No. 25192

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL D'UN JUGEMENT DE LA COUR D'APPEL DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST)

ENTRE: **CANADIAN EGG MARKETING AGENCY**
APPELANT (Demandeur)

ET: **PINEVIEW POULTRY PRODUCTS LTD.**
INTIMÉE (Défenderesse)

ET: **THE COMMISSIONER OF THE NORTHWEST TERRITORIES as represented by the ATTORNEY GENERAL OF THE NORTHWEST TERRITORIES,**
INTERVENANT

ET ENTRE: **CANADIAN EGG MARKETING AGENCY**
APPELANT (Demandeur)

ET: **FRANK RICHARDSON operating as NORTHERN POULTRY**
INTIMÉ (Défendeur)

ET: **THE COMMISSIONER OF THE NORTHWEST TERRITORIES as represented by the ATTORNEY GENERAL OF THE NORTHWEST TERRITORIES,**
INTERVENANT

MÉMOIRE SUPPLÉMENTAIRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, INTERVENANT

Me Jean Bouchard
Direction du droit autochtone
et constitutionnel
1200 de l'Église, 2e étage
Sainte-Foy, Québec
G1V 4M1

tél: (418) 643-1477
fax: (418) 646-1696

Procureur du procureur général du Québec, intervenant

Me Sylvie Roussel
Noël, Berthiaume
111, rue Champlain
Hull, Québec
J8X 3R1

tél: (819) 771-7393
fax: (819) 771-5397

Correspondante pour le procureur général du Québec

LISTE DES PROCUREURS

François Lemieux
David K. Wilson
Osler, Hoskin & Harcourt
Suite 1500
50 O'Connor Street
Ottawa, Ontario
K1P 6L2

tél: (613) 235-7234
fax: (613) 235-2867

Procureurs de l'appelant, Canadian Egg Marketing Agency

Graham McLennan
Kate Hurlburt
McLennan Ross
600 West Chambers
12220 Stony Plain Road
Edmonton, Alberta
T5J 3L2

tél: (403) 482-9200
fax: (403) 482-9100

Procureurs des intimés

Henry Brown
Gowling, Strathy & Henderson
Suite 2600
160 Elgin Street
Ottawa, Ontario
K1P 1C3

tél: (613) 232-1781
fax: (613) 563-9869

Correspondant pour les intimés

James G. McConnell
Department of Justice
Government of the Northwest Territories
Yellowknife, N.W.T.
X1A 2L9

tél: (403) 920-8074
fax: (403) 873-0173

Procureur de l'intervenant, les Territoires du Nord-Ouest

Eugene Meehan
Lang Michener
Suite 300
50 O'Connor Street
Ottawa, Ontario
K1P 6L2

tél: (613) 232-7171
fax: (613) 231-3191

Correspondant pour l'intervenant, les Territoires du Nord-Ouest

LISTE DES PROCUREURS

Gregory McDade, Q.C.
David R. Boyd
Suite 214
131 Walter Street
Vancouver BC
V6B 1H6

tél: (604) 685-5618
fax: (604) 685-7813

Procureurs des intervenants, Council of Canadians and Sierra Legal Defence Fund Society

Henry Brown
Gowling, Strathy & Henderson
Suite 2600
160 Elgin Street
Ottawa, Ontario
K1P 1C3

tél: (613) 232-1781
fax: (613) 563-9869

Correspondant pour les intervenants, Council of Canadians and Sierra Legal Defence Fund Society

