

les relations fédérales- provinciales en matière de protection du consommateur

par Louis J. Romero



préparé par le CONSEIL
de RECHERCHE en CONSOMMATION
Ottawa, Canada



CONSEIL DE RECHERCHE EN CONSOMMATION

Le Conseil de recherche en consommation est un organisme indépendant qui effectue des recherches d'intérêt pour le consommateur. Il est financé par le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations.

PRÉSIDENT

Michael J. Trebilcock
Faculté de droit
Université de Toronto

MEMBRES

Jean-Louis Baudouin
Faculté de droit
Université de Montréal

Karl J. Dore
Faculté de droit
Université du Nouveau-Brunswick

Gilbert B. Reschenthaler
Faculté d'administration des affaires et de commerce
Université de l'Alberta

Richard E. Vosburgh
Département des études en consommation
Université de Guelph

Jacob S. Ziegel
Faculté de droit
Université de Toronto

QUEEN HC 120 .C63 R67 1976
Romero, Louis J.
Federal-Provincial relations

Cette étude a été faite à la demande du Conseil de recherche en consommation. Toutefois, les opinions qui y sont exprimées par l'auteur ne sont pas nécessairement partagées par les membres du Conseil.

**LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES
EN MATIÈRE DE PROTECTION
DU CONSOMMATEUR**

par

**Louis J. Romero
professeur agrégé
Faculté de droit
Université de la Saskatchewan**

Préparé par

**CONSEIL DE RECHERCHE EN CONSOMMATION
Ottawa, Canada**

Octobre 1975

Publié par

**Conseil de recherche en consommation
Case postale 94, succursale A
Ottawa, Ontario
K1N 8V1**

CONSUMER RESEARCH COUNCIL CONSEIL DE RECHERCHE EN CONSOMMATION

MESSAGE DU PRÉSIDENT

Le Conseil de recherche en consommation, créé en 1974 par suite d'une réorganisation des fonctions du Conseil canadien de la consommation, est un organisme de recherche indépendant financé par le ministère de la Consommation et des Corporations. Il s'est vu confier le mandat suivant:

1. informer le Ministre et le Ministère sur les travaux de recherches en consommation entrepris dans les universités canadiennes et ailleurs, ainsi que sur les sources d'information en ce qui a trait aux questions particulières d'intérêt aux consommateurs;
2. examiner les propositions de recherches en consommation;
3. faire entreprendre des recherches en consommation, évaluer des recherches accomplies et décider de leur publication, de leur diffusion et de leur présentation au Ministre.

Au cours de la première année de ses activités, le Conseil a dressé un bilan des recherches en cours au Canada dans le domaine de la consommation. Des recherches ont également été commandées et des colloques ont été tenus en vue de définir les priorités en matière de recherches. En 1975, grâce à un budget de \$145,000, des recherches ont été commandées dans les domaines suivants:

Les Professions

Les voies de recours

Les Relations fédérales-provinciales en matière de protection du consommateur

L'information sur les produits et les préférences des consommateurs

Le consommateur et la politique alimentaire canadienne

Accessibilité à l'information gouvernementale

Les entreprises comme groupe d'intérêt au Canada: la politique de concurrence de 1971 à 1975

L'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions de 1960 à 1975

Les Pratiques de facturation dans le crédit à la consommation

L'étude comparative de la publicité au Canada

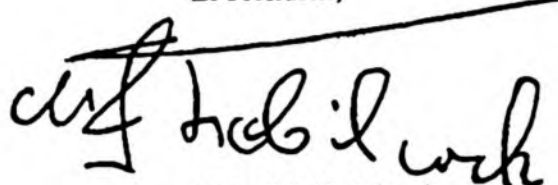
La méthodologie d'évaluation de l'efficacité des programmes de consommation

Les Coopératives de consommation dans les Maritimes.

Ces études sont actuellement l'objet d'un examen par le Conseil en vue de leur publication.

En mars 1976, en raison de la limitation des dépenses du gouvernement, les activités du Conseil ont été suspendues.

Le Président,



Michael J. Trebilcock.

Décembre 1976



TABLE DES MATIÈRES

	Page
CHAPITRE I	
Importance croissante des lois et organismes relatifs à la protection du consommateur	1
CHAPITRE II	
L'A.A.N.B. et la protection du consommateur	5
A. Quelques principes utilisés pour décider de la constitutionnalité de la législation	5
B. Le crédit à la consommation et la Constitution	10
1. L'affaire des Entreprises Barfried	11
2. La théorie du rapport temps/prix	15
C. La constitutionnalité de la législation en matière de pratiques commerciales et les nouvelles dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions	18
1. Validité initiale de la législation provinciale relative aux pratiques commerciales	19
2. Validité initiale des nouveaux articles de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions	23
3. Les risques de chevauchement des législations fédérales et provinciales ...	30
4. Possibilité de conflit entre les législations fédérales et provinciales.	33
CHAPITRE III	
Les mécanismes et l'état actuel des relations fédérales-provinciales dans le domaine de la protection du consommateur	37
A. Conférences officielles	37
B. Rapports officiels	39
C. L'état actuel des relations fédérales-provinciales	39
CHAPITRE IV	
Les motifs justifiant l'amélioration des relations fédérales-provinciales et propositions de réforme du cadre actuel des relations	45
A. Les motifs justifiant l'amélioration des relations	45
B. Propositions de réforme du cadre actuel des relations fédérales-provinciales	48
C. Les objectifs souhaitables au niveau des relations fédérales-provinciales	50
1. L'amélioration des communications	51
2. L'amélioration des moyens de coordination	51
CONCLUSION	57
NOTES EXPLICATIVES	59
BIBLIOGRAPHIE	76

CADRE ET OBJECTIFS DE CETTE ÉTUDE

C'est vers le milieu des années soixante que les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada ont commencé à prendre des mesures visant la protection des consommateurs. Dans les premiers temps de l'établissement de lois et de programmes relatifs à la protection du consommateur, les domaines et les besoins auxquels ils répondaient étaient suffisamment nombreux pour justifier des interventions indépendantes de la part des gouvernements fédéral et provinciaux. Mais le nombre croissant des lois et des services aux consommateurs a considérablement augmenté les risques de double emploi et de conflits entre ces deux niveaux de gouvernement.

Cette étude se propose d'examiner les différents obstacles qui surgissent du fait que la compétence relative à la protection du consommateur canadien est répartie entre le gouvernement fédéral et les provinces; elle se propose également d'envisager les moyens d'atténuer, voire d'éliminer ces problèmes.

Le premier chapitre de cette étude décrit de façon détaillée l'évolution des lois et des programmes en matière de protection du consommateur tant au niveau fédéral que provincial au cours des quinze dernières années. En complément à cette description, on trouvera en annexe* de cette étude les organigrammes et les budgets les plus récents des différents ministères de la consommation ainsi que la liste des lois qu'ils administrent. Le chevauchement des activités des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de protection du consommateur ainsi que les risques de conflits sont en partie redevables au fait que les deux gouvernements ont compétence pour légiférer dans le domaine de la protection du consommateur, sans que la répartition de leurs pouvoirs respectifs n'ait clairement été tranchée par les tribunaux.

Le second chapitre pose certains principes de base reconnus en droit constitutionnel, avant de passer à l'analyse de la compétence législative respective des deux paliers de gouvernement en ce qui a trait au crédit à la consommation ainsi qu'aux pratiques commerciales frauduleuses. Nous avons conclu de cette analyse que les tribunaux ont négligé de définir clairement les limites de l'exercice de la compétence exclusive qu'ils ont attribuée à certaines occasions à l'un ou l'autre échelon gouvernemental. Le plus souvent, les tribunaux permettent au fédéral comme aux provinces de légiférer sur le même sujet. Il s'en suit un accroissement des risques de chevauchement, de double emploi et de conflit entre les lois et les programmes établis par l'un et l'autre.

Le troisième chapitre analyse et évalue les mécanismes et les procédures auxquels ont eu recours, par le passé, le fédéral et les provinces. Cet examen vise à coordonner les initiatives prises de part et d'autre en matière de protection du consommateur.

Le quatrième chapitre contient certaines recommandations dont le but est de favoriser une meilleure coordination ainsi qu'une collaboration plus étroite entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux chargés de la protection du consommateur. En conclusion de ce chapitre, nous discutons des différents moyens d'envisager à l'avenir la coordination et la collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

*Disponible sur demande.

CHAPITRE I

IMPORTANCE CROISSANTE DU NOMBRE DES LOIS ET ORGANISMES RELATIFS À LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR.

Le droit commun ainsi que les lois fédérales et provinciales en vigueur dans les provinces canadiennes depuis plusieurs siècles contiennent des règles et des principes relatifs à la protection du consommateur. Vers la fin des années soixante et le début des années soixante-dix, l'on assiste à un accroissement considérable du nombre de lois visant directement la protection du consommateur canadien.¹

En 1964, les corps législatifs de plusieurs provinces adoptent des versions différentes des "*Unconscionable Transaction Relief Acts*".² En 1967 et 1968, plusieurs provinces votent des lois visant à contrôler les vendeurs directs,³ et à réglementer la révélation du montant du crédit à la consommation⁴ ainsi que certains problèmes liés au crédit. Depuis, les provinces adoptent des lois sur des sujets aussi divers que la suppression des clauses de remise⁵ ("cut-off clauses") et des clauses de renonciation ("disclaimers") rattachées aux contrats de vente⁶, les ventes pyramidales⁷, les pratiques de réclamation⁸ (dites de "collection"), les cotes de crédit ("credit reporting")⁹, les concessionnaires-automobiles,¹⁰ les courtiers en immeubles,¹¹ les pratiques commerciales frauduleuses¹² et, enfin, les services de voyage.¹³

À l'échelon fédéral, l'on assiste depuis 1964 à une évolution parallèle. En vertu de la *Loi sur les banques*,¹⁴ certains règlements exigent la communication du taux d'intérêt des prêts bancaires. Une nouvelle partie intitulée "Paiements méthodiques des dettes" est ajoutée à la *Loi sur la faillite*.¹⁵ Une section relative aux billets du consommateur est ajoutée à la *Loi sur les lettres de change*.¹⁶ Un nouvel article consacré à la publication de publicité trompeuse est introduit dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.¹⁷ Le Parlement fédéral adopte en outre des lois en matière de sécurité des véhicules automobiles,¹⁸ de produits dangereux¹⁹ ainsi qu'en matière d'emballage et d'étiquetage.²⁰

Plusieurs facteurs expliquent le nombre croissant des lois relatives à la protection du consommateur. En effet, les législateurs fédéraux et provinciaux réalisent progressivement que l'augmentation du revenu personnel, du crédit à la consommation et de la consommation elle-même, survenue depuis la deuxième guerre mondiale, a entraîné une augmentation parallèle du nombre des problèmes et des difficultés rencontrés par les consommateurs.

La prise de conscience de ces problèmes fut accrue par un grand nombre d'audiences législatives et par la rédaction de rapports au cours des années soixante sur les problèmes des consommateurs. La loi, administrée depuis des siècles par les juges et les corps législatifs, est jugée impuissante à résoudre les problèmes qui se posent aux consommateurs. Ceci entraîne l'adoption de nouvelles lois visant à la résolution de ces problèmes.

Un second facteur entre en ligne de compte: les politiciens réalisent que la protection du consommateur est un sujet populaire qui leur attire l'intérêt du public à bien moindres frais que certains autres programmes gouvernementaux ayant trait, par exemple, à la construction d'autoroutes, au logement ou à l'aide sociale. La tendance à l'émulation qui se manifeste entre fonctionnaires et politiciens provinciaux est un troisième facteur susceptible d'expliquer le nombre croissant des lois relatives à la protection du consommateur. Ainsi, lorsqu'une province soumet un

projet de loi ou adopte une loi dans ce domaine, il n'est pas rare que les autres provinces suivent son exemple et votent des lois qui sont la réplique exacte ou une version légèrement modifiée de loi initiale.²¹

Parallèlement à l'accroissement du nombre de lois relatives à la consommation dans années soixante, l'on assiste, à plusieurs niveaux, à un souci de coordination des divers programmes gouvernementaux se rapportant à la protection du consommateur.

En juillet 1966, le gouvernement confia au Conseil économique du Canada un mandat énoncé en ces termes:

"En conformité des objectifs économiques à long terme des gouvernements, procéder à une étude et faire des recommandations concernant les sujets suivants: a) les intérêts du consommateur, particulièrement dans leurs relations avec les fonctions du Ministère du Registraire général; . . ."²²

En 1967, le Conseil économique du Canada publie un rapport provisoire dans lequel il est en outre déclaré:

"Ce rôle de protection et de stimulation des intérêts des consommateurs est largement réparti entre de nombreux services du gouvernement fédéral, ce qui reflète le développement fragmentaire et adapté aux besoins du moment, des programmes dans le passé. À l'heure actuelle, on constate, dans plusieurs domaines, un manque de coordination du travail entre les différents ministères ainsi que des lacunes dans la protection des consommateurs. Les recommandations qui suivent visent à combler ces lacunes et à permettre une administration plus efficace des programmes établis à l'intention des consommateurs grâce à une meilleure coordination des fonctions."²³

Suite à ce rapport, l'ex-ministère du Registraire général fut remplacé par l'actuel ministère de la consommation et des corporations.²⁴

À l'exception de l'Ontario, la coordination et le renforcement des différents programmes relatifs à la consommation établis par divers ministères du gouvernement, représentent une tâche de longue haleine pour les gouvernements provinciaux. Pendant plusieurs années, certains des nouveaux statuts relatifs à la protection du consommateur et adoptés après 1964 seront administrés par les ministères provinciaux du Procureur général ou du Secrétariat provincial.

En Ontario, *An Act to Provide for the Duties of the Consumer Protection Bureau*²⁵ est présenté en 1966 ainsi que le *Consumer Protection Act*,²⁶ par suite des recommandations du *Select Committee of the Ontario Legislature on Consumer Credit*²⁷ qui a étudié le sujet pendant deux ans. Un nouveau ministère des "Financial and Commercial Affairs" est inauguré le 24 novembre 1966; la protection du consommateur est l'une de ses fonctions centrales. Le Manitoba crée en 1970 son propre "Department of Consumer and Corporate Services"; la Saskatchewan fonde en 1972 son "Department of Consumer Affairs" suivi vers le milieu de 1973 par la Colombie-Britannique et l'Alberta²⁸.

*Traduction libre: comité spécial du corps législatif de l'Ontario sur le crédit à la consommation.

On trouvera à l'annexe* 1 de cette étude l'organigramme de chaque ministère fédéral et provincial des affaires du consommateur ainsi que l'évaluation des dépenses de chaque ministère pour l'année financière 1975-1976. Les éléments rapportés dans cette annexe permettent de faire un certain nombre d'observations. Tout d'abord, on remarque une différence de structure considérable d'un ministère provincial à l'autre. Certains d'entre eux sont chargés à la fois de la consommation et des corporations, tout comme leur homologue fédéral: il s'agit des ministères de l'Alberta, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec. En Colombie-Britannique et dans la Saskatchewan, leur compétence est limitée aux affaires du consommateur.

