiaire de l'Office, de restreindre par des quotas, autant que le dictent leurs intérêts, la vente locale des œufs produits ailleurs, même si cela signifie en interdire complètement la vente »⁸¹.

Si l'on se rappelle l'opinion émise dans l'affaire *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee*, où cet aspect quantitatif fut également mis en évidence⁸², il semblerait donc que toute intervention des provinces ayant pour objet de contrôler quantitativement les échanges d'une province à l'autre doive être présumée

80. *Supra*, note 25, p. 703.

81. *Idem*, p. 723.

82. *Supra*, p. 547.

inconstitutionnelle. Ce qui s'explique facilement lorsqu'on considère que parmi les barrières non-tarifaires, les restrictions quantitatives sont celles dont le caractère protectionniste est le plus évident. Mais il existe d'autres types de barrières non-tarifaires qui, tout en visant directement le contrôle des échanges entre les provinces, sont beaucoup moins évidentes.

La décision récente de la Cour suprême dans l'affaire *Attorney General for Manitoba v. Burns Food Ltd.* examine précisément un de ces cas⁸³. Le problème soulevé était celui de la constitutionnalité d'un règlement manitobain prohibant l'abattage au Manitoba de porcs élevés dans une autre province, à moins que ceux-ci ne soient achetés d'une commission provinciale de mise en marché établie par la loi du Manitoba. Le jugement majoritaire de la Cour fut rendu par le juge Pigeon qui s'exprima en ces termes :

« [T]he direct regulation of interprovincial trade is of itself a matter outside the legislative authority of any province and it cannot be treated as an accessory of the local trade. This is not a case of subjecting all goods of a certain kind within a province to uniform regulations, such as the retail sale price... It is a case of directly regulating extra-provincial trade operations in their essential aspects, namely, the price and all other conditions of sale. In effect, the impugned regulation does not really deal with goods already brought within the province. What it seeks to accomplish is to require that their acquisition from the producer in another province be made in accordance with the law of Manitoba, not with the law of the province of origin. It is true that it does not purport to prohibit the bringing in if that requirement is not complied with, but the same result is sought by providing that the goods cannot then be used for sale purpose for which they are brought in, namely immediate slaughter »⁸⁴.

En d'autres termes, la législation incriminée imposait une condition déguisée à l'entrée de certains produits au Manitoba, ce que la Cour jugea inconstitutionnel.

Dans la mesure, par contre, où une législation provinciale ne vise que des opérations se situant exclusivement à l'intérieur de la province, il semblerait, suivant la jurisprudence examinée, que cette législation doit être présumée constitutionnelle. Contrairement à ce qui semble ressortir des arrêts *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board* et *Home Oil Distributors v. A.-G. for British Columbia*, il ne s'agit bien que d'une présomption. Depuis la référence sur la validité de la loi ontarienne de mise en marché des produits de la ferme, en effet, on accepte que la réglementation d'opérations en

83. (1974) 40 D.L.R. (3d) 731.

84. *Idem*, p. 737.

apparence strictement provinciale puisse affecter, voire même viser directement, le commerce interprovincial. De ce point de vue il est intéressant de considérer la décision rendue par la Cour d'appel du Manitoba en 1969 dans l'affaire *Regina v. Loblaw Groceries Co. Ltd.*⁸⁵. Le problème soulevé était celui de la validité d'une loi manitobaine sur la vente des fruits et des légumes qui autorisait le lieutenant-gouverneur en conseil à établir, par règlements, des normes concernant l'inspection, le classement, l'emballage, l'étiquetage et la vente des produits en question. Dans son jugement, le juge Dickson déclara :

« It is undoubtedly within the competence of a Province to legislate to safeguard the health and pocketbook of its people by establishing minimum standards of grading and packaging of natural products... But the draftsman must proceed with great care. The trade sought to be affected must be clearly intraprovincial. The province must not seek to control trade in matter of interprovincial concerns »⁸⁶.