Edward Sojonky
Attorney General of Canada
Department of Justice
239, Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

tél: (613) 957-4871
fax: (613) 954-1920

Procureur du procureur général du Canada, intervenant

Lori Sterling
Jennifer August
Attorney General of Ontario
7th Floor, 720 Bay Street
Toronto, Ontario
M5G 2K1

tél: (416) 326-4453/4844
fax: (416) 326-4016

Procureurs du procureur général de l'Ontario, intervenant

Robert E. Houston, Q.C.
Burke-Robertson
70, Gloucester Street
Ottawa
K2P 0A2

tél: (613) 236-9665
fax: (613) 235-4430

Correspondant pour le procureur général de l'Ontario, intervenant

LISTE DES PROCUREURS

George Copley
Attorney General of British Columbia
Constitutional and Administrative Law Branch
Ministry of Attorney General
Province of British Columbia
6th Floor, 1001 Douglas Street
Victoria, British Columbia
V8V 1X4

tél: (250) 356-9154
fax: (250) 356-8875

Procureur du procureur général de la Colombie-Britannique, intervenant

V. Jennifer Mackinnon
Burke-Robertson
70, Gloucester Street
Ottawa
K2P 0A2

tél: (613) 236-9665
fax: (613) 233-4195

Correspondant pour le procureur général de la Colombie-Britannique, intervenant

Nolan D. Steed
Jim Bowron
Attorney General of Alberta
Director, Civil Law Division
Department of Justice of Alberta
Constitutional Law Branch
4th Floor 9833-109 Street
Edmonton, Alberta
T5K 2E8

tél: (403) 498-3323
fax: (403) 425-0307

Procureurs du procureur général de l'Alberta, intervenant

Henry Brown
Gowling Strathy & Henderson
160, Elgin Street, suite 2600
Ottawa, Ontario
K1O 1C3

tél: (613) 232-1781
fax: (613) 563-9869

Correspondant pour le procureur général de l'Alberta, intervenant

LISTE DES PROCUREURS

Dale Gibson
Dale Gibson Associates
Barristers & Sollicitors
11018 125 Street
Edmonton, Alberta
T5M 0M1

tél: (403) 452-9530
fax: (403) 453-5872

Procureur de l'intervenante, Alberta Barley Commission

Jennifer Mackinnon
Burke-Robertson
70 Gloucester Street
Ottawa, Ontario
K2P 0A2

tél: (613) 236-9665
fax: (613) 233-4195

Correspondante pour l'intervenante, Alberta Barley Commission

TABLE DES MATIÈRES

		Pages
PARTIE I	- LES FAITS	1
PARTIE II	- LES QUESTIONS EN LITIGE ET LA POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	2
PARTIE III	- L'ARGUMENTATION	3
1.	L'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 ne trouve pas application en l'espèce	3
2.	Le paragraphe 6(3) de la Charte canadienne s'applique aux textes législatifs fédéraux	9
3.	L'article premier de la Charte s'applique à l'article 6(2)	12
PARTIE IV	- CONCLUSION RECHERCHÉE	13
PARTIE V	- LES AUTORITÉS	14

PARTIE I

LES FAITS

1. Le présent pourvoi a été entendu par la Cour le 30 mai 1997. Il est pris en délibéré le même jour.

10

2. Le procureur général du Québec est intervenu à cette occasion pour soutenir la validité du Plan de commercialisation établi par l'Office canadien de commercialisation des oeufs («OCCO»).

3. Le 12 décembre 1997, la Cour ordonne une nouvelle audition. Une semaine plus tard, soit le 19 décembre, le registraire de la Cour informe les parties que la Cour souhaite entendre de nouveaux arguments lors de cette prochaine audition.

20

2. LES QUESTIONS EN LITIGE ET LA POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

PARTIE II

LES QUESTIONS EN LITIGE ET LA POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL

4. Les nouveaux arguments que la Cour veut entendre portent sur les sujets suivants:

1. la pertinence, s'il en est, de l'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867,

2. la question de savoir si le paragraphe 6(3) de la Charte canadienne des droits et libertés s'applique seulement aux lois et usages d'une province et non aux textes législatifs fédéraux, et

3. dans l'affirmative, la question de savoir s'il y a lieu d'avancer une argumentation fondée sur l'article premier de la Charte.