Leurs responsabilités diffèrent énormément. Le ministère manitobain est responsable du "Office of the Rentals Man", celui de la Colombie-Britannique est chargé de la mise en vigueur du "Cemeteries Act", tandis que celui de la Saskatchewan est responsable d'un programme relatif au statut de la femme. En raison de l'hétérogénéité des divers ministères, il est difficile de tirer des conclusions de la comparaison de leurs budgets respectifs. L'évaluation budgétaire du Gouvernement fédéral pour 1975-76 témoigne par contre de l'intérêt qu'il porte à la protection du consommateur. Le budget alloué au ministère de la Consommation et des Corporations se chiffre 52.8 millions de dollars, dont 22.3 millions iront au programme des services à la consommation. On peut comparer ces chiffres avec les 2.56 millions du "Department of Consumer Services" de la Colombie-Britannique pour 1975-76, et les 2.38 millions alloués à la "Business Practices Division" du "Ministry of Consumer and Commercial Relations" de l'Ontario.

L'étude des budgets et des compétences juridiques de chaque ministère révèle une autre différence importante, à savoir que les provinces n'insistent pas avec la même force sur la mise en oeuvre et l'administration des différents programmes axés sur la protection du consommateur. Certains gouvernements provinciaux se montrent désireux d'employer du personnel et de prendre des mesures dans des domaines liés à la protection du consommateur, tandis que l'examen du budget d'autres ministères eu égard à leurs compétences attributives indique que certains fonctionnaires sont débordés de travail et que la mise en vigueur de la législation en faveur du consommateur n'a vraiment pas la même force d'une province à l'autre.

Les ministères fédéral et provinciaux concentrent leurs efforts sur l'application de la législation relative à la consommation, le règlement des griefs des consommateurs ainsi que l'information. Des poursuites sont intentées afin de faire respecter la loi et, au niveau provincial, l'on exige permis et garantie-responsabilité ("bonding") de certains marchands et de leurs employés. Les griefs des consommateurs sont confiés à des fonctionnaires qui s'efforcent habituellement de trouver des moyens de conciliation. L'information du consommateur se fait par le biais de brochures distribuées au public ou de séances publiques d'information organisées par des fonctionnaires du ministère.

Il y avait jusqu'à récemment suffisamment de problèmes en matière de protection du consommateur pour justifier l'accroissement simultané des mesures prises à l'échelon tant fédéral que provincial. Cependant, l'importance des efforts déployés au cours de ces dernières années aux deux niveaux gouvernementaux a été telle que leurs activités respectives commencent à se chevaucher. Les risques de double emploi en sont accrus d'autant et des efforts de coordination s'imposent. D'autre part, la régie de ce nouveau domaine ainsi que la possibilité d'y exercer leurs compétences respectives suscitent une vive concurrence entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'absence de directives constitutionnelles clairement définies délimitant les responsabilités et les compétences de chaque palier gouvernemental est un facteur qui est loin de contribuer à dissiper la confusion actuelle.

*Disponible sur demande.

CHAPITRE II

L'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE ET LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR.

La prolifération des lois et organismes cités plus haut en faveur de la protection du consommateur ne doit pas faire perdre de vue la répartition des pouvoirs aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.²⁹ Les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté des lois, établi des programmes et employé des gens afin de travailler dans des domaines ressortissant prétendument de leurs compétences respectives. Il est nécessaire de comprendre les règles constitutionnelles qui gouvernent la répartition des pouvoirs législatifs ainsi que leurs ambiguïtés, si l'on veut avoir une idée juste des problèmes que posent les relations fédérales et provinciales en matière de protection du consommateur.³⁰

Toute discussion à propos de la constitution canadienne doit insister sur le fait que les pères de la confédération ont rejeté une forme de gouvernement unitaire pour le nouveau territoire, et ont adopté à la place un gouvernement fédéral. Selon D.V. Smiley:

Tous les spécialistes de la constitution s'accorderont à reconnaître qu'une constitution fédérale possède les caractéristiques suivantes:

1. La totalité des pouvoirs légalement exerçables dans un certain territoire sera répartie suivant une constitution écrite entre un gouvernement central et un ou plusieurs gouvernements régionaux.
2. Les chapitres de la constitution consacrés à la répartition des pouvoirs gouvernementaux ne sauraient être interprétés ni amendés par décision unilatérale de l'un ou l'autre pouvoir législatif.
3. Au moins une des deux chambres législatives du gouvernement fédéral est élue au suffrage universel.
4. Tous les résidents du territoire fédéré sont assujettis et aux lois promulguées par le gouvernement central, et à celles adoptées par les gouvernements régionaux.³¹

Dans ce chapitre, je me propose de discuter certains principes bien établis en droit constitutionnel ayant trait à la répartition des pouvoirs législatifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. J'examinerai ensuite cette répartition des pouvoirs eu égard aux deux domaines de la protection du consommateur en voie de subir une réforme législative; nommément, le crédit à la consommation et les pratiques commerciales.

A. QUELQUES PRINCIPES UTILISÉS POUR DÉCIDER DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LÉGISLATION

Comme l'a dit le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada:

Les États fédéraux existent parce que, politiquement, il semble opportun de s'unir pour accomplir certaines choses et demeurer à l'écart pour en accomplir d'autres. C'est pourquoi l'un des aspects les plus complexes d'une constitution fédérale est la répartition des pouvoirs entre les autorités centrales et locales de façon à refléter les aspirations et les réalités politiques.³²

La répartition des pouvoirs entre les deux échelons du gouvernement est une caractéristique essentielle d'une constitution fédérale. Cette division fondamentale des compétences est responsable de bon nombre des conflits et difficultés que connaissent les relations fédérales et provinciales au Canada. Au cours de débats constitutionnels, on avance souvent l'argument voulant que tous les pouvoirs soient octroyés à un seul niveau gouvernemental, si l'on veut résoudre de façon globale et efficace tel ou tel problème. Ce type d'argument, malgré sa force considérable d'un point de vue administratif, se heurte à la nature fondamentalement fédérale de notre constitution. Comme le disait le juge Duff dans l'un de ses jugements:

L'argument qui veut que l'autorité du fédéral de légiférer sur tel ou tel aspect d'un sujet soit étendue à l'ensemble du sujet, est souvent avancé; et il est toujours rejeté. Il se résume à ceci: il aurait été plus simple et plus pratique de soumettre le sujet à la compétence exclusive du Parlement fédéral³³.

Les articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* représentent la cristallisation du compromis arrêté par les pères de la confédération entre le besoin d'unité et le besoin d'assurer l'authenticité des provinces. Ces deux articles sont consacrés à la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement fédéral et les corps législatifs provinciaux. L'article 91 énumère vingt-neuf sujets relevant de l'autorité législative du fédéral; l'article 92 énumère les seize sujets relevant de la compétence provinciale.

L'article 91 donne le pouvoir au Parlement du Canada "de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada". Il prévoit ensuite que ce pouvoir sera exercé "relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des Provinces". Il énumère ensuite les 31 catégories qui relèvent exclusivement de l'autorité fédérale, parmi lesquelles la réglementation du trafic et du commerce,³⁴ les banques,³⁵ les poids et mesures,³⁶ les lettres de change et les billets promissaires,³⁷ l'intérêt de l'argent,³⁸ la banqueroute et la faillite,³⁹ les brevets d'invention et les droits d'auteur,⁴⁰ et enfin le droit criminel.⁴¹

L'article 92 donne aux provinces l'autorité exclusive de légiférer en matière de propriété et de droits civils,⁴² de travaux et d'entreprises d'une nature locale,⁴³ de l'administration de la justice dans la province⁴⁴ et relativement aux matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.⁴⁵

On peut considérer que le pouvoir des provinces de promulguer des lois relativement à la propriété et aux droits civils fait partie du pouvoir provincial général,⁴⁶ de même que celui de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada est un pouvoir fédéral général. Comme nous l'a récemment rappelé le professeur Lederman,⁴⁷ les termes "propriété et droits civils" avaient un sens bien précis à l'époque de la confédération. Dans *L'Acte de Québec de 1774*,⁴⁸ cette expression recouvrait l'ensemble du droit civil privé de la province de Québec. L'énumération, à l'article 91, des catégories relevant spécifiquement de l'autorité fédérale, vise à limiter le sens de cette expression.

En vertu de notre constitution, toute législation fédérale relative à la consommation devra pouvoir être assimilée à l'une des trente-et-une catégories prévues par l'article 91, tandis que toute loi provinciale devra relever de l'une des seize catégories prévues par l'article 92. Comme l'indique la longue histoire des conflits constitutionnels, vieille de plus d'un siècle, il n'a pas toujours été facile d'inscrire toutes les nouvelles lois adoptées depuis 1867 dans l'une ou l'autre liste de catégories. En 1940, le rapport Rowell-Sirois déclare ce qui suit:

Quel que soit le soin qu'on apporte à répartir les pouvoirs dans un régime fédéral, on ne peut empêcher les différences de se présenter quand on vient à appliquer cette répartition aux aspects divers et complexes de la vie sociale. Ces divers aspects ne sont pas isolés de façon à rendre possible une application machinale de la répartition des pouvoirs. Il n'y a dans les affaires humaines rien qui corresponde aux divisions logiques et précises prévues par la Constitution. C'est pourquoi, lorsqu'on tente d'appliquer les pouvoirs assignés par la Constitution, se présentent des doutes sur sa signification en certaines circonstances particulières.⁴⁹

Pendant plus d'un siècle, les tribunaux canadiens et le Conseil privé se sont heurtés à un problème de définition et de classification des statuts fédéraux et provinciaux, à savoir si ces derniers relèvent de l'une ou davantage des catégories prévues par les articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Les aspects multiples de presque tous les statuts adoptés par le Parlement ou les législatures permettaient en principe de les assimiler à la fois aux catégories de l'article 91 et à celles prévues par l'article 92.⁵⁰ Examinons quelques exemples.

En 1943, les législatures de la Saskatchewan adoptent un statut intitulé "*The Moratorium Act*".⁵¹ Ce statut visait à résoudre certains problèmes économiques qui se posaient aux résidents de la province du fait de leur dépendance vis-à-vis de l'agriculture. Cette loi autorisait par ailleurs le lieutenant-gouverneur en conseil à différer le paiement des dettes ou à interdire toute forme de procès ou de poursuite civile visant au recouvrement de ces dettes, pendant une période maximale de deux ans. Ces pouvoirs étaient en général exercés en faveur de certaines régions de la province touchées par de mauvaises récoltes, ou encore en faveur d'un citoyen en particulier.

Lorsque la constitutionnalité de la loi fut attaquée,⁵² l'avocat agissant au nom du gouvernement fédéral alléguait que cette loi traitait de l'insolvabilité, catégorie spécifiquement assignée à l'autorité du Dominion en vertu de l'article 91, et qu'elle était par là-même *ultra vires*. D'autre part, les avocats représentant la province alléguèrent que ladite loi traitait des relations débiteur-créancier, sujet assimilable à la propriété et aux droits civils. Dans la mesure où elle était également liée à la possibilité d'intenter une poursuite dans la province, l'on déclara que cette loi relevait d'une autre catégorie de l'article 92, c'est-à-dire de l'administration de la justice dans la province. Mais comme ladite loi prévoyait des mesures relatives à la communauté agricole, l'on fit aussi valoir qu'il s'agissait là d'une matière de nature purement locale ou privée dans la province.⁵³

Il existe une autre loi que l'on aurait pu initialement classer dans diverses catégories relevant à la fois des deux gouvernements: il s'agit de l'*Ontario Securities Act*.⁵⁴ Cette loi interdit de fournir des renseignements faux dans un prospectus de valeurs mobilières; elle prévoit certaines sanctions à l'endroit des contrevenants. Le Code criminel contient plusieurs dispositions prévoyant le châtiment de personnes coupables de déclarations fausses dans un prospectus.⁵⁵ Cette loi ontarienne est-elle pour autant *ultra vires* pour le motif qu'elle régleme une question de droit pénal, pouvoir exclusivement réservé au fédéral en vertu de l'article 91 de la constitution, et doit-on appuyer sa légalité parce qu'elle a trait à la propriété et aux droits civils dans la province?

De façon à résoudre les conflits qu'entraîne la caractérisation des lois, les tribunaux ont élaboré un ensemble de principes et de règles, les uns plus subtiles et raffinées que les autres. Le professeur Lederman explique de la façon suivante certaines des techniques judiciaires utilisées pour "catégoriser" telle ou telle loi:

"Si l'on veut arriver à une solution, il faut d'abord expliquer avec beaucoup de soin la loi attaquée afin d'en saisir l'entière signification, c'est-à-dire l'ensemble

des traits ou combinaisons de traits en permettant la classification. Une règle de droit dicte une conduite humaine dans un contexte particulier, mais elle n'a de sens que si l'on envisage les conséquences de sa mise en oeuvre. Comme l'a affirmé Lord Maugham en 1939 dans l'affaire *Alberta Bank Taxation*, en cas de difficulté, il faut considérer les effets de la loi en cause: "À cette fin, la Cour devrait prendre en considération tout fait de notoriété publique pertinent, et exiger, si besoin est, d'être informée par des témoins des effets de la législation". Cette condition est indispensable si l'on veut éviter que le processus de classification soit un pur exercice de rhétorique abstraite.

Après avoir déterminé l'ensemble des traits caractéristiques de la loi en cause, nous nous trouvons souvent en présence d'aspects fédéraux et provinciaux concurrents qui tendent à infléchir la définition de la loi et du corps politique chargé de l'appliquer. Pour éviter une telle concurrence, les tribunaux doivent évaluer l'importance relative des éléments de nature fédérale et provinciale respectivement. Des critères de valeur relative seront par conséquent introduits. Si les juges estiment que le contraste est net, si par exemple les aspects fédéraux sont nettement plus importants que les aspects provinciaux, leur conclusion sera qu'il s'agit d'une loi de nature exclusivement fédérale. Afin de procéder à la répartition des pouvoirs législatifs, la loi attaquée sera de façon définitive classée selon sa caractéristique principale, ses traits distinctifs, ses aspects primordiaux, son contenu et sa substance. Toutes ces phrases sont synonymes. Si l'on estime par contre, que les caractéristiques provinciales sont nettement plus importantes, l'on attribuera à la province le pouvoir exclusif de promulguer la loi en question. Malgré l'ambivalence purement logique qui découle de la multiplicité des différentes facettes de ladite loi, l'on pourra attribuer un pouvoir exclusif en la matière soit au Parlement fédéral, soit aux législatures provinciales.