Le rapprochement entre cette dernière décision et la référence, dans l'arrêt *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, à la décision du Conseil privé dans *Gallagher v. Lynn*, est assez évident⁸⁷.

Il ressort également de l'interprétation juridique de l'article 91(2) que ce qui échappe à la compétence des provinces, soit la réglementation du commerce interprovincial et international, relève de la responsabilité du Parlement fédéral qui a la charge du développement de l'ensemble économique canadien (*Citizens Insurance v. Parsons*). Ce faisant, ce dernier peut, en vertu de ses pouvoirs ancillaires, affecter indirectement des domaines de compétence appartenant aux provinces (*Murphy v. C.P.R.*, Caloil). La seule limite apparente au pouvoir du Parlement fédéral d'agir dans ces domaines serait l'article 121, comme nous l'avons déjà souligné auparavant⁸⁸.

Par ailleurs, selon une décision récente de la Cour fédérale d'appel dans *Vapor Canada Ltd. v. MacDonald*, il semblerait que la compétence du Parlement fédéral d'agir sous l'article 91(2) ne se limiterait pas à la seule réglementation du commerce interprovincial et international⁸⁹. La Cour fédérale, dans cette affaire, était invitée à se prononcer sur la constitutionnalité de la *Loi sur les marques de commerce*⁹⁰. Laissant de côté les critères traditionnels d'interpréta-

85. (1969) 6 D.L.R. (3d) 225.

86. *Idem.*, p. 226.

87. *Supra.*, p. 548.

88. *Supra.*, p. 552.

89. (1973) 33 D.L.R. (3d) 434.

90. S.R.C., c. t-10.

tion, à savoir, commerce intraprovincial d'une part, et commerce international ou interprovincial d'autre part, le juge en chef Jaccett fonda sa décision sur un troisième critère mentionné dans *Citizens Insurance v. Parsons*, soit la réglementation du commerce en général. Après avoir rappelé ce dernier arrêt, et référé à quelques autres décisions dont celle en particulier du Conseil privé dans *In Re Dominion Trade and Industry Commission*⁹¹, il déclara :

« Against the background of these authorities, my conclusion is that a law laying down a set of general rules as to the conduct of business men in their competitive activities in Canada is a law enacting "regulations of trade as a whole or regulations of general trade and commerce within the sense of the judgment in Parsons case". From this point of view, I can see no difference between the regulation of commodity standards and a law regulating standards of business conduct; and, in my view, if there is anything that can be general regulation of trade as a whole it must include a law of general application that regulates either commodity standards or standards of business conduct »⁹².

En fait, il faut bien dire que le troisième critère mentionné par Lord Montague, dans *Citizens Insurance v. Parsons*, n'était qu'une hypothèse; en effet, après avoir mentionné spécifiquement le commerce international et le commerce interprovincial comme domaines d'activités tombant nettement sous 91(2), celui-ci ajouta, relativement aux matières couvertes par cet article: « ... and it may be that they would include general regulation of trade affecting the dominion as a whole »⁹³. Or, avant l'arrêt *Vapor*, aucune autre décision n'avait retenu cette hypothèse comme motif exclusif et déterminant en ce qui regarde la constitutionnalité d'une loi sur le commerce. Cet arrêt soulève donc une perspective nouvelle et importante relativement au sens de l'article 91(2).

En attendant la décision de la Cour suprême, devant qui le jugement de la Cour fédérale a été porté en appel, nous nous limiterons à formuler les remarques suivantes. Premièrement, dans la perspective de mise en place d'un marché commun, telle que dégagée dans *Citizens Insurance v. Parsons*, l'hypothèse mise de l'avant par Lord Montague nous apparaît tout à fait justifiée. En effet, il ne fait pas de doute qu'une certaine uniformisation des pratiques et normes commerciales est aussi nécessaire à la réalisation d'un espace économique unique que la réglementation globale des échanges eux-mêmes, lorsque ceux-ci intéressent plus d'une des parties composant cet espace

91. [1937] A.C. 405.