5. Pour les motifs exposés au présent mémoire, le procureur général soutient que:

- l'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 ne trouve pas application en l'espèce,

- le paragraphe 6(3) de la Charte canadienne s'applique aux textes législatifs fédéraux,

- l'article premier de la Charte s'applique à l'article 6(2) et l'OCCO, à supposer qu'il soit nécessaire d'examiner cette question, s'est déchargé du fardeau de preuve qui lui incombe en vertu de l'article premier.

PARTIE III
L'ARGUMENTATION

1. L'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 ne trouve pas application en l'espèce

6. L'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 énonce que: «tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces».

7. D'abord interprété par cette Cour comme une mesure destinée à empêcher l'imposition de droits de douane ou de droits de même nature susceptibles de compromettre la libre circulation des biens entre les provinces, l'importance de l'article 121 aux fins de réaliser l'union économique recherchée par les Pères de la Confédération a, par la suite, été rappelée par certains membres de la Cour, d'aucuns y voyant même une interdiction de toute forme de réglementation du commerce pouvant faire obstacle à la libre circulation des biens entre les provinces.

- Gold Seal Ltd c. Dominion Express Company and The Attorney General of Alberta, [1921] 62 R.C.S. 424, p. 456 (M. le juge Duff), p. 466 (M. le juge Anglin), p. 470 (M. le juge Mignault)
- Atlantic Smoke Shops Ltd v. Conlon, [1943] A.C. 550, p. 568-560 (Viscount Simon L.C.)
- Murphy c. C.P.R., [1958] 626, p. 634 (M. le juge Locke), p. 642 (M. le juge Rand) p. 644 (M. le juge Cartwright)

- Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association, [1971] R.C.S. 689, p. 717-718 (M. le juge Laskin)

- Renvoi sur l'organisation des produits agricoles, [1978] 2 R.C.S. 1198, p. 1266-1268 (M. le juge en chef Laskin)

- Black c. Law Society of Alberta, [1989] 1 R.C.S. 591, p. 608-610 (M. le juge La Forest)

- Morguard Investments Ltd c. De Savoye, [1990] 3 R.C.S. 1077, p. 1099 (M. le juge La Forest)

- Hunt c. T & N PLC, [1993] 4 R.C.S. 289, p. 322 (M. le juge La Forest).

8. Toutefois, ainsi que le souligne le professeur Hogg, l'article 121 n'a jamais nommément été utilisé pour invalider une mesure non tarifaire relative au commerce interprovincial même si, dans certaines décisions de la Cour, des juges ont évoqué cette possibilité.

- HOGG, Peter W., Constitutionnal Law of Canada, Loose-leaf Edition, Carswell, 1992, 43-10.

9. La raison sans doute est que, dans le contexte canadien, les tribunaux ont davantage eu recours au paragraphe 91(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 plutôt qu'à l'article 121 pour examiner des mesures provinciales qui pouvaient limiter la libre circulation des biens entre les provinces, alors que les mesures législatives fédérales, en raison de ce même paragraphe, ont presque joui d'une présomption de validité.

- I. BERNIER I, N. ROY, C. PENTLAND, D. GOBERMAN, «Le concept d'union économique en droit international et constitutionnel», dans Points de vue sur l'union économique canadienne, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, vol. 60, OTTAWA, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 51.

10. De l'avis du procureur général, il est plus conforme au principe fédéral de rechercher la suppression de certains obstacles au mouvement des biens dans les règles relatives au partage des compétences que dans le texte de l'article 121, toute importante que soit cette disposition pour la réalisation du marché commun canadien.

11. Si l'article 121 devait s'interpréter comme s'appliquant, outre les tarifs douaniers, aux barrières non tarifaires ayant un effet restrictif sur le commerce, ceci aurait pour effet d'exiger l'uniformisation au Canada de plusieurs politiques qui influent sur la mobilité interprovinciale, à défaut de quoi, un grand nombre de lois, règlements ou usages gouvernementaux pourrait être mis en péril.

- SWINTON, Katherine, «Courting our way to Economic Integration: Judicial review and The Canadian Economic Union», (1995) The Canadian Business Law Journal, volume 25, 280, p. 292.