Mais que faire si la différence entre les éléments fédéraux et provinciaux n'est pas assez subtile pour permettre une classification catégorique? Ou encore, si l'importance de ces éléments n'est pas concluante? Prenons par exemple une loi en vertu de laquelle la conduite automobile dangereuse constitue un délit. Il semble que cette loi dépende de la législature provinciale dans la mesure où elle a trait au droit civil des citoyens de conduire une voiture et aux voies publiques, lesquelles sont effectivement des entreprises de nature "purement locale". L'on sait, par ailleurs que les provinces sont responsables de la sécurité routière sur leurs territoires respectifs. Et pourtant, il est tout aussi important que le Parlement fédéral puisse légiférer en ce domaine, afin de lui fournir les moyens d'assumer, lui-aussi, ses responsabilités dont, notamment, celle de punir et de réprimer toute conduite anti-sociale grave ou dangereuse. Sa compétence sur le "droit criminel" en témoigne.

Advenant une telle situation, les lois fédérales et provinciales ont toutes deux leur raison d'être. De fait, elles ont alors une existence parallèle, voire complémentaire. Il s'agit, en effet, que leurs dispositions ne soient pas incompatibles. Aux yeux de Lord Dunedin, les deux prémisses suivantes sont vraies: "D'abord, il existe une zone de chevauchement des lois fédérales et provinciales, auquel cas aucune des deux n'est anticonstitutionnelle, si toutefois le champ est inoccupé. Deuxièmement, si ce champ est occupé, et s'il y a l'emporte.

En somme, il y aura un champ de double compétence si les conditions suivantes sont remplies: (1) les catégories dépendant des autorités fédérale et provinciales se chevauchent de façon logique dans leur définition; (2) ce chevauchement touche la loi dont la validité est contestée, donc elle comporte des éléments de définition à la fois fédéraux et provinciaux; (3) ces éléments de définition seront jugés d'importance ou de valeur équivalente."⁵⁶

On peut donc procéder à la définition d'une loi de deux façons différentes. Le professeur Lederman en résume de la manière suivante les résultats:

"Appelés à se prononcer sur des questions d'ordre constitutionnel, les juges ont systématiquement cédé à l'alternative suivante. Premièrement, définir des sphères mutuellement exclusives où s'exerceraient les pouvoirs fédéral et provinciaux, et ils y sont parvenus, dans une certaine mesure. Puis, dans les cas où l'exclusion mutuelle s'avérerait impossible, les tribunaux ont implicitement admis la concurrence des pouvoirs fédéral et provinciaux dans les zones de chevauchement, si bien que les deux paliers peuvent légiférer dans ces domaines à condition toutefois qu'il n'en résulte pas de conflit de lois."⁵⁷

La Cour suprême du Canada,⁵⁸ forte de la première solution, jugea que le trait distinctif, le "piths and substance" du *Moratorium Act* de la Saskatchewan est qu'il traite de l'insolvabilité, catégorie qui ressort exclusivement de la compétence fédérale en vertu de l'article 91(21) de l'A.A.N.B.. Par conséquent, puisque le pouvoir de légiférer en matière d'insolvabilité est exclusivement fédéral, cette loi de la Saskatchewan fut jugée *ultra vires* et sans effet.

En appliquant la seconde technique judiciaire décrite plus haut par le professeur Lederman, la Cour suprême du Canada jugea, dans l'affaire *Smith - c. - la Reine*,⁵⁹ que la réglementation des valeurs mobilières était une matière de compétence complémentaire et que, les dispositions de l'*Ontario Securities Act* et du *Code criminel* n'étant pas en conflit, elles pouvaient s'appliquer concouramment.

Les techniques judiciaires que nous venons de décrire n'ont rien de formules magiques et ne permettent pas de résoudre facilement le problème de la caractérisation de la législation. Il nous reste encore à décider dans quelles circonstances faut-il appliquer la première technique et conclure à la prédominance d'un aspect particulier de la loi attaquée, puis quand y a-t-il lieu d'appliquer la seconde technique et conclure que les aspects fédéraux et provinciaux sont également contraignants. En outre, même si nous concluons à la prédominance d'un aspect dans l'une ou l'autre loi, nous ne serons pas nécessairement d'accord quant à l'assiette de compétence dont il s'agit, c'est-à-dire l'assiette fédérale ou provinciale.

Une récente décision du Québec à propos de la constitutionnalité de la législation provinciale en matière de protection du consommateur, illustre les problèmes inhérents à l'ensemble de ce processus. Dans l'affaire *Kelloggs - c. - le Procureur général du Québec*,⁶⁰ la Cour d'appel du Québec, dans un jugement rendu à deux contre un, la majorité soutenait que la loi provinciale possédait des caractéristiques essentiellement fédérales, tandis que la minorité soutenait que les caractéristiques provinciales étaient les plus importantes.

Dans cette affaire, il était question de la validité constitutionnelle de la réglementation adoptée en vertu de la *Loi du Québec sur la protection du consommateur*⁶¹ et interdisant la diffusion de bandes dessinées publicitaires au cours d'émissions pour enfants.⁶² Deux juges de la Cour d'appel du Québec ont conclu que les règlements attaqués visaient à contrôler la publicité télévisée et, en conséquence, seul le gouvernement fédéral avait le droit de légiférer et de proposer des règlements dans ce domaine.

Le juge Turgeon, pour sa part, enregistra sa dissidence en rendant un jugement dûment motivé au soutien de la validité des règlements provinciaux en cause. À son avis, ces règlements avaient trait à l'utilisation des bandes dessinées par tous les media, et non seulement la télévision.

Par conséquent, il estima que le but essentiel de ces règlements était de protéger un certain groupe de consommateurs de la province et non pas de régir le contenu des émissions télédiffusées.

Malheureusement, la majorité n'énonça que peu de motifs au soutien de sa décision, aux termes de laquelle le contrôle intégral de la publicité à la télévision devrait être exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral. Elle s'est contentée de faire appel à un jugement antérieur qui conférait au Parlement le pouvoir de contrôler le contenu "intellectuel" des émissions télévisées.⁶³ Cependant, cette cause n'avait pourtant pas décidé qu'en vertu des pouvoirs attribués par l'article 92 de l'A.A.N.B., les provinces n'avaient pas le droit de régir la publicité télévisée. En fait, cela fait des années que les provinces réglementent la publicité des boissons alcooliques à la télévision: d'ailleurs, la jurisprudence a, à plusieurs reprises, confirmé la validité de ces règlements.⁶⁴

D'autres arguments auraient pu être invoqués à l'appui de ce jugement majoritaire. Tout d'abord, le pouvoir conféré au Parlement par le paragraphe introductif de l'article 91 de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, a déjà servi d'appui au pouvoir fédéral de légiférer en matière de radio-diffusion et de télédiffusion au Canada.⁶⁵ Il existe aussi d'autres domaines où la juridiction fédérale a été confirmée pour ce même motif et où la juridiction des provinces a été complètement exclue.⁶⁶ Mais il s'agit d'affaires très anciennes qui ont été résolues avant que la Cour suprême du Canada ne développe sa théorie des champs de compétences concourantes des gouvernements fédéral et provinciaux. Le résultat eut néanmoins été le même, en s'appuyant cette fois sur la théorie de la primauté de la législation fédérale lorsqu'il y a conflit avec une loi provinciale.⁶⁷

Aussi, entre autres arguments, l'on aurait pu avancer que la télédiffusion est une entreprise indivisible, devant être assujettie à la compétence exclusive du pouvoir fédéral en raison de la nature même de l'industrie de la télévision. Toutefois, malgré leur incidence sur la publicité télévisée, les règlements québécois en question ne visaient sans doute pas à contrôler la télédiffusion dans la province, mais plutôt à atteindre un objectif provincial tout à fait légitime.⁶⁸

B. LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION ET LA CONSTITUTION

Nous avons vu au premier chapitre que, dans les années soixante, la plupart des provinces canadiennes ont adopté des lois exigeant des commerçants et des prêteurs d'argent la révélation du coût en crédit, exprimé en pourcentage ainsi qu'en dollars et en cents.⁶⁹ Le discours du trône du 30 septembre 1974 manifeste l'intention du gouvernement fédéral d'apporter des amendements à certaines lois fédérales gouvernant l'intérêt.⁷⁰ C'est à l'issue d'un discours prononcé le 28 avril 1975 que le ministre de la Consommation et des Corporations dévoila les intentions du gouvernement fédéral:

Nous espérons tout d'abord mettre sur pied un système normatif de révélation des taux d'intérêt annuel. Ce système s'appliquera à chaque prêteur pour la protection de chaque emprunteur... et à chaque opération, depuis les hypothèques, les prêts des compagnies de financement, jusqu'aux opérations de crédit au détail... quand je dis crédit, j'entends bien sûr les prêts en espèces, les comptes de crédit, ou toute opération à l'issue de laquelle le consommateur doit de l'argent.⁷¹

Cette nouvelle initiative du gouvernement fédéral soulève des questions importantes en ce qui concerne le droit constitutionnel et les relations fédérales-provinciales. Quels sont les

fondements de la législation fédérale ou provinciale en matière de crédit à la consommation? Où s'arrêtent leurs compétences respectives en ce domaine?

1. L'affaire des Entreprises Barfried

L'article 91(19) de l'A.A.N.B. attribue au Parlement le pouvoir exclusif de promulguer des lois relativement à l'intérêt. Fort de ce pouvoir, le Parlement adopta en 1880 la *Loi concernant l'intérêt* et, en 1906, la *Loi sur les petits prêts*. Avant 1963, plusieurs provinces adoptent certaines dispositions du *Money Lenders Act d'Angleterre*,⁷² lequel autorise les tribunaux à être saisis de certains contrats de prêt et à les réviser "lorsque les frais d'emprunt sont excessifs et que la transaction est déraisonnable et abusive". Les autres provinces se sont montrées réticentes quant à l'adoption de ce type de lois, de crainte de les voir taxées d'anticonstitutionnelles. Après tout, le "Unconscionable Transaction Relief Act" était une loi provinciale réglementant les taux usuraires de l'intérêt, alors que l'intérêt faisait partie des compétences attributives du gouvernement fédéral, étant énuméré à l'article 91 de l'A.A.N.B.. Il semble à la simple lecture de la loi ontarienne,⁷³ que les législateurs étaient conscients des problèmes constitutionnels inhérents à cette législation. L'utilisation de la formule "transactions abusives" (unconscionable transactions) semble poursuivre un double but: éviter d'employer le terme "usuraire" et rattacher les traits caractéristiques de la loi à des matières relevant indubitablement des provinces: l'abus en matière de contrat. Pour le même motif, le libellé de la loi évite le plus souvent possible d'employer le mot "intérêt" et le remplace par l'expression "frais d'emprunt" (cost of the loan), lequel est neutre, sur le plan constitutionnel.

Tous ces doutes se sont dissipés lorsqu'en 1963, la Cour suprême du Canada appuie la validité de la législation provinciale dans l'affaire des *Entreprises Barfried*,⁷⁴ autorisant ainsi les provinces à réglementer les contrats de prêt et à étendre leur compétence au domaine du crédit à la consommation.

Les faits de l'affaire Barfried sont très simples. En 1959, un certain M.R.D. Sampson consent une hypothèque de \$2,250. en faveur des Entreprises Barfried Ltd., à titre de sûreté pour un emprunt du même montant. M. Sampson doit payer un intérêt de 7%, mais on lui demande en plus de verser à l'avance aux prêteurs une somme de \$750 et une commission de \$67.50. La somme effectivement touchée par M. Sampson est de \$1,432.50 tandis qu'on lui demande de rembourser \$2,250. M. Sampson demande justice et elle lui est accordée en vertu du *Unconscionable Transactions Relief Act*.⁷⁵ En appel, cinq juges de la Cour d'appel de l'Ontario⁷⁶ déclarent à l'unanimité l'anticonstitutionnalité de la loi invoquée. Cette dernière décision est à son tour renversée par la Cour suprême du Canada. Cinq juges de cette dernière défendent la validité de la loi ontarienne, tandis que deux autres s'y opposent.⁷⁷ Les raisons invoquées par la majorité font l'objet d'un jugement rendu par le juge Judson pour lui-même ainsi que trois de ses confrères. Bien qu'il soit d'accord avec les raisons de la majorité, le juge Cartwright exposera sa décision dans un jugement personnel.

Bien qu'il s'agisse de la cause de droit constitutionnel la plus importante en matière de protection du consommateur, la décision prise par la Cour suprême du Canada dans l'affaire des Entreprises Barfried reste extrêmement difficile à comprendre, et ses implications en ce qui concerne la répartition des compétences législatives ne sont pas encore très clairement définies. Cette décision a déjà fait couler beaucoup d'encre,⁷⁸ mais il est important de comprendre un tant soit peu le pourquoi de cette décision, si l'on veut s'expliquer la confusion constitutionnelle qui règne à l'heure actuelle dans le domaine du crédit à la consommation.

Je me propose, dans les pages qui suivent, de discuter la décision de la majorité, en envisageant les différentes orientations qu'aurait pu prendre l'analyse de la Cour suprême, avant que cette dernière ne prononce son jugement. Je me conformerai à l'explication donnée par le professeur Lederman des techniques judiciaires utilisées pour caractériser une loi dont la validité constitutionnelle est attaquée⁷⁹.

Après avoir déterminé toutes les caractéristiques de la loi susdite à l'issue d'un examen minutieux, la Cour suprême du Canada devait opter entre deux conclusions fondamentales: soit un aspect de la loi attaquée prévalait sur les autres, soit l'aspect fédéral et l'aspect provincial étaient équivalents.

Adopter la première conclusion en raison de la prédominance de l'aspect provincial équivalait à reconnaître la constitutionnalité de la loi ontarienne, tandis que la prédominance de l'aspect fédéral aurait amené la Cour suprême à reconnaître l'anticonstitutionnalité de la loi ontarienne.

D'autre part, l'impossibilité de décider de la prédominance d'un aspect et l'adoption de la seconde conclusion équivalaient à reconnaître la validité de la loi provinciale, tant qu'elle n'entrerait pas en conflit avec une loi fédérale.

Si la Cour avait opté pour la seconde conclusion, c'est-à-dire si elle avait décidé que la nature de la loi en question était autant fédérale que provinciale, la majorité aurait eu à faire face à un problème complexe, à savoir l'éventualité d'un conflit entre la loi provinciale en question et une loi fédérale. L'article 2 de la *Loi concernant l'intérêt*⁸⁰ prévoit que:

2. Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement du Canada, une personne peut stipuler, allouer et exiger dans tout contrat ou convention quelconque, le taux d'intérêt ou d'escompte qui est arrêté d'un commun accord.⁸¹

Comme l'ont déclaré les deux juges dissidents, bien que la loi provinciale était initialement valide, l'article 2 de la loi provinciale et l'article 2 de la loi fédérale étaient manifestement en conflit. La *Loi concernant l'intérêt* permet à quiconque de stipuler un taux précis d'intérêt ou d'escompte, alors que l'article 2 de la loi provinciale autorise le tribunal à modifier le taux stipulé, empêchant ainsi le recouvrement de l'intérêt ou escompte préalablement arrêté d'un commun accord.