92. *Supra*, note 89, p. 449.

93. *Supra*, p. 546.

économique. À titre d'exemple, il suffit de mentionner que les articles 87 et 88 du Traité de Rome enlèvent aux États membres du Marché commun européen, pour la transférer aux organes communautaires, la compétence de réglementer la concurrence entre les entreprises.

Mais ceci dit, on peut quand même s'interroger sur la nature exacte des pratiques et des normes commerciales susceptibles d'être réglementées, en vertu de l'article 91(2) de la Constitution canadienne, par le Parlement fédéral. Suivant l'hypothèse formulée par Lord Montague dans *Citizens Insurance v. Parsons*, il doit s'agir de pratiques et de normes générales affectant l'ensemble du Canada. Or, il nous semble qu'un tel effet ne peut être atteint que si ces pratiques ou normes touchent directement au commerce interprovincial ou international. En d'autres termes, le troisième critère énoncé par Lord Montague ne concernerait en aucune façon les pratiques ou normes s'appliquant uniquement au commerce intraprovincial, celles-ci tombant plutôt sous le coup de l'article 92(13) de la Constitution : « la propriété et les droits civils dans la province ». Dans cette perspective, ce serait alors l'article 94 de la Constitution qui régirait l'uniformisation de telles pratiques ou normes, dans la mesure précisément où celles-ci concernent la propriété et le droit civil plutôt que les échanges interprovinciaux ou internationaux⁹⁴. Mais encore là, ce sera à partir de la recherche de l'effet économique réel que devra se faire le partage, ainsi que nous pourrons le voir dans la section suivante.

III – La langue d'étiquetage des produits de consommation : signification économique et interprétation juridique

Le partage constitutionnel des compétences en matière d'échanges et de commerce, tel que dégagé par la jurisprudence, nous est apparu dans les pages précédentes comme étant basé sur un principe fondamental qui est la mise en place d'un marché commun pour l'ensemble du Canada. Ce n'est qu'à partir de ce principe, d'ailleurs, qu'il est possible de parler d'entraves ou de barrières au commerce en droit constitutionnel canadien. Qu'il s'agisse de barrières tarifaires ou non-tarifaires, nous avons pu constater également que ce concept n'est pas pris, en droit constitutionnel, dans un sens absolu. En effet, la jurisprudence, se fondant sur la nature et la portée économique réelle des législations soumises à son attention, a distingué certains types d'interventions provinciales dans le domaine du commerce dont

94. Sur l'article 94, voir J.-G. CASTEL, « Canada and the Hague Conference on Private International Law », (1967) 45 *Can. Bar. Rev.* 1-34.

l'existence n'apparaissait pas incompatible avec le maintien d'un marché commun canadien. Nous appuyant précisément sur les principes dégagés par celle-ci, nous tenterons, dans les pages qui suivent, de cerner la signification économique de l'imposition de normes en matière de langue d'étiquetage, pour ensuite en dégager les conclusions juridiques pertinentes.

A - Les données économiques

A priori, la réglementation de la langue d'étiquetage des produits de consommation vise d'abord et avant tout à la protection du consommateur. De ce point de vue, nous affirmions en introduction qu'un tel type de réglementation se rattachait naturellement au contrat de vente, ce qui, en vertu de l'article 92(13) de la constitution, en ferait un objet de compétence provinciale. Mais l'étiquetage, ajoutons-nous, constitue également une étape dans la mise en marché d'un produit. Or, dans cette dernière perspective, il n'est pas impossible d'affirmer que la réglementation de la langue d'étiquetage des produits de consommation risque d'affecter substantiellement les échanges interprovinciaux et internationaux, ce qui en ferait un objet légitime de compétence fédérale. La chose, toutefois, reste à démontrer.