- BERNIER, Yvan, «Le concept d'union économique dans la constitution canadienne: de l'intégration commerciale à l'intégration des facteurs de production», [1979] 20 C. de D. 177, p. 189-209.

- A. E. SAFARIAN, Le fédéralisme canadien et l'intégration économique, Information Canada, 1974, p. 21 et 76-78.

12. Ce point de vue est incompatible avec un état fédéral fondé sur un partage des pouvoirs.

- R. c. S.(S.), [1990] 2 R.C.S. 254, p. 288 (M. le juge en chef Dickson)

13. De fait, la jurisprudence reconnaît que les provinces peuvent, pour des motifs valables relevant de leur compétence, adopter des mesures qui ont un effet restrictif sur le commerce. Ainsi, dans l'affaire Kellogg, M. le juge Martland, au nom de la majorité, souscrivait en ces termes aux motifs de M. le juge Turgeon de la Cour d'appel du Québec:

> «Quoi qu'il en soit, il m'apparaît qu'une province a le droit de réglementer l'utilisation chez elle d'un produit fabriqué dans une autre province canadienne. Autrement, on pourrait prétendre que le pouvoir provincial ne pourrait empêcher la vente dans le Québec d'un aliment impropre à la consommation humaine parce que cet aliment aurait été importé d'une autre province.»

- Procureur général du Québec c. Kellogg's Company of Canada, [1978] 2 R.C.S. 211, p. 226 (M. le juge Martland)

14. De même, la Cour d'appel du Québec jugea-t-elle valide l'imposition, par règlement, de l'usage de la langue française sur les étiquettes des produits alimentaires importés et vendus dans la province.

- Procureur général du Québec c. Dominion Stores Limited, [1976] C.A. 310, p. 315-316.

15. L'arrêt Canadian Indemnity Company est également pertinent, même si l'article 121 ne vise pas les services et les personnes, dans la mesure où il permet d'appuyer le fait qu'une législation provinciale peut produire des effets importants sur le commerce interprovincial lorsque son but est avant tout de réglementer le commerce local dans la province.

- Canadian Indemnity Company c. Le procureur général de la Colombie-Britannique, [1977] 2 R.C.S. 504, p. 512 (M. le juge Martland).

16. Le parlement fédéral pour sa part, lorsqu'il légifère sur le plan économique, le fait généralement de manière uniforme pour l'ensemble du territoire. Il lui arrive cependant de légiférer localement et ce faisant, de limiter le commerce interprovincial.

17. Ceci, apparemment, ne semble pas poser de problème au regard du paragraphe 91(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 si la réglementation en découlant fait partie de l'administration d'un programme plus vaste, comme par exemple un plan de mise en marché extra-provinciale.

- Caloil inc. c. Procureur général du Canada, [1971] R.C.S. 543, p. 551 (M. le juge Pigeon), p. 553 (M. le juge Laskin)

18. Les choses se présentent donc comme suit. Les restrictions aux échanges interprovinciaux qui prennent la forme de barrières non tarifaires, du fait que les deux ordres de gouvernement sont compétents en cette matière, ne devraient pas s'analyser sous l'angle de l'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867.

19. S'il en était ainsi, l'article 121 agirait alors comme un frein à leurs compétences, ce qui n'est pas acceptable dans une constitution fédérale.

20. De l'avis du procureur général, les pouvoirs de réglementation des gouvernements fédéral et provinciaux ne peuvent se concilier avec l'objectif de réaliser l'union économique visé par l'article 121 que si cette disposition ne fait qu'interdire l'établissement de droits de douane ou de droits de même nature.

21. Du reste, il est permis de s'interroger sur les raisons qui ont amené tous les gouvernements au Canada à signer l'Accord sur le commerce intérieur intervenu en 1994 si l'article 121 établissait déjà un marché intérieur libre de toute entrave à la libre circulation des biens.