Je crois que c'est pour éviter un tel conflit, lequel aurait été fatal à la législation provinciale, que le juge Judson a décidé d'adopter la première conclusion en défendant la prédominance de l'aspect provincial de la loi.

D'autres difficultés restaient à surmonter. Comment la Cour pouvait-elle soutenir que l'aspect provincial de la loi ontarienne (contrats) prévalait sur l'aspect fédéral (intérêt), alors qu'en fait, la loi donnait aux juges le pouvoir de se saisir des contrats d'emprunt et de les reformuler? La définition des "frais d'emprunt" prévue par la loi ontarienne comprend "intérêt, escompte, souscription, prime, droits, bonus, commission, frais et droits de courtage".⁸² Tout cela ne fait-il pas partie de l'intérêt exigé de l'emprunteur et cette loi n'est-elle pas d'essence autant fédérale que provinciale? C'est en adoptant une définition très restreinte de l'intérêt que la Cour a pu conclure à la prédominance de l'aspect provincial de la loi en question. Si, comme la Cour l'a soutenu, les boni, commissions, frais et droits etc. ne font pas partie de l'intérêt, alors l'aspect fédéral de la loi

est effectivement minime, l'aspect provincial prédomine et la loi est donc conforme à la Constitution. Par conséquent, la Cour suprême du Canada décida que le *Unconscionable Transactions Relief Act* étaient *intra vires* dans la mesure où il régleme des contrats. Le terme "intérêt" prévu à l'article 91(19) de l'A.A.N.B. ne s'applique qu'aux frais qui augmentent de jour en jour, et ne couvre pas les primes ou autres rubriques apparaissant dans la définition des "frais d'emprunt" prévue par la loi ontarienne.

Quelles ont été les conséquences de cette décision de la Cour suprême? En premier lieu, l'insistance de la Cour sur l'aspect contractuel de la loi ontarienne a encouragé les provinces à adopter d'autres lois de nature contractuelle, nonobstant le fait qu'elles puissent avoir une incidence sur certains domaines de compétence fédérale. Les décisions de la majorité reconnaissent et soulignent l'étendue des pouvoirs constitutionnels des provinces en ce qui concerne "la propriété et les droits civils", voire aux fins d'adopter une législation en matière de protection du consommateur. Voici ce qu'a déclaré le juge Judson à propos du *Unconscionable Transactions Relief Act*:

Cette loi concerne les droits relatifs à un contrat; il s'agit de prime abord d'une loi relative aux droits civils, relevant en tant que telle de la compétence exclusive des provinces en vertu de l'article 92(13). Ce pouvoir législatif exclusivement provincial est-il dissous par l'article 91(19) de l'A.A.N.B. qui attribue à l'autorité fédérale compétence en ce qui a trait à l'intérêt? À mon avis, cette loi n'est pas relative à l'intérêt, mais plutôt à l'annulation et à la révision des contrats en raison de motifs définis par cette loi, à savoir: a) frais d'emprunt excessifs et, b) transaction abusive et déraisonnable. L'énoncé de la loi indique que son objet n'est pas le taux ou le montant de l'intérêt, mais plutôt le fait de savoir si une transaction est acceptable car librement consentie à l'endroit du débiteur. Si on se place du point de vue du droit anglais, elle apparaît comme une extension de la notion d'abus d'influence. Si, comme l'a fait remarquer le Procureur général du Québec, l'on se place du point de vue du droit civil, elle apparaît comme le prolongement de la notion de lésion, laquelle fait l'objet des articles 1001 à 1012 du Code civil. Cette législation pose en principe que le tribunal a le droit de libérer, du moins partiellement, un débiteur des obligations d'un contrat auquel il apparaît qu'il n'y ait pas consenti librement, suivant les circonstances de l'affaire. Il est purement fortuit qu'en intervenant dans ce contrat, le tribunal ait à se prononcer sur une matière constitutive de ce contrat, à savoir l'intérêt. L'intervention de la législation est considérée nécessaire dans ce type de contrat, car les besoins économiques particuliers qui ont forcé une partie à accepter ce contrat la rendent vulnérable. Le tribunal est autorisé dans ce cas à annuler le contrat, à le réviser et à en dicter les nouveaux termes.⁸³

Voici l'opinion du juge Cartwright:

Le *Unconscionable Transactions Relief Act* me semble être une loi relative à la propriété et aux droits civils, ainsi qu'à l'administration de la justice dans la province, plutôt qu'une loi concernant l'intérêt. Ses buts et effets premiers visent à élargir le pouvoir que le tribunal exerce depuis longtemps, à savoir celui de palier aux transactions abusives et déraisonnables; cette loi ne traite que fortuitement de la question de l'intérêt, tel qu'il est défini dans le paragraphe 19 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.⁸⁴

Cette décision a eu une autre conséquence importante: elle semble reconnaître la validité constitutionnelle des lois provinciales relatives à la divulgation du coût du crédit à la consommation.⁸⁵ En premier lieu, la caractéristique de la législation concernant la divulgation est qu'elle a trait aux contrats de prêt. Ces lois veillent à ce que l'une des parties consente en connaissance de cause à conclure un contrat, et exigent qu'une partie des termes de ce dernier soit

divulguée avant qu'il ne soit conclu. Si la législation provinciale exige la divulgation de l'"intérêt" au sens étroit donné à ce terme par le juge Judson, ce ne peut être qu'un effet fortuit de la législation provinciale relative aux contrats. En outre, l'exigence de divulgation des primes, frais et autres droits financiers fixes, a trait à des matières qui ne font pas partie de l'intérêt d'après la décision rendue dans l'affaire *Barfried*, et relèvent de la juridiction des provinces.

Dans plusieurs provinces canadiennes, les fonctionnaires chargés d'appliquer la législation concernant la divulgation du coût du crédit exigent que les banques se conforment à la loi provinciale. La loi provinciale qui se propose de réglementer les prêts bancaires est-elle toujours valable vis-à-vis des dispositions relatives à la divulgation prévues par la *Loi fédérale sur les banques*?⁸⁶ Pour la sauvegarde de leurs relations publiques, il se peut que les fonctionnaires des banques répugnent à mettre en question⁸⁷ les lois provinciales en invoquant des lois fédérales mais, d'un point de vue constitutionnel, il est clair qu'en cas de conflit les dispositions fédérales relatives à la divulgation l'emportent. Dans une cause remontant à 1894,⁸⁸ une disposition de la *Loi sur les banques* au sujet des récipissés d'entrepôt a été reconnue valable et prédominante sur la loi provinciale traitant du même sujet. La loi provinciale avait incontestablement trait à une matière tombant dans la catégorie de "la propriété et des droits civils", mais le tribunal déclara néanmoins:

L'article 91 stipule expressément que "nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte", le pouvoir législatif exclusif du Parlement du Canada s'étend à toute matière tombant dans les catégories énumérées; ce qui indique clairement que la législation de ce Parlement prévaut sur toute autre, en autant qu'elle se rapporte strictement à cette matière.⁸⁹

Le Conseil privé, pour sa part, soutint que le terme "banques" prévu par l'article 91(5) est "suffisamment large pour englober toute transaction s'inscrivant dans le cours légitime des affaires d'un banquier". Il semble donc qu'en cas de conflit entre la législation provinciale en matière de divulgation et les règlements établis en vertu de la *Loi sur les banques*, ces derniers l'emportent.

Une conséquence intéressante de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire des *Entreprises Barfried*, est qu'elle a semblé mettre en question la validité constitutionnelle de la *Loi sur les petits prêts*,⁹⁰ en vigueur depuis plusieurs années. L'article 2 de cette loi définit le terme "coût" de la façon suivante:

"coût de l'emprunt" signifie le coût global pour l'emprunteur, que ce coût soit désigné comme l'intérêt ou réclamé à titre d'escompte, de déduction sur une avance, de commissions, de courtage, de frais d'hypothèques mobilières et de droit d'enregistrement, d'amendes, de sanctions ou de frais de recherches, défauts de paiement, renouvellement ou autrement . . ."

Puisque, dans l'affaire *Barfried*, la Cour suprême du Canada soutient que le terme "intérêt" au sens défini par le droit constitutionnel n'inclut pas les primes ou autres droits qui n'augmentent pas sur une base périodique, il semble qu'on puisse en déduire que la compétence du Parlement ne s'étend pas aux items compris dans la définition des "frais d'emprunt" et exclus de la définition restrictive du mot "intérêt".

Selon le professeur Ziegel, la décision prise dans l'affaire des *Entreprises Barfried* n'empêche pas d'argumenter que l'autorité du Parlement s'étend aux primes et autres droits, dans la mesure où l'exercice efficace de son pouvoir législatif en matière d'intérêt son intervention implique ces différents domaines.⁹¹ Cependant, l'adoption de ce type d'argument par un tribunal équivaldrait à un renversement de l'affaire *Barfried* puisque, au nom de cette théorie de

l'“inévitabilité de l'incidence”, la compétence du Parlement l'emporterait sur celle accordée aux provinces par la décision rendue dans *Barfried*. Cela me semble être une application erronée de la théorie de “l'inévitabilité de l'incidence”. La *finalité* de cette dernière se fonde sur l'efficacité. Afin de permettre à l'un des deux niveaux du gouvernement l'application efficace d'un programme législatif, cette théorie l'autorise à exercer un pouvoir mineur et ancillaire, initialement attribué à l'autre niveau gouvernemental. Elle n'a jamais servi à justifier l'assomption des pleins pouvoirs par un niveau du gouvernement dans le but de résoudre un problème de répartition des juridictions.⁹²

Après examen des nombreux doutes éveillés par l'affaire *Barfried*, il est intéressant de noter que l'on aurait pu résoudre la controverse à l'origine de la décision de la Cour suprême, en appliquant la *Loi sur les petits prêts*. L'article 2 de cette loi définit le terme de “prêt” de la façon suivante:

Si, déduction faite de tous les paiements . . . versés par l'emprunteur au prêteur d'argent . . . le montant retenu par l'emprunteur est de \$1500 au moins, l'opération ou les opérations seront censées avoir abouti au prêt du montant ainsi retenu par l'emprunteur bien que, nominalement, le prêt d'une plus forte somme ait été opéré⁹³

Sachant que la somme avancée à M. Sampson n'était que de \$1,432.50, cet emprunt tombe sous le coup de la *Loi sur les petits prêts*. M. Sampson aurait pu refuser de verser des paiements supérieurs à la somme prêtée majorée de l'intérêt maximal permis par la *Loi sur les petits prêts*. En cas de poursuite pour refus de payer la différence, il aurait pu alléguer pour sa défense l'illégalité du prêt ainsi consenti en se fondant sur la *Loi sur les petits prêts*. Le procès-verbal d'un comité mixte sur le crédit à la consommation fait état de la déclaration suivante, prononcée par le Surintendant des assurances:

“Il est malheureux que cet emprunt n'ait été porté à notre attention que bien longtemps après l'expiration de la prescription de six mois rattachée à une telle poursuite puisque en vertu de la *Loi sur les petits prêts*, le mode de poursuite est régi par la procédure en matière de déclaration sommaire de culpabilité. Les Entreprises Barfried Ltd. ne détenaient bien sûr aucun permis de prêt.”⁹⁴

Étant donné la confusion régnant dans ce domaine du droit constitutionnel suite à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire des *Entreprises Barfried*, il est fort possible que la situation aurait été meilleure aujourd'hui si M. Sampson s'en était remis à la *Loi sur les petits prêts*, coupant court à tout litige ultérieur. La décision de la Cour suprême du Canada n'a donné aucune indication précise aux gouvernements fédéral et provinciaux quant à l'étendue et aux limites de leurs compétences respectives. Elle n'a fait qu'accroître le nombre de conflits susceptibles de surgir entre les deux niveaux du gouvernement, ainsi que la nécessité d'en arriver à un compromis pour les éviter.

2. La théorie du rapport temps/prix.

Dans l'affaire *Barfried*, il s'agissait du crédit avancé par un prêteur et non du crédit accordé par un vendeur. La Cour suprême n'a donc pas eu à se prononcer sur la validité de la “théorie du rapport temps/prix”.⁹⁵ Pendant de nombreuses années, en Angleterre, aux États-Unis et au Canada, il n'est possible de percevoir un intérêt que pour des emprunts en espèces, c'est-à-dire des opérations de prêt monétaire au *sens strict*, et non pas pour des contrats de vente conditionnelle ou autres accords de vente à tempérament qui permettent à l'acheteur de payer en plusieurs versements.

d'une vente effectuée au moyen d'un prêt. Cette notion est essentielle. Le vendeur avance lui-même l'argent qu'il va verser, faisant de l'obligation de l'acheteur de payer un prix de vente, l'obligation d'un emprunteur de rembourser un prêt.⁹⁹

Ce n'est pas pour sa nécessité conceptuelle que l'on applique depuis tant d'années cette théorie du rapport temps/prix, mais pour des raisons fonctionnelles et pratiques. Le crédit des prêteurs est resté pendant des siècles la principale forme de crédit et personne ne ressentait le besoin d'un contrôle des droits financiers perçus à l'issue de ventes à tempérament. De plus, il était plus facile d'exercer un contrôle du taux perçu sur des emprunts que sur des ventes. Dans le cas d'un emprunt, il était aisé de calculer le taux réel de l'intérêt en comparant la somme effectivement prêtée à la somme remboursable par l'emprunteur. Dans le cas des ventes en espèces, la liberté du marchand de fixer ses prix lui permettait de faire passer les droits dans le prix des marchandises. On peut se demander si, de nos jours,¹⁰⁰ il est aussi difficile d'imposer la divulgation du coût en crédit dans des contrats de vente à tempérament. En premier lieu, les vendeurs n'assument en général plus le financement des ventes à tempérament, mais le confient à des compagnies de financement spécialisées dans cette fonction économique. Deuxièmement, les autorités provinciales ont depuis plusieurs années été responsables de la mise en oeuvre de cette divulgation, et il semble que cette tâche puisse être menée à bien.

Aucune affaire canadienne n'a soulevé le problème de la théorie temps/prix au regard du droit constitutionnel. Cette théorie a été dans la pratique, et les lois fédérales en matière d'intérêt n'ont jamais été appelées à intervenir dans des transactions impliquant crédit de la part du vendeur. Ce n'est qu'à l'expérience qu'il sera possible de savoir si, après avoir restreint le concept d'"intérêt" dans l'affaire *Barfried*, la Cour suprême se montrerait prête à le restreindre encore plus et, par conséquent, à confiner la compétence fédérale aux seuls droits financiers afférents aux opérations de crédit des prêteurs.