Économiquement parlant, l'imposition de normes linguistiques particulières en matière d'étiquetage de produits de consommation n'a guère d'influence sur le prix de ceux-ci, s'ils sont produits, vendus et consommés entièrement dans le territoire d'application de la norme. En effet, ces produits doivent être étiquetés dans une langue ou une autre, et l'intervention gouvernementale en la matière n'a d'autre effet que d'uniformiser la pratique suivie par les producteurs dans le territoire en question. Tout au plus peut-on dire que des frais supplémentaires seraient encourus dans le cas où il faudrait traduire et imprimer à nouveau une étiquette, ce qui, une fois fait, ne représenterait quand même qu'un coût minime par rapport à ce que représente, en termes monétaires, l'apposition de l'étiquette elle-même.

Toutefois, une situation distincte se présente si un producteur, dans une province où la langue d'étiquetage se trouve réglementée, expédie une partie relativement importante de ses produits dans d'autres provinces. Deux possibilités alors peuvent se soulever. Il se peut d'abord que les autres provinces n'aient pas de réglementation particulière concernant la langue d'étiquetage des produits de consommation. Dans un tel cas, ceux-ci pourront circuler librement de la province d'origine vers les autres provinces, avec cette seule réserve

que si les exigences linguistiques de la province d'origine ne correspondent aucunement à la langue d'usage des autres provinces, une baisse sensible des ventes pourra se faire sentir. D'autre part, il se peut aussi que les autres provinces possèdent leurs propres exigences en ce qui concerne la langue d'étiquetage des produits. Dans un tel cas, un problème plus grave risquerait de se poser.

En effet, il n'est pas impossible que le producteur, pour se conformer alors aux diverses réglementations, ait non seulement à faire imprimer plusieurs étiquettes distinctes, mais également à apposer celles-ci en fonction du lieu précis d'expédition de ses produits. Ce qui aurait pour conséquence d'augmenter considérablement le coût de l'étiquetage, à un point tel peut-être que l'expédition en dehors des limites de la province d'origine pourrait devenir économiquement non rentable. Dans de telles circonstances, il ne serait pas hors de propos de parler de barrière non-tarifaire au commerce interprovincial.

Lorsqu'on aborde la problème en termes d'importations plutôt que d'exportations, les conclusions auxquelles on arrive sont sensiblement les mêmes. L'exportateur ou le producteur de l'extérieur qui souhaite introduire ses produits sur le marché d'une province où la langue d'étiquetage se trouve réglementée devra tenir compte des bénéfices escomptés pour décider si la chose peut se faire de façon rentable. S'il existe plusieurs réglementations provinciales distinctes en ce qui a trait à l'étiquetage, la décision en sera une d'espèce dans chaque cas. Alors, il est possible que l'exportateur ou le producteur en question, compte tenu des possibilités de chaque marché, soit contraint de laisser tomber ses projets dans un ou plusieurs de ces cas. Évidemment, s'il existe une réglementation fédérale uniforme en ce qui concerne la langue d'étiquetage, cette contrainte, au moins sur le plan du commerce interprovincial, tombera d'elle-même. Sur le plan du commerce international, il se peut très bien qu'un produit originant d'un autre pays que le Canada soit déjà étiqueté, pour fins d'exportation, dans une langue internationale qui sera le plus souvent l'anglais. Or, dans la mesure où la réglementation fédérale sur la langue d'étiquetage exige des inscriptions dans les deux langues officielles, comme c'est le cas en vertu de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*⁹⁵, le producteur étranger aura également à examiner les possibilités du marché canadien avant de prendre la décision d'imprimer et d'apposer une étiquette bilingue. Mais cette décision sera facilitée par le fait que la réglementation fédérale en vigueur actuellement exige l'étiquetage dans une seule des deux

95. *Supra*, note 6.

langues officielles du Canada pour les produits importées « dont l'usage n'est pas largement répandu chez la population du Canada en général et dont il n'existe aucun succédané facilement accessible »⁹⁶.