22. Il existe de si nombreuses mesures susceptibles de constituer des obstacles à la mobilité des biens qui, en soi, sont valides du point de vue du partage des compétences, qu'il est préférable de laisser aux forces politiques en présence le soin de les réduire.

- SWINTON, Katherine, précité, p. 302.

23. Sur le plan théorique, le Canada se présentera davantage comme une union douanière. La réalité par contre étant toute autre, en particulier depuis l'Accord sur le commerce intérieur intervenu en 1994 et l'adoption de l'article 6 de la Charte canadienne en 1982, c'est le principe fédéral à la base du système constitutionnel canadien qui y aura gagné.

24. En l'espèce, le plan de commercialisation des oeufs établi par l'OCCO est sans rapport avec l'imposition de droits de douane et autres taxes d'effet équivalent entre les provinces. Comme c'est là la seule portée qu'il est permis de donner à l'article 121, ce dernier est donc non pertinent pour les fins du présent pourvoi.

2. Le paragraphe 6(3) de la Charte canadienne s'applique aux textes législatifs fédéraux

25. Le paragraphe 6(3) est une composante de l'énoncé du droit à la liberté d'établissement. Il «explique» et «nuance» le paragraphe 6(2).

- Black c. Law Society of Alberta, précité, p. 624 (M. le juge La Forest)

26. Partant, comme les droits visés au paragraphe 6(2) créent une protection à l'encontre de toute loi, règlement ou pratique d'origine fédérale ou provinciale, il est logique que le paragraphe 6(3) vise également les textes législatifs fédéraux. Il s'agit de vases communicants.

27. Le même genre de raisonnement peut également être tiré de la lecture conjuguée des paragraphes (3) et (4) de l'article 6.

28. Les disparités régionales sont une facette importante de la réalité canadienne.

- MANSELL, R. L., COPITHORNE, L., «Les disparités économiques régionales au Canada: un tour d'horizon», dans Les disparités et les adaptations interrégionales, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement au Canada, vol. 64, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 1.

29. Des mesures tendant à corriger cette situation sont donc parfois rendues nécessaires. Le paragraphe (4) qui réfère au paragraphe (3) les autorise à certaines conditions, en précisant que «les lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée», etc. ne constituent pas un empêchement à ces mesures de promotion sociale. Puisqu'à l'évidence les mesures permises par le paragraphe (4) pourront être le fruit d'initiatives fédérales, la précision apportée en référant au paragraphe (3) laisse donc supposer que ce dernier paragraphe vise également les lois fédérales.

30. Enfin, on ne saurait non plus tirer un argument valable des mots «dans une province donnée», que l'on retrouve au paragraphe 6(3), pour soutenir que ce dernier ne vise pas les textes législatifs fédéraux.

31. Le Parlement fédéral légifère il est vrai, règle générale, de manière uniforme pour l'ensemble du Canada. Il lui arrive cependant, dans l'exercice de ses compétences, de le faire localement, par exemple, pour une province donnée.

32. L'exercice de sa compétence en matière de pêcheries en vertu du paragraphe 91(12) de la Loi constitutionnelle de 1867 en est un exemple. En vertu de la Loi sur les pêches, L.R.C. c. F-14, le gouverneur général en conseil a adopté un règlement de

pêche pour chacune des dix provinces. Pour chacun de ceux-ci, il s'agit, à n'en pas douter, d'un règlement d'application générale en vigueur dans une province donnée. On cherche en vain pourquoi ces règlements ne pourraient pas éventuellement être visés par le paragraphe 6(3).

33. Prenons l'exemple hypothétique suivant. Le règlement de pêche d'une province, pour des raisons liées à la conservation, interdit la pêche de plusieurs espèces durant certaines périodes de l'année. Si ce règlement n'était pas visé par le paragraphe 6(3), cela signifierait qu'un pêcheur en provenance d'une autre province serait autorisé *prima facie* à contester ce genre d'interdiction sous prétexte qu'elle l'empêche de gagner sa vie dans toute province. Or, c'est justement ce genre de réglementation qu'on a cherché à soustraire de la portée du paragraphe 6(2) par les mots «lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée», le paragraphe (3) reconnaissant à cet égard l'existence de particularités régionales qui peuvent commander l'imposition par le fédéral de conditions spécifiques à telle ou telle province.