Même si la Cour suprême du Canada adoptait cette théorie du rapport temps/prix, le Parlement pourrait-il d'autre part alléguer que son pouvoir d'établir une législation relative au crédit du vendeur a nécessairement une incidence sur l'exercice efficace de son pouvoir législatif en matière de crédit du prêteur? Je crois que ce serait également une autre application erronée de la théorie de l'"inévitabilité de l'incidence". Comme le déclare le juge Duff dans l'un de ses jugements:

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique se fonde sur le principe de la répartition du pouvoir législatif, et s'il fallait appliquer la théorie de l'"inévitabilité de l'incidence" des pouvoirs chaque fois que cette répartition cause un désagrément, on en viendrait à supprimer le caractère fédéral de l'union. La solution ne se trouve pas là, mais plutôt, comme l'a dit Lord Herschell dans l'affaire des Pêcheries... dans l'exercice du bon sens des législatures concernées.¹⁰¹

L'absence d'une décision quant à la validité de la théorie du rapport temps/prix ajoute à la confusion qui règne actuellement dans le domaine du crédit à la consommation. Le gouvernement fédéral doit-il restreindre l'application de sa législation uniquement au domaine relatif au crédit du prêteur? Doit-il, de façon globale, réglementer tous les aspects du crédit du prêteur aussi bien que celui du vendeur, au risque de provoquer un conflit constitutionnel et de se mettre à dos les provinces? Les gouvernements fédéral et provinciaux ne pourraient-ils pas conclure une entente quant à la répartition, entre les deux niveaux du gouvernement, de la responsabilité de l'exercice d'une législation uniforme? Ces questions font l'objet de chapitre 4 du

présent document. Il importe tout d'abord, je crois, de se rappeler que les problèmes qui surgissent au niveau des relations fédérales-provinciales sont due à la nature même d'une constitution fédérale basée sur la répartition des pouvoirs, à l'interaction de tous les aspects de l'existence moderne au sein d'une société technologique avancée, ainsi qu'à la difficulté ou de l'impossibilité de tracer des frontières nettes entre les pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux.

C. LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE PRATIQUES COMMERCIALES ET LES NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS.

Tout un nouvel ensemble de problèmes de droit constitutionnel d'une nature différente surgit lorsqu'on se penche sur les nouvelles lois adoptées par les gouvernements fédéral et provinciaux relativement aux pratiques commerciales. À l'heure où je rédige cette étude, une législation en matière de pratiques commerciales existe en Ontario et en Colombie-Britannique.¹⁰² La législature de l'Alberta¹⁰³ a récemment adopté une *loi* du même type, tandis que le Manitoba et la Saskatchewan sont en train d'élaborer une législation similaire. Les nouvelles *lois sur les pratiques commerciales* se distinguent fondamentalement par leur philosophie et leur conception propres de l'ensemble des lois adoptées par le passé par les provinces en matière de protection du consommateur. Au lieu d'attendre que le mal soit fait pour ensuite exiger du négociant abusif un permis et un cautionnement en garantie, les fonctionnaires responsables de l'application des nouvelles *lois* auront le pouvoir d'obtenir du tribunal des ordonnances de cessation et de renoncement, ayant pour effet de mettre fin à la pratique indésirable que telle personne ou entreprise refuse d'abandonner.¹⁰⁴ Ils pourront aussi tirer des contrevenants des promesses de soumission volontaire, témoignant de leur intention de cesser leurs pratiques et de dédommager les personnes lésées par ces pratiques frauduleuses.¹⁰⁵ Les *lois* contiennent en outre des dispositions qui constituent en infraction le refus de se soumettre à une ordonnance de cessation ou de renoncement, ou à une promesse écrite de soumission volontaire, ainsi que toute forme de désobéissance à la loi ou autres règlements.¹⁰⁶ Ces lois prévoient d'autre part des sanctions. Les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique en la matière comportent trois niveaux de définition des pratiques commerciales frauduleuses: au premier niveau, ils prévoient des définitions très larges de ce que sont des pratiques commerciales frauduleuses ou trompeuses; ils contiennent ensuite la liste de certaines pratiques jugées frauduleuses ou trompeuses et enfin, autorisent le Lieutenant gouverneur-en conseil à édicter par règlement toute nouvelle pratique jugée frauduleuse et découverte après que la *loi* ait été adoptée ou amendée.¹⁰⁷

À l'échelon fédéral, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*¹⁰⁸ régleme depuis plusieurs années la publicité fausse et trompeuse. Il est possible d'assimiler certains types de publicité indésirable frappés d'interdiction à des pratiques commerciales frauduleuses. Au moment même où je rédige cette étude, le Parlement vient d'adopter le projet de loi C-2, "*Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*" . . . Le projet de loi C-2 ne se contente pas d'étendre le champ d'application des dispositions prévues par la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* à l'endroit de la publicité, mais contient une série de nouveaux articles ayant trait à certaines pratiques liées à la consommation, telles que le double étiquetage, la vente pyramidale, la vente par recommandation, la vente à prix d'appel et les concours publicitaires.¹⁰⁹

L'adoption par le Parlement des modifications à la *loi* fédérale provoquera sans doute le chevauchement de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* avec les lois provinciales concernant les *pratiques commerciales frauduleuses*. Ce chevauchement législatif risque de poser de

graves problèmes au niveau de l'administration et de l'application des lois en question. Je me propose d'envisager ces problèmes plus tard et examinerai pour l'instant les problèmes constitutionnels soulevés par l'adoption des nouvelles lois. Je traiterai donc des deux questions essentielles suivantes: premièrement, les deux paliers de gouvernement ont-ils compétence pour occuper ce champ d'activités ou, si l'on préfère, les lois fédérales et provinciales en matière de pratiques commerciales sont-elles valides *ab initio*? Deuxièmement, même si l'on peut justifier que les législations fédérale et provinciales relèvent du simple exercice des pouvoirs respectivement attribués par l'A.A.N.B. à chaque niveau du gouvernement, est-ce qu'elles sont en conflit?

1. Validité initiale de la législation provinciale relative aux pratiques commerciales.

Le pouvoir des législatures provinciales de réglementer les affaires commerciales dans la province a été maintes fois confirmé par la jurisprudence.¹¹⁰ Ce pouvoir n'est fondamentalement qu'une application particulière de la compétence exclusive des provinces en ce qui concerne "la propriété et les droits civils dans la province", "toute matière de nature purement locale ou privée dans la province", et même "les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux"¹¹¹.

Le pouvoir des provinces est limité par celui du Dominion de promulguer des lois relativement au commerce interprovincial et international en vertu de l'article 91(20) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. L'analyse effectuée par les tribunaux des fondements constitutionnels des pouvoirs provinciaux en matière de réglementation des affaires commerciales dans la province n'établit pas de distinction entre le pouvoir législatif des provinces en ce qui concerne les contrats, le pouvoir de réglementer les commerces et les professions, et enfin, celui de réglementer le commerce intra-provincial, c'est-à-dire la production, le traitement, la distribution ou la mise-en-marché des produits agricoles et autres dans la province. Bien que ces trois types de réglementation tendent à se chevaucher (réglementation des contrats, des professions ou commerces, et du "commerce des denrées"), je les envisagerai séparément aux fins d'analyser de la validité initiale de la législation provinciale en matière de pratiques commerciales.

a) Contrats

Conformément à l'article 91(13) ("propriété et droits civils dans la province"), les provinces canadiennes jouissent d'un pouvoir législatif exclusif en ce qui concerne toutes les matières traditionnelles de droit privé, tels que contrats, délits et biens. Malgré son pouvoir de réglementation du commerce et des entreprises interprovinciales, la compétence du Parlement ne s'étend pas à ce qu'il convient d'appeler "contrats interprovinciaux" ni à des "délits interprovinciaux", c'est-à-dire des contrats ou encore des délits mettant en cause des personnes ne résidant pas dans la même province. Le cas échéant, un autre ensemble de règles, connu sous l'appellation "conflits de lois" ou encore droit international privé, permet de déterminer la loi provinciale applicable.¹¹² La compétence du Parlement s'étend aux contrats et aux délits dans deux cas précis: premièrement, lorsqu'un domaine spécifique du droit privé a été attribué au Parlement en vertu de l'article 91 de l'A.A.N.B., à savoir les lettres de change, les brevets d'invention et les droits d'auteur; et deuxièmement, lorsqu'au nom de la théorie de l'incidence ancillaire ou inévitable du pouvoir fédéral, ce dernier peut se prononcer sur une question mineure relative à la propriété et aux droits civils, dans le cours de l'exercice d'un autre de ses pouvoirs législatifs.¹¹³

La distinction entre la compétence provinciale en matière de contrats et la compétence fédérale en matière de commerce interprovincial a été illustrée schématiquement par le juge Kerwin, dans l'affaire de la *Commercialisation des produits de ferme*:

Il semble évident que la province a le droit de réglementer une opération de vente et d'achat conclue en Ontario entre un résident de la province et une personne étrangère à la province; c'est-à-dire que si un résident du Québec se rend en Ontario pour acheter un porc, des légumes ou des pêches, le simple fait qu'il ait l'intention de les transporter de l'Ontario au Québec ne saurait empêcher la province de réglementer la transaction; l'adoption de lois telles que le "Sale of Goods Act", S.R.O. 1950, c. 345, en est la preuve. Il s'agit de réglementer un contrat et non un commerce en tant que tel et, à cet égard, l'intention de l'acheteur n'a aucune importance. Cependant, si le porc ou les pêches étaient vendus à une usine de conserves, les produits de ces établissements commerciaux dépendraient soit du Parlement, soit de la législature, selon que les produits sont vendus ou destinés à la vente dans la province ou selon que certains d'entre eux sont destinés à être vendus en dehors des limites de la province.¹¹⁴

Le juge Kerwin a choisi le "Sale of Goods Act" de l'Ontario, mais il va sans dire que des lois telles que le *Frustrated Contracts Act*¹¹⁵ ou le *Contributory Negligence Act*¹¹⁶ relèvent de la compétence provinciale.

Au cours d'une affaire récente qui a opposé *Interprovincial Cooperatives Ltd. and Dryden Chemicals Ltd.* et la Reine,¹¹⁶(A) le juge Pigeon a insisté sur les limites imposées aux pouvoirs provinciaux en ce qui concerne les questions contractuelles:

Il a été décidé, à l'issue de l'affaire *Citizens Insur. Co. of Can. c. Parsons* (1881-82), 7 App. Cas. 96, C.R. (8) A.C. 406, que le pouvoir de réglementer les contrats conclus par une entreprise commerciale particulière relève de l'autorité législative des provinces relative à la propriété et aux droits civils. Cependant, si les contrats commerciaux affectent le commerce entre les provinces, ils ne tombent plus sous la compétence provinciale, mais sous la compétence fédérale. Tel est d'ailleurs le sens du jugement que nous avons récemment prononcé dans l'affaire *Burns Foods Ltd. c. A.G. Man.*, (1974) 2 W.W.R. 537, 40 D.L.R. (3d) 731 (Can).¹¹⁶(B)

Les jugements ci-dessus mettent l'accent sur les limites territoriales de la compétence provinciale, et il semble en découler que les lois sur les pratiques commerciales provinciales ne peuvent pas faire obstacle au commerce interprovincial. Mais quel serait donc leur fondement constitutionnel si elles se limitent à réglementer le commerce de détail dans la province? Est-il possible de justifier la compétence provinciale en matière de pratiques commerciales par le motif que ces lois ont trait à des relations contractuelles ou délictuelles?

Il ressort de l'analyse de la nouvelle législation que les provinces tendent à généraliser l'usage de notions traditionnellement admises en droit privé, en particulier en ce qui concerne la fraude civile et la malhonnêteté.

L'article 2(a) de la loi ontarienne a trait à "toute représentation fausse, trompeuse ou inexacte destinée au consommateur" ("false, misleading or deceptive") tandis que l'article 2(b) traite des représentations abusives ("unconscionable"). Pendant des siècles, des conséquences civiles ont été associées à certaines représentations en vertu du droit commun, qu'elles donnent ou non lieu à un contrat. Lorsqu'une représentation donne lieu à un contrat, il est possible d'intenter une action pour bris de contrat. Si la représentation ne devient pas une condition du contrat, il est

possible d'intenter une poursuite pour représentation frauduleuse, représentation trompeuse et parfois même pour le motif de représentation dite "innocente".¹¹⁷ Cependant, la nouvelle législation ne se borne pas à accorder le recours civil de la résiliation du contrat, ainsi que des dommages-intérêts *a posteriori*, c'est-à-dire lorsque le mal est fait et que le contrat issu d'une pratique trompeuse a été conclu, mais encore elle prévoit des dispositions visant à prévenir et à couper court à la pratique en question avant qu'il ne soit trop tard. C'est cette partie de la nouvelle loi qui étend à la représentation frauduleuse le champ d'application du droit commun. Comme nous l'avons vu au cours de la discussion de l'affaire *Barfried*,¹¹⁸ la Cour suprême du Canada s'est montrée désireuse de défendre la validité de la loi ontarienne, en tant que loi visant à élargir le sens des doctrines juridiques traditionnelles de l'abus d'influence, ainsi que les pouvoirs des tribunaux afin qu'ils remédient efficacement aux cas de transactions déraisonnables et malhonnêtes. Partant, il serait illogique de restreindre la compétence des provinces à la réglementation des contrats *strictu sensu* par la voie des moyens traditionnels, et ainsi de les empêcher d'élaborer de nouvelles procédures relatives aux pratiques douteuses qui donnent lieu à un contrat ou en sont le résultat. Quoi qu'il en soit, les tribunaux émettent depuis des siècles des injonctions ayant pour but d'empêcher les bris de contrat ou la commission de délits civils; ces injonctions constituent donc un précédent important en ce qui a trait aux ordonnances de cessation et de renoncement prévues par les lois actuelles ("cease and desist orders"), lesquelles ne sont en fait qu'un pseudonyme des injonctions émises par les tribunaux administratifs ou leurs fonctionnaires.

L'on peut dire que, dans le domaine de la réglementation des contrats, la compétence des législatures provinciales ne se limite pas aux seuls recours contractuels traditionnels. En ce qui concerne l'industrie de l'assurance, la compétence de la province est, dans une large mesure, fondée sur une théorie qui définit l'assurance comme étant un contrat conclu dans une des provinces, sachant que chaque province canadienne a établi des procédures administratives ayant trait à l'industrie de l'assurance.¹¹⁹

b) Commerces particuliers

On peut également fonder la validité constitutionnelle des lois en matière de pratiques commerciales sur les pouvoirs dont jouissent les provinces aux fins de réglementer les commerces particuliers au sein de la province. Depuis longtemps, les tribunaux ont soutenu que les termes de l'article 91(2), attribuant au Dominion le pouvoir de réglementer le commerce, n'englobent pas le pouvoir de réglementer des entreprises, professions ou commerces particuliers.