B - L'Interprétation juridique

À prime abord, une réglementation provinciale sur la langue d'étiquetage, du type de celle adoptée par le Québec par exemple, ne vise que des opérations commerciales se situant entièrement à l'intérieur de la province. De ce point de vue, si l'on suit la jurisprudence découlant des arrêts *Shannon v. Lower Mainland Dairy Product Board* et *Home Oil*⁹⁷, il faudrait conclure que la réglementation est entièrement constitutionnelle. Toutefois, depuis la *Référence sur la Loi de l'Ontario concernant la mise en marché des produits de la ferme*, nous savons que le mouvement des produits doit être considéré dans la détermination de la portée réelle d'une loi sur le commerce⁹⁸. Or, qu'il s'agisse de produits fabriqués au Québec et expédiés à l'extérieur, ou de produits fabriqués à l'extérieur et expédiés au Québec, il ne fait guère de doute que la réglementation québécoise englobe des biens entrant dans le mouvement du commerce interprovincial et international. Avant donc de se prononcer sur la constitutionnalité de celle-ci, il est nécessaire de se pencher sur les conséquences juridiques découlant de cette situation.

Peut-on dire, parce que cette réglementation englobe des produits entrant dans le mouvement du commerce interprovincial et international, qu'elle vise à contrôler ce commerce? Le règlement exige l'étiquetage en français, ou à tout le moins bilingue, des produits alimentaires⁹⁹. Dans la mesure où ces exigences n'entrent pas en contradiction avec d'autres réglementations provinciales, nous faisons valoir précédemment qu'elles pouvaient engendrer tout au plus une légère hausse du prix de vente, et ce de façon temporaire. Les seuls produits risquant d'être affectés plus sérieusement par une telle norme seraient ceux exportés en quantité restreinte vers le Québec; en termes économiques, il s'agirait d'un commerce relativement marginal. À première vue, donc, il est difficile de voir dans la réglementation québécoise sur la langue d'étiquetage une barrière non-tarifaire au commerce interprovincial et international. Elle peut avoir un effet incident sur ce commerce, mais en substance elle ne vise aucunement à

96. *Supra*, note 7, article 8 (7).

97. *Supra*, pp. 547-548.

98. *Supra*, pp. 549-550.

99. *Supra*, p. 533.

le contrôler. Son but premier est plutôt d'assurer la protection du consommateur québécois. Dans ces circonstances, il semblerait que les mots déjà cités du juge Martland dans l'arrêt *Carnation Co. Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board et Al.* doivent s'appliquer au cas présent :

« In the present case, the orders under question were not, in my opinion, directed at the regulation of interprovincial trade. They did not purport directly to control or to restrict such trade. There was no evidence that, in fact, they did control or restrict it. The most that can be said of them is that they had some effect on the cost of doing business in Quebec of a company engaged in interprovincial trade, and that, by itself, is not sufficient to make them invalid »¹⁰⁰.

Toutefois, cette première conclusion à laquelle nous arrivons serait plus convaincante si la réglementation québécoise s'appliquait uniquement à la vente au détail des produits, et non pas leur entrée dans la province. Or, de ce point de vue, l'article 2 du règlement laisse planer de sérieux doutes. Ce dernier se lit comme suit :

« Art. 2 – Il est interdit de détenir, de préparer ou d'acheter en vue de la vente, de mettre en vente ou en dépôt ou de vendre dans un lieu quelconque, de servir dans un lieu de consommation, de transporter, de faire transporter ou d'accepter pour une destination quelconque, dans les limites de la province, un aliment impropre à la consommation ou qui ne répond pas aux conditions de salubrité, de qualité, de conditionnement ou autres prévus ci-après »¹⁰¹.

