

La réglementation du trafic et du commerce au Canada

Georges Dubé

Volume 6, numéro 1, avril 1964

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1004184ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1004184ar>

[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

Dubé, G. (1964). La réglementation du trafic et du commerce au Canada. *Les Cahiers de droit*, 6 (1), 55–63. <https://doi.org/10.7202/1004184ar>

LA RÉGLEMENTATION DU TRAFIC ET DU COMMERCE AU CANADA

Par : GEORGES DUBÉ,
Droit IV

"The problem to be solved will often be not so much legal as political, social or economic, yet it must be solved by a court of law..."⁽¹⁾

Lord Porter

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été l'objet de nombreuses interprétations parmi lesquelles certaines se sont diamétralement opposées⁽²⁾. Il n'y a aucun doute que, volontairement ou non, les provinces choisirent le fédéralisme comme mode politique et qu'en ce faisant, elles créèrent un dualisme parlementaire dont l'objet était de leur permettre d'exercer une action législative personnelle et exclusive. Cette entente se manifeste encore plus dans le domaine de la séparation des pouvoirs législatifs et notre régime politique et parlementaire confirme dans toute sa structure que cette loi était un pacte ou un compromis. À cette fin, il est utile de rappeler la décision du Conseil Privé dans *Edwards v. The Attorney-General of Canada*⁽³⁾, car en plus d'édicter des règles interprétatives importantes, elle situe dans son cadre exact l'événement historique de 1867 et elle statue d'une façon catégorique que la loi était l'expression d'un compromis. D'ailleurs suit dans l'ordre le célèbre arrêt sur l'aéronautique⁽⁴⁾ qui est l'un des plus importants à l'appui de la théorie d'un pacte. Lord Sankey y affirmait :

"In as much as the Act embodies a compromise under which the original Provinces agreed to federate, it is important to keep in mind that the preservation of the rights of minorities was a condition on which such minorities entered into the federation, and the foundation upon which the whole structure was subsequently erected. The process of interpretation as the years go on ought not to be allowed to dim or to whittle down the pro-

(1) *Commonwealth of Australia v. Bank of New South Wales* 1950 A.C. 235, à la page 310.

(2) John Fenston, "Constitutional Aspects of Canadian Sovereignty" 1951 *Revue du Barreau* 129.

(3) 1930 A.C. 124.

(4) 1932 A.C. 54.

visions of the original contract upon which the federatin was founded, nor is it legitimate that any judicial construction of the provisions of pp. 91 and 92 should impose a new and different contract upon the federating bodies."

Toutefois, malgré tout le soin et la prudence qui peuvent être déployés lors de la rédaction d'une constitution, il n'en reste pas moins que des difficultés s'élèvent lorsqu'il s'agit d'en appliquer les dispositions. Les aspects variés de la vie d'un pays ne peuvent être isolés pour permettre une application mathématique du partage des pouvoirs et il n'y a rien dans les affaires humaines qui puisse correspondre aux divisions nettes et logiques d'un texte.

L'A.A.N.B. n'échappe pas à cette difficulté fondamentale qui est rendue encore plus importante du fait que certaines descriptions générales ne confèrent pas une signification légale précise. Ainsi, le Parlement a le pouvoir de réglementer le trafic et le commerce, mais d'autre part, la propriété et les droits civils appartiennent aux provinces: comment concilier ces deux attributions ?

Nous nous proposons d'examiner les nombreuses décisions des tribunaux en la matière et d'étudier comment on en est arrivé à délimiter les pouvoirs de chacun.

I

L'aliéna 2 de l'article 91 est rédigé dans les termes les plus vastes, les plus indéfinis. Il y est tout simplement exposé que l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à "la réglementation du trafic et du commerce".

Les premières décisions de la Cour Suprême en la matière⁽⁵⁾ ont interprété ce pouvoir de la façon la plus étendue possible et les juges majoritaires n'ont même pas envisagé la possibilité des limitations subséquentes et ils n'ont pas tenté de définir ce pouvoir.

Le Conseil Privé a élevé le premier obstacle majeur à une telle interprétation dans la décision *Parsons v. Citizens Insurance Co.*⁽⁶⁾

On y fait d'abord remarquer que la portée de l'aliéna 2 est restreinte par une simple analyse littérale. Ainsi pourquoi a-t-on énuméré subséquentement la navigation, les banques, les caisses d'épargnes, les poids et les mesures, les lettres de change et les billets à ordre, l'intérêt, la banqueroute et la faillite, les brevets d'invention et de découverte et les droits

(5) *Severn v. The Queen* (1878) 2 S.C.R. 70 dont l'argumentation est expressément réfutée dans *Bank of Toronto v. Lambe* (1887) 12 A.C. 575, à la page 586 où il est dit : "It was found absolutely necessary that the liberal meaning of the words ("trade and commerce") should be restricted in order to afford scope for powers which are given exclusively to provincial legislatures." *City of Fredericton v. The Queen* (1880) 3 S.C.R. 505.