Dans l'affaire *Parsons*,¹²⁰ l'on a émis l'hypothèse que les termes de l'article 91(2) de l'A.A.N.B. pouvaient avoir, dans l'esprit des rédacteurs de cet acte, le sens de "réglementation du commerce", tel qu'il est défini à l'article VI de l'*Acte de l'union* entre¹²¹ l'Angleterre et l'Écosse. Cet article stipule que, en vertu de l'union, toutes les régions du Royaume-Uni seront soumises aux mêmes "interdictions, restrictions et réglementations en matière de commerce". En dépit de cette exigence d'uniformité, le Parlement du Royaume-Uni a continué de réglementer certains commerces spécifiques dans une seule région du Royaume, sans qu'il y ait pour cela violation des articles de l'Union. Il est donc permis de supposer que l'expression "réglementation du commerce" n'englobe pas tous les commerces.

Cet argument a souvent été invoqué par la suite.¹²² Par exemple, en 1913, le juge Idington déclare dans son analyse de la signification du paragraphe 2 de l'article 91:

Je ne crois pas que l'agent d'assurance de la Colombie-Britannique qui agit en sa qualité propre soit davantage concerné par ce paragraphe que ne l'est le

cultivateur, le pêcheur, le forgeron ou l'épicier dans l'exercice de leur métier; pas plus que l'avocat dont la pratique honnête peut être assimilée aisément à un commerce.¹²³

Voilà ce que déclare dans la même affaire le juge Anglin à propos de l'A.A.N.B.:

Je ne crois pas qu'en vertu de cet article le Parlement ait le droit de réglementer la pratique d'un commerce particulier dans les provinces, ni d'en fixer les conditions.¹²³ (A)

Lors d'un appel de cette cause au Conseil privé, la décision de la Cour suprême du Canada sera maintenue. Voici ce que déclare le vicomte Haldane:

Les Lords pensent que, suite à ces décisions, il est clair que le pouvoir de faire des lois visant la réglementation du trafic et du commerce ne s'étend pas à la réglementation, au moyen de l'exigence d'un permis, d'un commerce particulier que les Canadiens seraient par ailleurs libres d'exercer dans la province...¹²⁴

À l'issue d'affaires relatives à des sociétés incorporées par le Dominion, on a souvent conclu qu'elles doivent se soumettre à la législation provinciale concernant les entreprises commerciales ou les commerces particuliers dans la province. Lors d'une affaire jugée en 1931,¹²⁵ le vicomte Dunedin déclare, en faisant référence à l'affaire *Parsons*:

Le principe établi était clair. La législature du Dominion a le pouvoir de créer la personne morale qu'est la compagnie et d'assigner à celle-ci le pouvoir d'exercer un certain type de commerce, à savoir celui de l'assurance; et la législation des provinces ne peut en rien interférer avec le statut ainsi créé; les provinces peuvent néanmoins prescrire la façon dont un commerce d'assurance ou autre devrait être exercé dans les provinces. L'importance de cette cause réside dans la mesure où elle établit une distinction nette entre la question du statut de la société et la façon dont ses affaires devraient être conduites.¹²⁵ (A)

Les lois sur les pratiques commerciales concernent la réglementation des commerces particuliers dans les provinces, à savoir les commerces fournissant des produits de consommation ou des services au consommateur. Toutes les entreprises et tous les commerces faisant de la publicité, vendant au détail ou fournissant des biens et services au consommateur dans la province, sont tenus de s'abstenir de toute pratique ou représentation fausse, trompeuse, abusive, ou léonine. Tant que la législation provinciale relative aux pratiques commerciales vise à atteindre ce but dans la province et n'entre pas en conflit avec la législation fédérale, la réglementation de commerces ou entreprises commerciales spécifiques dans la province lui incombe en raisons même de la constitution.

Les lois provinciales sur les pratiques commerciales prévoient des dispositions qui permettent d'infliger des amendes ou des sentences d'emprisonnement aux personnes qui enfreignent les lois ou ne se conforment pas aux ordonnances émises en vertu de ces lois. La constitutionnalité de ces lois est justifiée par les articles 92(15), 92(13) et 92(16) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. L'article 92(15) autorise les provinces à promulguer des lois relativement à:

L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité ou emprisonnement dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article.

Comme l'indiquent les derniers mots de ce paragraphe, la compétence provinciale de créer des délits et d'imposer des sanctions, est une compétence ancillaire qui doit être justifiée ailleurs

dans l'article 92. En d'autres termes, les provinces ont le pouvoir de créer des délits afin d'appliquer sa législation, et la validité de cette législation devra être fondée sur une des catégories prévues par l'article 92, autre que 92(15).

2. Validité initiale des nouveaux articles de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

On a souvent soutenu que la validité de certaines des anciennes dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* relevait de la compétence du Parlement, à savoir celle de légiférer sur des questions de droit criminel en vertu de l'article 91 de l'A.A.N.B. Dans la plupart des cas ayant trait à la constitutionnalité des lois relatives aux coalitions, les juges ont émis des commentaires sur l'étendue et les limites du pouvoir fédéral en matière de droit criminel. Dans le domaine de la protection du consommateur, cette question a une grande importance. Le Parlement est-il autorisé à promulguer des lois dans des domaines de la protection du consommateur actuellement réglementés par les provinces, en se contentant d'interdire certains actes et attitudes et en y attachant des conséquences pénales?

Une tentative fédérale de réglementation de la concurrence a été mise en échec par l'affaire du *Board of Commerce*.¹²⁶ Le Conseil privé maintenait l'impossibilité de considérer la loi en cause comme étant une loi fédérale relative au commerce ou au droit criminel. Dans son jugement, le vicomte Haldane a souligné le danger inhérent que représente pour la compétence provinciale, la vaste configuration des pouvoirs du Parlement d'établir des lois concernant le droit criminel. C'est de la façon suivante qu'il a tenté de fixer des limites au pouvoir du Fédéral:

C'est très bien d'interpréter les termes "la loi criminelle, à l'exception de la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais comprenant la procédure en matière criminelle", de façon à donner au Parlement du Dominion le pouvoir d'exercer un pouvoir législatif exclusif lorsque, par sa nature même, le sujet relève du domaine de la jurisprudence criminelle. Une loi générale qui définirait, par exemple, l'inceste comme étant un crime, appartient à cette catégorie. Mais c'est une toute autre chose que de tenter d'intervenir à l'endroit d'une catégorie de sujets exclusivement attribuée aux législatures provinciales, et de justifier par la suite cette intervention en adoptant des dispositions ancillaires, définies comme de nouvelles phases du droit criminel du Dominion et nécessitant un titre, justifiant leur interférence comme fondement de leur application.¹²⁷

Le Conseil privé a toutefois abandonné par la suite cette interprétation très étroite du pouvoir du droit criminel. Quelques années plus tard, le Conseil privé dut se prononcer sur la validité de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et sur l'article 498 du *Code criminel*. Quoique soutenant la validité des deux secteurs de la législation relative aux coalitions au nom de leur rapport avec le Code criminel, le Conseil privé fit une déclaration allant à l'encontre de celle que nous avons citée précédemment sur les limites du pouvoir du droit criminel.

"(Si) le Parlement décide réellement que les activités commerciales répondant à cette description doivent être supprimées dans l'intérêt public, nous ne voyons pas pourquoi le Parlement ne devrait pas les considérer comme des délits criminels. L'expression "droit criminel" est à prendre dans son sens le plus large . . . on ne doit pas le limiter à ce qui était considéré comme criminel par le droit anglais ou l'une ou l'autre des provinces en 1867. Ce pouvoir doit englober la possibilité de définir de nouveaux délits. Le droit criminel ne fait que définir la nature des actes ou omissions, qui sont interdites par autorité de l'état en vertu des dispositions pénales appropriées. On ne peut pas laisser à notre intuition le pouvoir de juger de la nature criminelle d'un acte; pas plus qu'on ne peut la découvrir en ne se référant qu'à une norme, à savoir si cette action est

interdite et si une conséquence pénale est prévue. Moralité et criminalité sont loin d'être synonymes. Et le domaine de la criminalité ne fait pas nécessairement partie du domaine encore plus vaste de la moralité — à moins que l'éthique ne désapprouve nécessairement tout acte interdit par l'État, auquel cas c'est un cercle vicieux. Il semble futile de chercher à réduire le crime à une catégorie d'actes qui, de par leur nature même, appartiennent au domaine de la "jurisprudence criminelle"; car on ne peut circonscrire le domaine de la jurisprudence criminelle qu'en examinant quels actes ont été assimilés à des crimes par l'État à un moment donné, sachant que leur seule caractéristique commune est précisément leur caractère répréhensible aux yeux de l'État, et le fait que les individus qui les commettent sont punis."¹²⁸

Dans l'affaire du *Procureur général de la Colombie-Britannique c. le Procureur général du Canada*,¹²⁹ le Conseil privé dut se prononcer sur la validité d'un autre article du Code criminel qui pénalise certaines pratiques malhonnêtes de concurrence, telles que remises et rabais discriminatoires et prix de vente immodérément bas, visant à casser la concurrence. La validité de l'article en question fut soutenue à titre de droit criminel valide. Voici ce qu'a déclaré Lord Atkin:

Le fondement du jugement (de l'affaire P.A.T.A.) est qu'il n'y a aucun autre critère "d'injustice" sinon l'intention de la législature, au nom de l'intérêt public, d'interdire l'acte ou l'omission considérée comme étant criminelle... la seule limite imposée aux pleins pouvoirs du Dominion de déterminer ce qui est et n'est pas criminel, est la condition selon laquelle le Parlement ne peut empiéter sur l'une des catégories de sujets énumérées à l'article 92, et se substituer en vérité ou en substance à une législation criminelle existante. Il n'y a aucune objection à ce qu'il l'affecte en fait. S'il s'agit d'une réelle tentative de modification du droit criminel, elle risque effectivement d'affecter les droits civils précédemment définis. La modification du droit criminel en tant que règlement vise à priver les citoyens du droit de faire quelque chose qui, sans tenir compte de la modification, serait légal. Les pleins pouvoirs assignés par l'article 91(27) ne privent pas les provinces de leur droit, tel que défini à l'article 92(15), d'introduire des sanctions pénales dans leur législation compétente. D'autre part, il n'y a rien qui empêche le Dominion, s'il le juge souhaitable pour l'intérêt public, d'appliquer le droit criminel à des actes et omissions qui dépendent en général de la compétence provinciale.¹³⁰

Les tribunaux se sont montrés impuissants à définir un ensemble précis de critères permettant de limiter le pouvoir du Fédéral en matière de droit criminel. La notion de colorabilité, introduite dans la citation susmentionnée, est l'unique restriction imposée au Parlement à l'encontre de la poursuite, par ce dernier, de buts *ultra vires* ses compétences par le biais de lois relevant en apparence de sa compétence en matière de droit criminel. Dans l'affaire du *Reciprocal Insurer's*,¹³¹ on a fini par juger contraire à la constitution une disposition du *Code criminel* définissant comme "délictuelle" la pratique du commerce de l'assurance sans avoir obtenu un permis à cet effet du gouvernement fédéral. Quoique la réglementation du commerce de l'assurance soit de la compétence des provinces, le Parlement s'est servi du droit criminel pour tenter de faire indirectement ce qu'il ne pouvait faire directement, à savoir poursuivre un but législatif au-delà de ses compétences attributives.

Dans l'affaire de la *Margarine*,¹³² il fut décidé qu'un article d'une loi fédérale interdisant et punissant la production ainsi que la vente de margarine, ne visait rien d'autre que la réglementation du commerce intra-provincial et ne pouvait donc pas être considéré comme l'exercice bien fondé du pouvoir fédéral en matière de droit criminel. Dans son jugement, le juge Rand fit d'ailleurs certaines déclarations désormais célèbres quant à l'étendue du pouvoir en matière de droit criminel.

“Un délit est un acte que la loi interdit et punit au moyen de sanctions pénales appropriées; mais, comme ces interdictions ne sont pas décrétées dans le vide, nous pouvons logiquement nous attendre à ce que se produise un effet indésirable, préjudiciable ou pernicieux que la loi se propose de corriger. Cet effet peut être lié à un intérêt social, politique ou économique; le but poursuivi par la législature est de supprimer cet acte préjudiciable ou de sauvegarder les intérêts menacés . . . La sauvegarde de l'intérêt public peut-elle justifier que ce genre d'interdiction dépende du droit criminel? Paix, ordre, sécurité, santé, moralité, telles sont les fins habituelles sinon exclusives que la loi se propose de promouvoir . . .”¹³³

L'affaire *Regina c. Campbell*¹³⁴ a provoqué en 1961 la mise en question de la constitutionnalité des articles de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ayant trait à la fixation du prix de revente. La Cour suprême du Canada était tellement certaine de la validité des dispositions en question en raison de leur fondement sur la compétence en droit criminel, qu'elle a rejeté l'appel sans même entendre le plaidoyer des avocats du gouvernement fédéral.

Les cas que nous venons de citer avaient tous trait à l'étendue de la compétence en droit criminel et à la constitutionnalité des délits liés à la concurrence tels que définis par l'ancienne loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Les modifications apportées à cette loi par le Parlement¹³⁵ ne se contentent pas d'élargir la définition des anciens délits, mais comportent de nouveaux articles interdisant un certain nombre de pratiques abusives ou malhonnêtes. Un nouvel article a en outre été introduit, accordant à toute personne ayant subi une perte ou un dommage consécutif à la violation des nouveaux articles, le droit de poursuivre en dommages-intérêts.¹³⁶

Le pouvoir fédéral d'établir une législation relative au droit criminel suffit-il à justifier ces nouvelles dispositions? Les articles interdisant et punissant le double étiquetage, la vente par recommandation, la vente au-dessus du prix annoncé, la vente pyramidale etc. découlent-ils de l'exercice bien fondé de sa compétence en droit criminel? Ou s'agit-il d'une tentative manifeste d'ingérence dans un domaine exclusivement réservé à la compétence provinciale?

On peut considérer cet “effet indésirable, préjudiciable ou pernicieux que la loi se propose de corriger”¹³⁷ comme l'effet néfaste de ces pratiques sur les forces concurrentielles du marché autant que sur le bien-être économique des consommateurs individuels. Les nouveaux comme les anciens articles ayant trait à la publicité frauduleuse et trompeuse, relèvent autant de la législation sur la concurrence que de celle sur la protection du consommateur. Ils sont assimilables à des mesures visant à protéger des hommes d'affaires respectables contre une concurrence malhonnête, et à établir un cadre dans lequel pourra avoir lieu le libre exercice des forces du marché. Parallèlement, la justice et l'honnêteté des prix de détail permettront aux consommateurs d'exercer leur jugement avec sagesse dans le choix des produits et services qui leur sont offerts. L'efficacité du marché en sera augmentée d'autant, dans la mesure où davantage de ressources seront consacrées à la production et à la fourniture des biens et services les plus demandés par les consommateurs. Il existe donc un lien entre les nouvelles dispositions relatives aux pratiques commerciales et la législation fédérale anti-coalitions, défendue comme étant l'exercice légitime de la compétence fédérale en matière de droit criminel.