34. Pour ces raisons, ainsi que pour les moyens invoqués par l'appelant aux paragraphes 26 à 36 de son mémoire supplémentaire, le procureur général soutient que le paragraphe 6(3) de la charte vise également les lois fédérales.

3. L'article premier de la Charte s'applique à l'article 6(2)

35. Le procureur général soutient qu'il est possible de justifier en vertu de l'article premier de la Charte une atteinte à la liberté d'établissement garantie au paragraphe 6(2).

- Black c. Law Society of Alberta, précité, p. 624 (M. le juge La Forest)

10

36. À supposer qu'il soit nécessaire d'examiner cette question, le procureur général soutient que l'appelant s'est déchargé du fardeau de preuve qui lui incombe en l'espèce.

PARTIE IV
CONCLUSION RECHERCHÉE

37. Pour les motifs exposés au présent mémoire, le procureur général prie la Cour de répondre négativement aux deux premières questions, et affirmativement à la troisième si cela devait s'avérer nécessaire.

Sainte-Foy le 11 mars 1998

Me Jean Bouchard
Procureur du procureur général
du Québec, intervenant

PARTIE V

LES AUTORITÉS

Jurisprudence — Pages

- Atlantic Smoke Shops Ltd v. Conlon, [1943] A.C. 550 3
- Black c. Law Society of Alberta, [1989] 1 R.C.S 591 . . . . . 4, 9, 12
- Caloil inc. c. Procureur général du Canada, [1971] R.C.S. 543 7
- Canadian Indemnity Company c. Le procureur général de la Colombie-Britannique, [1977] 2 R.C.S. 504 7
- Gold Seal Ltd c. Dominion Express Company and The Attorney General of Alberta, [1921] 62 R.C.S. 424 3
- Hunt c. T & N PLC, [1993] 4 R.C.S. 289 4
- Morguard Investments Ltd c. De Gavoye, [1990] 3 R.C.S. 1077 4
- Murphy c. C.P.R., [1985] 626 3
- Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association, [1971] R.C.S. 689 . . . 4
- Procureur général du Québec c. Dominion Stores Limited, [1976] C.A. 310 6
- Procureur général du Québec c. Kellogg's Company of Canada, [1978] 2 R.C.S. 211 6

Jurisprudence Pages

- Atlantic Smoke Shops Ltd v. Conlon, [1943] A.C. 550 3

- Renvoi sur l'organisation des produits agricoles, [1978] 2 R.C.S. 1198 4

- R. c. S.(S.), [1990] 2 R.C.S. 254 6

Doctrine

- BERNIER, I., N. ROY, C. PENTLAND, D. GOBERMAN, «Le concept d'union économique en droit international et constitutionnel», dans Points de vue sur l'union économique canadienne, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, vol. 60, OTTAWA, Approvisionnements et Services Canada, 1986. . . 5

- BERNIER, Ivan, «Le concept d'union économique dans la constitution canadienne: de l'intégration commerciale à l'intégration des facteurs de production», [1979] 20 C. de D. 177 5

- HOGG, Peter W., Constitutionnal Law of Canada, Loose-leaf Edition, Carswell, 1992 4

- MANSELL, R. L., COPITHORNE, L. «Les disparités économiques régionales au Canada: un tour d'horizon», dans Les disparités et les adaptations interrégionales, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement au Canada, vol. 64, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986. 10

- SAFARIAN, A.E., Le fédéralisme canadien et l'intégration économique, Information Canada, 1974. 5

- SWINTON, Katherine, «Courting our way to Economic Integration: Judicial review and The Canadian Economic Union», (1995) The Canadian Business Law Journal, volume 25, 280. . . . . 5, 8