(6) (1881) 7 A.C. 96.

d'auteur (7), si les mots de l'aliéna 2 devaient donner juridiction au Parlement sur tout le droit commercial ?

Sir Montagu Smith a poursuivi en édictant trois domaines où 91,2° s'appliquait :

"...political arrangements in regard of trade requiring the sanction of parliament, regulation of trade in matters of inter-provincial concern, and it may be that they would include general regulation of trade affecting the whole Dominion."

En outre, il a ajouté une restriction négative :

"The regulation of trade and commerce does not comprehend the power to regulate by legislation the contracts of a particular business or trade, such as the business of fire insurance in a single province."

Le Conseil Privé s'était rendu compte que ce pouvoir, si non limité, pouvait devenir un monstre insatiable qui saperait de vastes pouvoirs législatifs appartenant aux provinces. Il mit donc de côté la règle d'interprétation statutaire voulant que l'on donne aux mots et phrases la signification qui leur sont propres, pour s'appuyer de préférence sur celle à l'effet qu'ils doivent être interprétés selon leur contexte (8).

Ce point de vue reçut une approbation formelle et spécifique par la suite, tout particulièrement dans *John Deere Plow v Wharton* (9) et *The Insurance Case* (10). La cause *Snider v. Toronto Electric Commissioners* marque l'apogée de cette façon restrictive de considérer le pouvoir du fédéral de réglementer le commerce :

"It is, in their Lordships' opinion, now clear that, excepting so far as the power can be invoked in aid of capacity conferred independently under words in p. 91, the power to regulate trade and commerce cannot be relied on as enabling the Dominion Parliament to regulate civil rights in the Provinces." (11)

Il est vrai cependant que quelques années plus tard, il fut suggéré que le pouvoir en question n'était qu'ancillaire (12); les Lords se ravisèrent rapidement et condamnèrent explicitement une interprétation aussi restrictive :

"Their Lordships merely propose to disassociate themselves from the construction suggested in argument of a passage in the judgment in the Board of Commerce Case (13) under which it was contended that the power to regulate trade and commerce could be invoked only in furtherance of a general power which Parliament possessed independently of it. No such restriction is

(7) A.A.B.N., article 91, aliénas 10, 15, 16, 17, 18, 21, 22 et 23.

(8) Maxwell, *On the Interpretation of Statutes*, 1946, pp. 2 et 20; Craies, *On Statute Law*, 1952, pp. 64 et seq. *Salomon v. Salomon* 1897 A.C. 22 et 38.

(9) 1915 A.C. 330 à la page 340.

(10) 1916 1 A.C. 588.

(11) 1925 A.C. 396 à la page 410.

(12) (1931) 6 Canadian Bar Review 437.

(13) (1922) 1 A.C. 191, à la page 198.

properly to be inferred from that judgment. The words of the Statute must receive their proper construction where they stand as giving an independent authority to Parliament over the particular subject matter." (14)

C'est donc dire que la tendance de l'interprétation judiciaire avait été jusqu'alors nettement favorable aux provinces. Toutefois entre 1930 et 1932, plusieurs décisions affirmant la législation fédérale furent rendues; on le fit d'une manière qui laissait croire à des qualifications ou à des restrictions sur les décisions antérieures (15) et on semblait encourager une interprétation plus libre et plus large (16). Il en est qui considéraient que ces décisions marquaient un renversement de la tendance antérieure et qu'une nouvelle emphase était portée sur l'étendue des pouvoirs du Parlement. Ce renversement, si renversement il fut, n'était en réalité qu'éphémère, car en 1937 plusieurs décisions furent rendues contre le Gouvernement fédéral, décisions portant sur ce qui était communément appelé le "Bennett New Deal".

On en était donc arrivé au point où la situation en matière de trafic et commerce s'était cristallisée. Les tribunaux avaient pris le soin de souligner le fait que le pouvoir de "réglementation" ne conférait aucun pouvoir de suppression ou de prohibition qui aurait entraîné la disparition d'un commerce : la réglementation impliquait la continuation (17).

Bien que non défini et mal délimité, ce pouvoir était conféré au Parlement pour les aspects inter-provinciaux et internationaux du commerce: ainsi il ne pouvait réglementer les pratiques financières des compagnies d'assurance (18), non plus que la direction générale du commerce du blé par un système de licences (19).