Les nouveaux articles ayant trait aux pratiques commerciales sont en outre clairement rédigés dans le style et le vocabulaire propres à la législation en matière de droit criminel. Ils se contentent de décrire et d'interdire certaines pratiques, et prévoient les sanctions qu'elles entraîneront. Je conclurai donc que les nouveaux articles relatifs aux pratiques commerciales prévus par la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* découlent de l'exercice bien fondé du pouvoir fédéral en matière de droit criminel.

Bien que la validité des nouveaux articles réfute l'hypothèse d'une tentative manifeste du Fédéral d'atteindre un but législatif au-delà de sa compétence, certains problèmes importants surgissent à propos de l'article 31.1 qui permet une poursuite en dommages-intérêts. Peut-on défendre cette disposition sur la même base constitutionnelle et les autres dispositions de la *loi*? Dans un commentaire traitant des problèmes de droit constitutionnel qui se posent dans le domaine de la législation sur les coalitions, le professeur Bruce C. McDonald déclarait en 1969:

"Il ne semble y avoir aucune raison majeure s'opposant à ce qu'une action civile soit conférée au justiciable, même en vertu de la compétence en matière de droit criminel; d'ailleurs, il existe certains antécédents indiquant que cela est possible..."¹³⁸

Comme le reconnaît le professeur McDonald,¹³⁹ il s'agit d'une proposition pour le moins inhabituelle. Le juge Duff exprime dans les termes suivants la conception traditionnelle en ce domaine:

"Les règles caractéristiques du droit criminel... n'ont pas essentiellement trait à des droits, à leur création, aux conditions de leur exercice ou à leur suppression; elles ont trait à un acte préjudiciable ou à une menace... que la loi vise à empêcher ou à supprimer en exerçant son contrôle sur les conduites humaines.

On peut, par exemple, définir la fraude comme étant un acte répréhensible ou un délit criminel. La loi dite de droit civil... a essentiellement trait au droit de la victime de demander réparation, tandis que le droit criminel considère la fraude comme étant un acte répréhensible qu'il appartient à l'État de punir."¹⁴⁰

Puisque le Parlement a désormais adopté l'article 31.1 qui accorde le droit de recevoir dommages-intérêts pour violation des dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, il est à craindre que la constitutionnalité de cet article soit mise en question. Le cas échéant, les tribunaux devront statuer sur sa validité, non seulement par rapport à la compétence dite criminelle, mais encore par rapport au pouvoir du Parlement de faire des lois relativement à "la réglementation du commerce" et pour "la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada".¹⁴¹ Le choix de l'une ou de deux de ces catégories comme fondement de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* risque d'avoir des conséquences importantes quant à la forme que prendra la législation, aux méthodes qui assureront son application et aux tribunaux qui seront chargés de son administration.

Comme nous l'avons vu lors de la discussion des cas ayant trait à la constitutionnalité de la législation sur les coalitions, les tribunaux ont fondé sa validité sur le pouvoir du Fédéral en matière de droit criminel, sans pour cela conclure qu'on ne peut pas la fonder sur son pouvoir en matière de commerce. En effet, Lord Atkin déclare dans l'affaire *P.A. T.A.*:¹⁴²

L'opinion qui vient d'être exprimée rend inutile toute discussion supplémentaire sur les fondements de la législation, à savoir le pouvoir fédéral de promulguer des lois en vertu de l'article 91(2) pour "la réglementation du commerce". Nous désirons... éviter qu'il soit dit que nous soutenons que cette législation ne peut pas être fondée sur ce pouvoir.¹⁴³

À propos de la tendance que révèlent les jugements ayant trait au pouvoir fédéral de promulguer des lois visant à réglementer le commerce, voici ce que déclara le professeur Gosse en 1962:

"Il est fort possible que la présente législation soit jugée non valable par la Cour suprême du Canada en vertu de l'article 2, bien que cela aurait semblé impensable il y a quarante ans."¹⁴⁴

Les pouvoirs que l'article 91(2) confère au Parlement ont été pour la première fois analysés en 1881 par Sir Montague Smith à l'issue de l'affaire *Parsons*. Il y déclare, en des termes qui ont souvent été repris par la suite:

"Par conséquent, la définition de l'expression "réglementation du Commerce" en tenant compte des éléments que nous avons suggéré d'apporter à son interprétation, engloberait les arrangements politiques exigeant la sanction du Parlement relatifs au commerce, la réglementation du commerce lorsqu'il s'agit de questions d'un intérêt interprovincial, et vraisemblablement la réglementation générale du commerce affectant l'ensemble du Dominion."¹⁴⁵

Plusieurs causes ont, par la suite, établi de façon indubitable le pouvoir du Parlement de promulguer des lois dans le domaine du commerce international et interprovincial.¹⁴⁶ Si la législation relative aux coalitions était fondée sur le pouvoir fédéral de réglementer le commerce interprovincial, on pourrait objecter que l'effet de cette législation serait sévèrement restreint, dans la mesure où les transactions purement intraprovinciales lui échapperaient. Cependant, dans l'affaire *Caloil Inc. c. le Procureur général du Canada*,¹⁴⁶ (A) la Cour suprême du Canada a soutenu la validité d'un interdit fédéral imposé au transport et à la vente de pétrole d'importation à l'ouest de la vallée de l'Outaouais, alors qu'il ne frappait que des transactions purement locales. Cette décision de la Cour suprême confirme d'ailleurs celle de la cour d'appel du Manitoba. En effet, dans l'affaire *R. c. Klassen*,¹⁴⁶ (B) celle-ci a accepté qu'un système de quota soit imposé à une minoterie locale se livrant exclusivement au commerce de grain à l'échelon international et interprovincial. Il semblerait donc que, si la validité de la législation relative aux coalitions est fondée sur l'article 91(2) de l'A.A.N.B., celle-ci ne peut s'appliquer qu'aux transactions interprovinciales.

C'est ici qu'il serait intéressant de savoir si la Cour suprême du Canada accepterait de fonder la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* sur le pouvoir général du Fédéral en matière de commerce, c'est-à-dire, selon Sir Montague Smith, celui de "réglementer tout commerce affectant l'ensemble du Dominion".¹⁴⁷ (Voir l'affaire *Parsons*). Le sens profond de ces termes est resté obscur très longtemps,¹⁴⁸ bien qu'ils aient été employés dans un jugement récent, *The Vapour Case*,¹⁴⁹ dans le but de soutenir la validité de plusieurs dispositions de la *Loi sur les marques de commerce*,¹⁵⁰ interdisant certaines pratiques commerciales injustes. Cette cause fut portée en appel auprès de la Cour suprême du Canada, laquelle a d'ailleurs entendu la cause; au moment où je rédige cette étude, elle n'a pas encore fait connaître sa décision. Si la Cour suprême du Canada suivait le même raisonnement que la Cour fédérale, son jugement aurait des conséquences considérables pour la législation relative aux coalitions comme pour celle relative aux pratiques commerciales.

La disposition de la *Loi sur les marques de commerce*, validée à l'occasion de l'affaire *Vapour*, sur la base du pouvoir fédéral en matière de commerce, permet une certaine latitude d'interprétation. Voici ce qu'elle prévoit:

7. Nul ne doit . . .

- (e) faire un autre acte ou adopter une autre méthode d'affaires contraire aux honnêtes usages industriels ou commerciaux ayant cours au Canada.

Les conduites définies et interdites par l'article 7 de la *Loi sur les marques de commerce* ne sont autres que des actes de concurrence malhonnête et, en fondant cet article sur le pouvoir du Fédéral en matière de commerce, on renforce non seulement l'argument qui fonde sur ce même pouvoir la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, mais l'on reconnaît l'autorité du Parlement

d'établir un mécanisme administratif plus flexible relativement aux pratiques commerciales dans l'ensemble du pays.¹⁵¹ L'exercice d'un tel pouvoir augmente donc considérablement les risques de chevauchement, de double emploi et de conflit entre les législations fédérale et provinciales.

Addenda

Après que le présent document eut été rédigé et présenté, la Cour suprême du Canada divulgua les motifs de sa décision dans l'affaire *Vapour*. Dans un jugement écrit par le juge en chef Laskin, la Cour suprême accepta l'appel et déclara que l'article 7e) de la *Loi sur les marques de commerce* n'était pas une mesure fédérale valable.

La Cour suprême rejeta l'allégation voulant que l'article 7e) pouvait se justifier en fonction du droit criminel. Elle se reporta à l'article 53 de ladite Loi, lequel donne aux tribunaux de larges pouvoirs pour accorder des recours au civil, par voie d'injonction ou de recouvrement de dommages-intérêts, par exemple, lorsqu'ils jugent que la Loi a été enfreinte. La Cour déclara ce qui suit:

À supposer que l'alinéa e) de l'article 7 (comme, en fait, tous les autres alinéas de l'art. 7) interdise les pratiques commerciales malhonnêtes, et soit donc exécutoire aux termes de l'interdiction criminelle générale de l'article 115 du Code criminel concernant la désobéissance à une loi fédérale, la tentative d'accoler le recours au civil prévu par l'article 53 de la *Loi sur les marques de commerce* au Code criminel est certainement extravagante dans ce cas. Le principe qui découlerait d'un tel résultat permettrait facilement à une disposition fédérale valable de prévoir un recours au civil et de la réglementer pour ce qui est de plusieurs articles du Code criminel et, à la lumière de la large portée du pouvoir fédéral en matière de droit criminel, affaiblirait l'autorité législative provinciale et la compétence des tribunaux provinciaux de façon à modifier nos ententes constitutionnelles sur le pouvoir législatif au point de les rendre complètement méconnaissables. Il est certainement superflu de s'attarder davantage sur une situation aussi extravagante. Le jugement de cette Cour dans *Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Ltd. c. La Reine*, (1956) S.C.R. 303, confirmant la validité de la disposition fédérale autorisant de rendre une ordonnance d'interdiction relativement à une condamnation pour coalition, montre bien l'aspect préventif du pouvoir fédéral en matière de droit criminel que représente la mise en vigueur d'une condamnation. Cette décision introduisit une sanction appuyant la poursuite d'une infraction. Elle ne saurait encourager une disposition fédérale qui, dans un cas n'ayant rien à voir avec les procédures criminelles, permettrait des procédures indépendantes au civil par voie d'injonction et de dommages-intérêts.

J'aimerais également souligner que l'article 115 du Code criminel est, pour ainsi dire, une disposition par "défaut", qui entre en vigueur lorsque aucune "peine ou châtiment" n'est expressément prévu et je ne peux souscrire à la proposition voulant que l'article 115 permette de justifier, en vertu du pouvoir fédéral en matière de droit criminel, la validité d'un recours au civil totalement indépendant, ne reposant que sur l'ordre des parties privées alléguant une perte privée.

Le tribunal se reporta à des cas précédents qui portaient sur l'article 7 de la *Loi sur les marques de commerce* et conclut que l'alinéa e) dudit article ne traitait pas de marques de commerce, de noms commerciaux, de brevets ni du droit d'auteur et ne pouvait se justifier par la compétence fédérale de promulguer des lois sur ces questions.

Pouvait-on défendre l'alinéa e) de l'article 7 comme étant l'exercice légitime de ses droits par le Parlement, à savoir de promulguer des lois relativement à "la réglementation générale du commerce touchant l'ensemble du Dominion"? La Cour suprême du Canada déclara à cet égard:

Le simple fait est que l'article 7e) n'est pas un règlement et n'a pas trait au commerce dans son ensemble ni au commerce général. D'un point de vue général, toutes les prescriptions légales, mêmes celles du Code criminel, visent à réglementer, mais je ne considère pas que l'article 91(2) approuve en soi une disposition fédérale qui crée simplement une infraction prévue par la loi, exécutoire par action privée et s'appliquant, comme dans le cas présent, à toute la gamme des rapports commerciaux dans n'importe quel secteur d'activité, que le secteur en lui-même relève ou non de la compétence législative fédérale. Si, dans certains cas, la réduction du pouvoir fédéral en matière de commerce semble avoir été trop forte, je considère qu'une conclusion affirmative dans le présent cas irait encore plus loin dans le sens opposé.

Ce qui est évident ici, c'est que le Parlement du Canada a simplement élargi ou intensifié la responsabilité délictuelle existant dans le droit coutumier et le droit civil par le biais d'une disposition législative qui, par ailleurs, prescrit les recours habituels au civil dont disposent les personnes lésées. Le Parlement du Canada ne peut pas plus élargir sa compétence législative en ajoutant un supplément à la responsabilité délictuelle existante, qui est du ressort des tribunaux provinciaux en tant qu'émanation de la compétence provinciale, que ne le peuvent les parlements provinciaux en ajoutant un supplément au droit fédéral criminel: voir *Johnston c. Attorney of Canada*, (1954) S.C.R. 127.

Il serait vain de chercher une structure de réglementation dans l'article 7, à plus forte raison dans l'alinéa e). Son application est laissée au hasard d'une réparation privée sans qu'aucun organisme de réglementation n'effectue de contrôle continu pour le compte du public, ce qui justifierait au moins d'une certaine manière la portée présumément nationale de l'article 7e). La disposition ne vise pas le commerce mais le comportement déontologique des participants dans ce domaine et j'estime qu'une disposition aussi indépendante ne peut survivre ainsi, sans être relié à un ensemble de réglementation contrôlant les rapports commerciaux qui dépassent le simple intérêt local. À supposer même qu'elle s'attache aux pratiques commerciales, son exécution privée par voie d'action au civil lui donne un aspect local car elle s'applique autant aux rivaux locaux et interprovinciaux qu'aux concurrents dans le commerce interprovincial.

Comme le montre une lecture attentive de ce cas, la cour cherchait à borner ses remarques à celles qui faciliteraient la résolution du litige porté devant elle, sans se prononcer outre mesure sur la portée de la compétence fédérale en question. Un certain nombre de conséquences découlent toutefois du jugement.

Tout d'abord, ce dernier semble jeter un doute sur l'hypothèse voulant que la nouvelle disposition de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* prévoyant des dommages-intérêts puisse se justifier en fonction du pouvoir fédéral en matière de droit criminel. L'article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* donne le droit de recouvrer des dommages-intérêts à toute personne ayant subi des pertes à la suite d'un comportement allant à l'encontre d'une disposition de la partie V de la Loi. Il est à noter que ce droit est accordé indépendamment de l'existence de procédures antérieures aux termes de la Loi. Pour reprendre les termes employés par la Cour suprême du Canada dans la citation précédente, le nouvel article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, constitue une "disposition législative indépendante qui, dans un cas n'ayant rien à voir avec les procédures criminelles, permettrait des poursuites indépendantes au civil en dommages-intérêts". D'après le jugement, il ne fait pas l'ombre d'un doute que ce genre de mesure ne peut se justifier en fonction du pouvoir fédéral en matière de droit criminel.