L'article 38 du même règlement, qui établit les normes relatives à la langue d'étiquetage, se rattache aux « autres » interdictions non spécifiques prévues à l'article 2. Dans ces circonstances, il est possible d'affirmer que le règlement québécois, s'il ne vise pas à contrôler le commerce interprovincial et international, a quand même pour objet de réglementer l'entrée ou la sortie des produits visés aux frontières de la province. À la limite, il empêcherait même un importateur québécois d'apposer sur place des étiquettes conformes aux exigences du règlement. Dès lors, la conclusion logique devrait être que ce règlement, tel que rédigé, institue une entrave au commerce interprovincial et international. Dans *Le Procureur général du Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association*, le juge Laskin affirmait précisément :

« Tout comme 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

100. *Supra*, note 70.

101. *Supra*, note 22.

réglementation lors de leur entrée dans la province. 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 »¹⁰².

À nos yeux, le règlement québécois aurait pu être constitutionnel s'il s'était limité à établir certaines conditions de vente dans le but précis de protéger le consommateur. Mais en prohibant, à toute fin pratique, l'entrée dans la province de produits non conformes aux exigences prévues, il a empiété par le fait même sur la compétence du parlement fédéral en matière d'échanges et de commerce.

D'autre part, même si l'on admet que les provinces peuvent légitimement instaurer des normes linguistiques relativement à l'étiquetage des produits vendus au détail, il ne s'ensuit pas forcément que le Parlement fédéral est exclu de ce domaine. Au contraire, deux arguments peuvent être avancés en faveur d'un pouvoir d'intervention de ce dernier en cette matière. En premier lieu, il est possible que le Parlement fédéral, dans le cadre d'une législation englobant un ou plusieurs commerces Sous leur aspect interprovincial ou international, édicte des normes relatives à la langue d'étiquetage, lesquelles s'appliqueraient également au niveau de la vente au détail. Dans la mesure où cette dernière intervention serait nécessaire à l'efficacité de la législation dans son ensemble, elle serait constitutionnelle, suivant le jugement dans *Murphy v. C.P.R.*, et aurait pour effet de déplacer toute réglementation provinciale contraire¹⁰³. Mais ce premier argument, selon nous, peut difficilement s'appliquer à la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*¹⁰⁴; en effet, cette dernière ne vise pas un ou plusieurs commerces dans leur dimension interprovinciale ou internationale, mais bien plutôt des opérations commerciales spécifiques sans référence à aucun commerce en particulier.

Un autre argument en faveur d'un pouvoir d'intervention du Parlement fédéral dans le domaine serait celui mis récemment de l'avant dans l'affaire *Vapor Canada Ltd. v. MacDonald*¹⁰⁵. En effet, il n'est pas impossible de prétendre que la réglementation de la langue d'étiquetage des produits de consommation constitue « une réglementation générale du commerce affectant l'ensemble du Canada ». De fait, la formulation conditionnelle du 3^e critère élaboré par Lord

102. *Supra*, note 25, p. 716.

103. *Supra*, note 35.

104. *Supra*, note 6.

105. *Supra*, note 89.

Montagne dans *Citizens Insurance v. Parson* nous semble particulièrement appropriée au cas présent¹⁰⁶. Car si la réglementation de la langue d'étiquetage peut être considérée, lorsqu'appliquée uniquement à la vente au consommateur, comme un exercice valide de compétence provinciales, il n'en reste pas moins que l'élaboration d'une norme nationale dans ce domaine peut, compte tenu des circonstances, apparaître nécessaire au développement harmonieux du marché commun canadien. Dès lors, l'argument mis de l'avant dans l'arrêt *Vapor* justifierait une intervention du Parlement fédéral dans le domaine, et, par voie de conséquence, la remise en question de la validité de la réglementation québécoise¹⁰⁷.