Par ailleurs, on était sûr que si l'étendue de l'expression n'était pas très précise, il ne comprenait pas la réglementation des commerces purement provinciaux, ces pouvoirs de réglementation appartenant exclusivement aux législatures (20), celles-ci d'autre part ne possédant aucun pouvoir sur la réglementation du commerce inter-provincial et international (21).

Le Conseil Privé avait réaffirmé en 1937 que le pouvoir de régle-

(14) *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General of Canada* 1931 A.C. 310.

(15) *In re: Aeronautics Act 1932* A.C. 54; *In re: The Regulation of Radio Communication 1932* A.C. 304; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General of Canada 1931* A.C. 310.

(16) *Edwards v. Attorney-General of Canada 1930* A.C. 124.

(17) *City of Toronto v. Virgo (1896)* 11 A.C. 203 à la page 210.

(18) *Attorney General of Canada v. Attorney General of Alberta 1916* 1 A.C. 538; *Attorney-General of Quebec v. Attorney-General of Canada 1932* A.C. 41.

(19) *Rex v. Eastern Terminal Elevator Co. 1925* S.C.R. 434.

(20) *Shannon et al. v. Lower Mainland Dairy Products Board 1938* A.C. 708; *Attorney-General of British Columbia v. McDonald Murphy Lumber Co. 1930* A.C. 357.

(21) *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee 1931* 2 D.L.R. 193.

menter la vie économique était partagé entre le Dominion et les provinces, et que ni l'un ni l'autre ne pouvait s'immiscer dans le domaine de l'autre (22).

"The enactments in question, therefore, in so far as they relate to matters which are in substance local and provincial are beyond the jurisdiction of Parliament. Parliament cannot acquire jurisdiction to deal in the sweeping way in which these enactments operate with such local and provincial matters by legislating at the same time respecting external and inter-provincial trade and committing the regulation of external and inter-provincial trade and the regulation of trade which is exclusively local and of traders and producers engaged in trade which is exclusively local to the same authority" (23).

Et, plus loin, on ajoute une mise en garde :

"The legislation will have to be carefully framed, and will not be achieved by either party leaving its own sphere and encroaching upon that of the other." (24)

Il faut néanmoins tenir compte du fait que le Parlement maintenait une forte influence sur le trafic et le commerce. Il conservait en réalité un pouvoir de contrôle sur les compagnies qui possédaient une charte fédérale (25) et par l'utilisation de son pouvoir de déclarer que des "ouvrages locaux" étaient pour "le plus grand avantage du Canada", il réussit à prendre le contrôle du commerce du blé (26). Le Parlement en outre, sous son pouvoir en matière criminelle, avait le pouvoir de prohiber certaines pratiques économiques pourvu que les tribunaux étaient satisfaits qu'il agissait de bonne foi et qu'il n'utilisait pas le droit criminel comme un écran ou un prétexte pour envahir le domaine provincial (27).

Et c'est ainsi qu'il faudra attendre l'abolition des appels au Conseil Privé pour voir une modification dans l'attitude de la jurisprudence, et alors, il s'agira d'un léger élargissement de l'interprétation de 91,2° et la mise à l'avant d'une solution toute nouvelle, à savoir celle de la délégation.

II

Lors de l'abolition des appels au Conseil Privé, deux courants d'opinions prévalaient. Les critiques de ce tribunal, dont le principal

(22) *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada* 1937 A.C. 377.

(23) *Idem.* Cette décision, le *locus classicus* en la matière, doit être lue avec 1939 A.C. 117

(24) *Idem.*, à la page 389.

(25) *John Deere Plow Co. Ltd. v. Wharton* 1915 A.C. 330.

(26) *Rex v. Eastern Terminal Elevator Co.* 1925 S.C.R. 434 à la page 448.

(27) *Re : Section 498A of the Criminal Code* 1937 A.C. 368; *Re : Dominion Trade and Industry Commission Act* 1937 1 D.L.R. 702.

Le Parlement peut réglementer les marques de commerce et établir des marques nationales et en réglementer l'usage.

Gold Seal Limited v. Attorney General of Alberta 62 S.C.R. 424, à la page 460.

grief était à l'effet que les Lords avaient limité les pouvoirs du Dominion d'une façon injustifiée, applaudissaient et ils espéraient que désormais la Cour Suprême du Canada accorderait la prédominance au Parlement. Par ailleurs, l'autre groupe considérait le Conseil Privé comme étant le protecteur et le champion de l'autonomie provinciale contre la charge des forces centralisatrices.

Et c'est dans cette optique qu'il faut considérer les deux décisions de la Cour Suprême qui pourraient être l'aurore d'une nouvelle interprétation et d'une extension des pouvoirs du Parlement fédéral.

En 1957, l'Ontario a soumis à l'appréciation du plus haut tribunal une série de questions sur sa Loi des marchés agricoles ⁽²⁸⁾.

Les juges ont tenu compte de l'existence d'un domaine où les provinces avaient juridiction et jusqu'à un certain point, ils en ont dégagé les bornes :

"The suggestion that to be intra-provincial a transaction must be completed within the Province, in the sense that the product, object of the transaction, must be ultimately and exclusively consumed or be sold for delivery therein for such consumption, is one which would, if carried to its logical conclusion, strip from a Province its recognized power to provide for the regulation of marketing within such Province in disregard of the decisions of the Judicial Committee." ⁽²⁹⁾

Et le juge Abbott d'ajouter :

"... the fact that some, or all, of the resulting product, after processing, may subsequently enter into extra-provincial or export trade does not, in my view, alter that the schemes regulate particular businesses carried on entirely with Provincial legislative jurisdiction." ⁽³⁰⁾

Ce qui est de beaucoup plus important cependant est le fait que les juges se sont rendus à l'évidence des nécessités nouvelles et urgentes d'une économie nationale. Le juge Rand écrit :

"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 function must remain unembarrassed by local trade impediments." ⁽³¹⁾

Si l'importance de la décision ne se situe pas au niveau d'un résultat immédiat, il faudra tenir compte à l'avenir de l'approche purement pragmatique (par rapport à un point de vue strictement légal) qu'on a eu du problème constitutionnel.

(28) *The Farm Products Marketing Act 1957* S.C.R. 198.

(29) *Idem*, le juge Fauteux à la page 256.

(30) *Idem*, le juge Abbott à la page 265.

(31) *Idem*, le juge Rand à la page 210.

L'année suivante (32), la validité de la Loi pourvoyant à la constitution et aux attributions de la Commission canadienne du blé (33) fut mise en question. Cette loi créait un système de réglementation de la mise en marché du blé produit dans les provinces de l'Ouest. On y défend à quiconque sauf la Commission d'exporter ou d'importer du blé, de le transporter d'une province à une autre, de le vendre ou d'en acheter entre provinces. Par ailleurs, la Commission s'engage à acheter tout le blé qui lui serait offert par les producteurs en autant que ceux-ci n'aient pas dépassé le quota fixé et qu'ils posséderont une licence à cet effet. Or le tout affecte d'une façon déterminante les transactions qui ont lieu dans une seule province, car on étend ces dispositions au chargement du blé dans les wagons de chemin de fer et sa conservation dans les entrepôts, lesquels ont été déclarés des entreprises fédérales.

La cour laisse entendre dans son jugement que le pouvoir de régler le trafic et le commerce pourrait servir d'autorité législative suffisante pour créer une loi de mise en marché à l'échelle du Dominion et qui serait d'une importance première pour l'économie du pays. Un juge fait même remarquer :

"... in my opinion the fact that of necessity it interferes with property and civil rights in the province of the mature referred to in head 13 of section 922 is immaterial." (34)

C'est en quelque sorte la résurrection des arguments qui furent mis de l'avant par *Russell v. The Queen* (35) et tempérés par la suite dans *the Local Prohibition Case* (36) où Lord Watson affirmait tout de même :

"... some matters in their origin local and Provincial might attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion and to justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation."

À ce titre, le rôle de plus en plus important, voire même déterminant que l'Etat est appelé à jouer en matière économique, pourrait permettre une telle législation. D'ailleurs, une des différences de base entre les états du monde contemporain est précisément le degré auquel le gouvernement prend la responsabilité directe pour les problèmes de cet ordre.

La Cour Suprême a en outre ouvert une nouvelle voie qui révèle un

(32) *Murphy v. C.P.R. and Attorney-General of Canada* 1958 S.C.R. 626.

(33) S.C. 1952, c. 44.

(34) *Murphy v. C.P.R.* le juge Locke à la page 632.

Cette décision eut un résultat fort important. On a cherché au Manitoba à appliquer les dispositions de cette loi fédérale à un commerce qui se faisait entièrement dans la province, donc intra-provincial. En invoquant la décision actuelle, la cour a maintenu cette application en affirmant que si le marché intra-provincial était détaché de l'ensemble, le but de la loi qui était de créer un ordre dans la mise en marché de la récolte annuelle, serait bafoué. Les considérations d'ordre économique l'ont ainsi emporté. *Rex v. Klassen* (1959) 29 W.W.R. 369 et *Rex v. Thumlert* (1958) 28 W.W.R. 481.