Toutefois, cet argument ne vaudrait, suivant l'opinion que nous émettions plus haut au sujet de l'arrêt *Vapor*, que dans le cas de règles applicables aux seuls produits entrant dans le mouvement du commerce interprovincial et international¹⁰⁸. Or, si tel est le cas, il faudrait conclure que la partie du règlement fédéral qui a trait aux produits « locaux » est entièrement inconstitutionnelle. Suivant l'article 8(1) de ce règlement, « produit local » désigne un produit préemballé qui est fabriqué, transformé, produit ou emballé dans une collectivité locale et vendu seulement a) dans la collectivité locale où il est fabriqué, transformé, produit ou emballé, b) dans une ou plusieurs collectivités locales situées dans le voisinage immédiat de la collectivité où il est fabriqué, transformé, produit ou emballé, ou c) dans la collectivité locale où il est fabriqué, transformé, produit ou emballé dans une ou plusieurs collectivités locales situées dans le voisinage immédiat de cette collectivité¹⁰⁹. Dans la mesure où la ou les collectivités locales visées par cette définition se situent entièrement à l'intérieur d'une province, il est évident qu'il ne peut s'agir que de commerce intraprovincial. Par conséquent, les normes suivantes de l'article 8 concernant les produits locaux, seraient inapplicables :

« (3) Sous réserve des dispositions des paragraphes (4) à (6), un produit local ou un produit d'essai est exempté de l'application des dispositions du paragraphe (2) :

- a) s'il est vendu dans une collectivité locale où l'une des langues officielles est la langue maternelle de moins de dix pour cent de la population résidente de la collectivité locale; et
- b) si les renseignements devant figurer sur l'étiquette d'un produit préemballé aux termes de la Loi et du présent règlement, sont indiqués

106. *Supra*, pp. 000-000.

107. Sur la prépondérance en général, voir D. ALHÉRTIÈRE, « De la prépondérance fédérale en droit canadien », (1971) 12 *Les Cahiers de droit* 545.

108. *Supra*, pp. 000-000.

109. *Supra*, note 7.

dans la langue officielle qui est la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population résidente de la collectivité locale.

(4) Lorsque l'une des langues officielles est la langue maternelle de moins de dix pour cent de la population résidente de la collectivité locale et que l'autre langue officielle est la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population résidente de la même collectivité locale, le paragraphe (3) ne s'applique pas »¹¹⁰.

Il est à noter ici que la version française du paragraphe 4 de l'article 8 contredit ce que l'on retrouve au paragraphe 3. La version anglaise du même paragraphe, qui déclare inapplicable le paragraphe 3 dans le cas où ni l'une ni l'autre des langues officielles seraient la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population résidente, donne un sens à ce même paragraphe 3 et prévaudrait donc sur la version française. Il faut souligner également que l'article 8 du règlement fédéral pêche non seulement dans sa réglementation des produits locaux, mais également dans le fait qu'il vise implicitement tous les produits fabriqués, transformés, emballés et vendus à l'intérieur d'une même province.

Pour justifier cette intervention du Parlement fédéral dans le domaine du commerce interprovincial, on pourrait peut-être faire valoir que celle-ci est nécessaire, ancillairement, à la validité de sa réglementation sur les produits entrant dans le mouvement du commerce interprovincial et international. Mais compte tenu du fait que le règlement en question fait déjà un cas particulier des produits dits « locaux », l'argument nous semble de faible valeur. Les seuls autres arguments possibles seraient que le règlement sur la langue d'étiquetage relève du droit criminel, ou encore de la clause « paix, ordre et bon gouvernement ». La première hypothèse nous apparaît peu réaliste, et quant à la deuxième, nous avons déjà fait valoir que le préambule de l'article 91 ne saurait s'appliquer dans les domaines déjà couverts par les paragraphes énumérés des articles 91 et 92¹¹¹.

Conclusion

Au tout début de cette étude, nous soulignons l'existence d'un règlement québécois sur la langue d'étiquetage des produits alimentaires, dont la constitutionnalité était mise en doute dans une décision récente, et également l'entrée en vigueur d'un règlement fédéral sur la

110. *Ibidem*.

111. *Supra*, p. 000.

langue d'étiquetage des produits de consommation, lequel contredisait à certains égards le premier règlement. En fin d'étude, nous en sommes arrivé à la conclusion que le règlement québécois, tel que rédigé, était inconstitutionnel, et que le règlement fédéral, pour sa part, outrepassait en partie la compétence du parlement fédéral. Mais ces constatations, en soi, nous apparaissent secondaires. Car le véritable problème que nous avons voulu souligner concernait plutôt la difficulté de résoudre une question relative au partage des compétences en matière d'échanges et de commerce sans recourir à un cadre conceptuel expliquant les principes juridiques.

Dans cette perspective, nous avons fait valoir que le partage constitutionnel des compétences en matière d'échanges et de commerce, tel que dégagé par la jurisprudence, était fondé sur un principe fondamental qui était la mise en place d'un marché commun pour l'ensemble du Canada. De ce principe fondamental découlaient tout naturellement la responsabilité du Parlement fédéral en matière d'échanges interprovinciaux et internationaux, l'incompétence des provinces dans les mêmes domaines, et en particulier, l'illégalité de toute tentative d'instaurer des barrières tarifaires ou non-tarifaires incompatibles avec l'existence et le développement de ce marché commun, et enfin la possibilité pour les provinces de régler les aspects locaux du commerce. Il découlait aussi de cette approche qu'avant d'appliquer des principes juridiques, il importait de définir aussi exactement que possible la nature économique des problèmes soulevés.

Une telle démarche, selon nous, permet non seulement de résoudre de façon cohérente et valable les problèmes soulevés à l'occasion, mais aussi de discerner certains problèmes non encore abordés dont l'impact sur l'évolution des échanges à l'intérieur du Canada risque de devenir considérable. À titre d'exemple, nous voulons mentionner le problème des subventions à l'industrie. Tant à l'intérieur du GATT, qui vise à la libéralisation des échanges sur le plan international, qu'à l'intérieur du marché commun européen, il est clairement établi que les subventions à l'industrie qui affectent, causent ou menacent de fausser les échanges entre les États sont inacceptables¹¹². Or, au Canada, il a toujours été acquis jusqu'à maintenant qu'une province pouvait subventionner ses industries, fusse au détriment d'industries déjà établies dans d'autres provin-

112. Voir l'article XVI de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, ainsi que les articles 92 à 94 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

ces ¹¹³. Mais le moyen classique pour parer à une telle éventualité, soit les droits compensateurs, n'est pas ouvert aux provinces, vu qu'il s'agirait nettement d'une entrave aux échanges interprovinciaux. Dès lors, il nous semblerait logique, dans la perspective d'un marché commun, que les subventions provinciales à l'industrie qui faussent la concurrence entre les provinces, soient également considérées inconstitutionnelles. Si l'on accepte, par ailleurs, qu'il existe plusieurs autres problèmes de même nature, comme le dumping, les entreprises commerciales d'état, ou encore les politiques gouvernementales d'achat, on en vient à la conclusion que le Canada, en tant que marché commun, est peut-être moins intégré qu'on ne le croirait à première vue. Dans l'hypothèse où il s'agirait là d'une restriction légalement admise au concept de marché commun, il serait important de le préciser, car l'interprétation actuelle des tribunaux semble aller beaucoup plus loin.

113. En mars 1974, le ministre de l'Agriculture du Québec, M. Normand Toupin, en réponse à une question posée devant l'Assemblée nationale, dénonçait les subventions accordées par les provinces de l'ouest aux producteurs de porcs locaux. Selon lui, de telles mesures déséquilibraient le marché du porc au Canada et créaient une situation de dumping au Québec: *Le Soleil*, 21 mars 1974, p. 3.