(35) (1882) 7 A.C. 829.

(36) *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada* 1896 A.C. 348.

autre problème intrinsèque à l'A.A.N.B. lui-même: c'est celui de la délégation des pouvoirs.

Cette délégation du pouvoir par une province au Dominion et vice-versa fut envisagée comme un moyen de contourner en pratique les difficultés qui résultent du partage législatif dans la sphère économique. Il semble bien que cette question restait ouverte: l'A.A.N.B. ne le défendait, ni le permettait⁽³⁷⁾. Les tribunaux n'avaient pas été saisis de la question.

En 1951, la Nouvelle-Ecosse a tenté de se servir de ce moyen pour décharger certaines obligations en matière de législation ouvrière sur le Gouvernement fédéral. La Cour Suprême dans un jugement unanime a catégoriquement refusé d'admettre la chose et a condamné la procédure utilisée.

"The Parliament of Canada and each Provincial Legislature is a sovereign body within its sphere, possessed of exclusive jurisdiction to legislate with regard to the subject matters assigned to it under p. 91 or p. 92, as the case may be. Neither is capable therefore of delegating to the other the powers which it has been vested nor of receiving from the other the powers with which the other has been vested."⁽³⁸⁾

L'année suivante la même cour a admis ce que l'on pourrait décrire comme étant "la délégation indirecte".⁽³⁹⁾ Le problème consistait en ce que le Parlement fédéral a voulu tenter, à l'aide de la Loi des marchés agricoles de 1949, de déléguer à des commissions provinciales le pouvoir de régler les questions de commerce inter-provincial et international en matière de produits agricoles. La Cour Suprême a admis cette délégation sous l'argument suivant :

"The effect . . . is for the Governor-in-Council to adopt as its own a board, or agency already authorized under the law of a province, to exercise powers of regulation outside the province in interprovincial and export trade, and for such purposes to exercise all or any powers exercisable by such board, or agency in relation to the marketing of such agricultural products locally within the province. I cannot see any objection to federal legislation of this nature. Ever since *Valin v. Langlois*⁽⁴⁰⁾ . . . the principle has been consistently admitted that it was competent for Parliament to "employ its own executive officers for the purpose or carrying out legislation which is within its constitutional authority."⁽⁴¹⁾

La délégation procurerait à la constitution un degré de flexibilité qui serait fort désirable. Avec le degré actuel d'intégration économique

(37) Corry, J. A. "Difficulties of Divided Jurisdiction", Appendix 7 of the Rowell-Sirois Report.

(38) *Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada* 1951 C.C.R. 31.

(39) *P.E.I. Potati Marketing Board v. Willis and the Attorney-General of Canada* 1952 2 S.C.R. 392.

(40) (1879) 5 A.C. 115 et (1879) 3 S.C.R. 1.

(41) La citation est de Lord Atkin dans *Proprietary Articles*; voir note 14.

sur le plan national, il est très difficile pour le Parlement ou pour les législatures d'édicter une législation qui s'occupe séparément et effectivement des aspects provinciaux et inter-provinciaux et internationaux du commerce. Les produits naturels proviennent d'une province, mais les opérations de manufacture et de distribution s'envisagent sur une base beaucoup plus étendue. La plupart des commerces importants sont engagés en même temps dans une activité inter-provinciale et intra-provinciale: ces activités sont tellement intégrées qu'il est presque impossible d'isoler celles purement intra-provinciales pour leur appliquer la législation provinciale et il est également difficile de déterminer l'activité inter-provinciale et internationale qui serait sujette à la législation fédérale.

L'Acte de l'Amérique Britannique du Nord partage donc le pouvoir de réglementer le trafic et le commerce entre le Parlement et les législatures. Depuis quelques années, une certaine ré-orientation se décèle, probablement une conséquence du fait que l'on s'est rendu compte qu'une partie importante de l'activité commerciale du Canada se situe sur le plan national et international et qu'elle peut être difficilement partagée en catégories distinctes en vue de dégager des aspects provinciaux et extra-provinciaux. La délégation du pouvoir législatif par le fédéral à une province et vice-versa pourrait permettre de contourner la difficulté sans pour cela entraîner des amendements majeurs à la constitution. Toutefois la constitutionnalité de cette solution n'est pas encore assurée.

Il faut néanmoins en arriver à établir un équilibre entre les intérêts des provinces et ceux du pays tout entier et ce, dans un contexte de faits et données économiques dont les juges devront faire l'appréciation.