Le jugement jette également de graves doutes sur l'hypothèse voulant que le nouvel article relatif aux dommages-intérêts puisse se justifier en tant que "mesure de réglementation du commerce". Comme il est indiqué plus haut, toute personne lésée qui estime avoir subi des pertes à la suite d'une infraction aux dispositions de la partie V de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* peut réclamer des dommages-intérêts aux termes de l'article 31.1. Cela semble être le genre de disposition qui peut être appliquée par poursuite privée et qui n'a aucun rapport avec l'ensemble de réglementation auquel la Cour suprême faisait allusion dans le paragraphe cité précédemment.

La seconde conséquence qui découle de ce jugement est qu'il semble indiquer le cheminement que devrait suivre le gouvernement fédéral s'il désire étendre sa compétence aux termes de l'article 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Comme déclarait la Cour suprême:

"la réglementation d'un organisme public reprenant au secteur privé l'affaire en question doit néanmoins, pour que la disposition législative fédérale soit valable, faire appliquer le contrôle à l'ensemble du commerce interprovincial ou étranger".

Mais le jugement tout entier traduit le souci de la cour que le pouvoir fédéral de réglementer le commerce soit exercé par l'intermédiaire d'organismes administratifs et non par le biais de nouveaux droits d'action utilisés par des plaidants privés.

À l'avenir, les dispositions législatives fédérales en matière de pratiques commerciales doivent être étroitement liées aux "procédures criminelles" ou à la réglementation du commerce interprovincial ou international par un organisme compétent.

3. Les risques de chevauchement des législations fédérales et provinciales

Le professeur LeDain écrivait en 1974:

La plus importante, peut-être, des améliorations apportées au droit constitutionnel canadien au cours de ces vingt-cinq dernières années, consiste en une reconnaissance accrue de la validité de la coexistence et de la concomitance des dispositions pénales provinciales ayant un fondement solide dans le pouvoir de réglementation dont sont investies les provinces, et des interdictions similaires ou coïncidentes prévues par le droit criminel. Ce progrès est très net dans le domaine des infractions au code de la route, mais ne s'y limite pas. Ce qui a été reconsidéré, c'est le degré auquel l'existence et l'exercice du pouvoir fédéral en matière de droit criminel risque de réduire le pouvoir de réglementation des provinces, en rendant invalide ou inopérante une interdiction provinciale ou autre mesure restrictive ayant des conséquences pénales, et jugée nécessaire au bon fonctionnement de la loi provinciale, telle que la suspension du permis de conduire par exemple.¹⁵²

Trois affaires jugées en 1960 et discutées longuement dans des ouvrages juridiques canadiens,¹⁵³ témoignent de ce désir des cours de voir fonctionner simultanément la législation fédérale et provinciale. Dans l'affaire *O'Grady c. Sparling*,¹⁵⁴ un article du *Manitoba Highway Traffic Act*¹⁵⁵ sanctionnant l'imprudence au volant a été déclaré valide, en dépit de l'existence d'un article du *Code criminel*¹⁵⁶ qui interdit et sanctionne des actes de négligence criminelle dans la conduite d'un véhicule automobile. Dans l'affaire *Stephens c. la Reine*,¹⁵⁷ une autre disposition du *Manitoba Highway Traffic Act*¹⁵⁸ interdisant de fuir les lieux d'un accident, a été déclarée

valide alors que le *Code criminel*¹⁵⁹ contient un article qui punit le refus de s'arrêter sur les lieux d'un accident dans l'intention d'échapper à la responsabilité civile ou pénale. Dans l'affaire *Smith c. la Reine*,¹⁶⁰ un article du *Ontario Securities Act*¹⁶¹ interdisant et punissant le fait de donner des renseignements faux dans un prospectus, a été déclaré valide malgré la présence d'un article du *Code criminel* qui interdit l'établissement, la publication ou la mise en circulation de déclarations fausses visant à inciter des individus à acheter des actions, à avancer de l'argent ou à se porter garant au bénéfice de la société en question.

Il est important de remarquer que, dans les cas que nous venons de mentionner, les lois provinciales n'ont pas été déclarées comme étant assimilables au droit criminel. Autrement, ils n'auraient pas été conformes à la constitution, ni au champ de compétence dont sont investies les provinces. Bien que les lois provinciales prévoient la sanction du non-respect de leurs dispositions, leur validité constitutionnelle dépend d'autres catégories de sujets de l'article 92, interprétées de façon à permettre aux provinces d'établir leur propre système de réglementation de la circulation routière ou encore de valeurs mobilières. Après avoir réussi ce premier test de validité initiale, les lois provinciales sont soumises à un second test, à savoir celui des risques de conflit avec la législation fédérale. Je me propose de discuter du sens du mot "conflit" dans ce contexte un peu plus loin, mais j'aimerais pour l'instant souligner que les tribunaux canadiens sont très favorables à l'existence parallèle des lois fédérales et provinciales dans le même domaine et relatives aux mêmes actes. Voici ce qu'a déclaré le juge Judson dans l'affaire *O'Grady*:

Quoique les faits d'une cause donnent lieu à l'application de deux dispositions légales (en ce sens on peut parler de chevauchement) ne signifie pas qu'il y ait pour autant conflit... ces deux dispositions peuvent très bien exister et fonctionner concurremment.¹⁶²

En raison de cette tendance judiciaire favorable à l'existence concurrente des législations fédérales et provinciales, il n'est pas difficile de prédire qu'en cas de conflit constitutionnel, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* tout comme la législation provinciale sur les *pratiques commerciales* seront toutes deux déclarées valides et pourront fonctionner concurremment, même si elles se chevauchent. Une lecture, si superficielle soit-elle, des dispositions fédérales et provinciales mises en question, suffit à révéler qu'elles visent à sanctionner le même type d'actes et de pratiques.

Comparons certaines dispositions des lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique avec l'article 36 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Business Practices Act (Ontario).¹⁶³ (traduction)

Article 3 – Personne ne doit se livrer à une pratique malhonnête.

Article 2 – En conformité de cette loi, les pratiques suivantes seront jugées malhonnêtes.

- a) indication fausse, trompeuse ou abusive à l'intention des consommateurs.

Trade Practices Act (C.-B.)¹⁶⁴ (traduction)

Article 2(1) En conformité de cette loi, une pratique ou une action sera jugée abusive si elle comprend:

- a) toute indication orale, écrite, visuelle, descriptive ou autre, y compris la nondivulgation.

- b) toute conduite ayant la capacité, la tendance ou l'effet d'abuser ou de tromper quelqu'un.

*Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*¹⁶⁵

Article 36(1) Nul ne doit. . .

de quelque façon que ce soit, faire au public un exposé matériellement trompeur ou faux.

La comparaison des listes de pratiques spécifiques injustes ou abusives que contiennent d'un côté les lois provinciales et de l'autre les nouvelles dispositions de la *loi* fédérale, permet de toucher du doigt plusieurs exemples de chevauchement. Quelques-uns suffiront: les deux *lois* provinciales incluent dans leur liste des pratiques spécifiques "indication d'un prix avantageux lorsque ce n'est pas le cas",¹⁶⁶ tandis que la *loi* fédérale interdit "de donner au public des indications notablement trompeuses sur le prix auquel un produit ou des produits similaires ont été, sont ou seront habituellement vendus".¹⁶⁷ L'article 37 de la *loi* fédérale interdit la pratique désignée sous le nom de "vente à prix d'appel", alors que les *lois* provinciales considèrent l'aspect "appel" de la pratique comme constituant lui-même une pratique commerciale abusive ou malhonnête.¹⁶⁸

Les personnes coupables d'infraction aux lois provinciales sont passibles d'une amende maximale de \$5,000 en C.-B. et à \$2,000 en Ontario, d'une sentence d'emprisonnement maximale d'un an ou aux deux à la fois,¹⁶⁹ tandis que les personnes coupables d'infraction à la *loi* fédérale sont passibles d'une condamnation à une sentence d'emprisonnement qui ne devra pas dépasser 5 ans, à une condamnation sommaire à une amende dont le montant est laissé à la discrétion de la cour, ou à une sentence d'emprisonnement allant jusqu'à un an, ou aux deux peines à la fois.¹⁷⁰

Le fait que les mêmes conduites ou pratiques soient l'objet des dispositions fédérales et aussi de la législation provinciale pose évidemment le problème de la "duplicité d'accusations" (double jeopardy) ou d'une "double sanction", dans la mesure où une même personne risque d'être jugée et châtiée deux fois, la première fois en vertu de la *loi* fédérale et la seconde, en vertu de la *loi* provinciale. Ce problème ne semble pas avoir influencé le jugement des juges de la Cour suprême dans les causes précitées, et ils semblent s'être fiés au sens de la justice des autorités provinciales chargées de l'application des lois tant fédérales que provinciales. Comme l'a déclaré le doyen Friedland:

"La solution d'ensemble du problème soulevé par des procès successifs mettant en cause une *loi* fédérale et une *loi* provinciale n'a rien à voir avec le droit constitutionnel. Des considérations d'ordre constitutionnel ne peuvent surgir que si une province, au moyen d'une *loi*, tente d'interdire qu'une poursuite soit intentée par suite d'une infraction à la *loi* fédérale. C'est dans les principes généraux du droit criminel qu'il faut rechercher une solution."¹⁷¹

Le doyen Friedland préconise ensuite une action législative aux niveaux tant fédéral que provincial pour venir à bout de ce genre de problème.¹⁷²

Le professeur Laskin écrit à ce sujet dans un de ses articles:

"Le danger d'une impasse administrative ou d'une bataille de priorités sur le corps de l'accusé me semble fort peu probable au Canada, dans la mesure où ce sont la police locale et le procureur local de la Couronne qui sont chargés de l'application du droit criminel à l'échelon fédéral et du droit pénal à l'échelon provincial."¹⁷³

Étant donné que les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne sont pas exécutées par les autorités provinciales, et que les propositions du doyen Friedland n'ont pas été adoptées, il est vraisemblable que les dangers de duplicité d'accusations et de "batailles prioritaires" deviendront une réalité lorsque les modifications de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et la *Loi provinciale sur les pratiques commerciales* seront effectivement mises en vigueur.

4. Possibilité de conflit entre les législations fédérales et provinciales

Toute prétention à l'effet que les lois fédérales et provinciales s'appliquent concurrentement au même domaine comporte une restriction commune: ces lois ne doivent en aucun cas être en conflit, et la loi fédérale l'emporte s'il y a conflit.¹⁷⁴ Je me propose ici d'envisager le sens du mot "conflit" dans ce contexte.

Des juristes et des juges ont suggéré toute une série de tests permettant de déterminer s'il y a ou non conflit entre la législation fédérale et provinciale. Mais de la même façon que la Cour suprême a récemment prouvé son désir de soutenir la validité des lois fédérales et provinciales s'appliquant à un même domaine, les tribunaux montrent une réticence à déclarer inopérant une loi provinciale sous prétexte d'un conflit. Cette tendance se traduit donc par la restriction ou l'abandon virtuel de certains tests traditionnels proposés avant 1963 et visant à déterminer s'il y a conflit. Le jugement prononcé en 1966 par le juge Fauteux illustre l'une des considérations qui ont motivé nos juges à restreindre le test du conflit.

"En cas de conflit entre le pouvoir fédéral en matière de droit criminel et le pouvoir de réglementation dont sont investies les provinces, il me semble qu'il ne faut pas oublier que, tout étendu que soit le pouvoir du Parlement en matière de droit criminel, la déclaration classique de Lord Atkin dans l'affaire P.A.T.A. en est l'exemple — il n'est nulle part suggéré que quiconque puisse l'étendre au point d'en arriver à l'absorption progressive et finale ou à l'anéantissement virtuel du pouvoir de réglementation attribué aux provinces. En fait, ces deux pouvoirs doivent être rationalisés en principe et réconciliés en pratique aussi souvent que possible."¹⁷⁵

Je me propose donc d'étudier dans les pages qui suivent certaines suggestions de tests de conflit et l'utilisation qu'en ont fait récemment les tribunaux.

a) Dispositions contradictoires

Le juge Martland suggère un premier test de conflit dans le jugement qu'il a prononcé dans l'affaire *Smith c. la Reine*.

"Le fait que deux dispositions interdisent certains actes et prévoient des sanctions pénales ne constitue pas en soi un conflit. Certains actes peuvent être répréhensibles en vertu des deux dispositions et, en ce sens, nous dirons qu'il y a chevauchement. Cependant, en ce cas, *il n'y a pas conflit, en ce sens que le respect d'une loi n'entraîne pas l'infraction de l'autre.* (nous soulignons)."¹⁷⁶

L'affaire de la *Banque Royale c. Larue*¹⁷⁷ est souvent citée pour illustrer ce type de conflit. En effet, une loi provinciale assimile tel créancier à un créancier garanti, alors que la *Loi sur la faillite*¹⁷⁸ en fait un créancier chirographaire. Dans ce genre de conflit direct, c'est la loi fédérale qui prévaut.

Il ne semble pas y avoir de conflit au sens strict entre les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et les lois provinciales sur les pratiques commerciales.

b) Double Emploi

Dans un ouvrage datant de 1963, le professeur Lederman suggère qu'il s'agit d'un autre type de conflit lorsqu'"une loi provinciale fait littéralement ou en substance double emploi avec les dispositions correspondantes d'une loi fédérale".¹⁷⁹ Cette déclaration est en grande partie étayée par la jurisprudence antérieure à 1963. Suivant ce test, il y aurait double emploi lorsqu'une loi provinciale et une loi fédérale traitent du même problème et de la même façon.

Dans l'affaire *O'Grady c. Sparling*,¹⁸⁰ les juges ont eu de la peine à prouver que les lois provinciales traitaient de la "négligence insouciance" alors que le Code criminel traitait de la "négligence consciente" et que, par conséquent, il n'y avait pas de conflit au sens de double emploi et que la loi provinciale pouvait donc coexister avec la loi fédérale. Dans l'affaire *Smith c. la Reine*,¹⁸¹ la cour a réussi à établir une distinction subtile entre les dispositions du *Ontario Securities Act*¹⁸² et celles du *Code criminel*.¹⁸³ L'affaire *Mann c. la Reine*¹⁸⁴ a réintroduit cet argument devant la Cour suprême du Canada, à savoir que la disposition du *Ontario Highway Traffic Act*¹⁸⁵ relative à la "conduite imprudente" fait double emploi avec le délit de "conduite dangereuse" récemment introduit dans le *Code criminel*. La Cour suprême a de nouveau réussi à trouver une autre différence infime entre "une conduite imprudente" et une "conduite dangereuse". Voici ce que déclare le professeur LeDain à ce sujet:

"Afin de pouvoir exercer la façon totale et illimitée le pouvoir de réglementation de la circulation routière qui est conféré aux provinces, la cour doit être prête à reconnaître, si besoin est, la coexistence valable de dispositions virtuellement identiques."¹⁸⁶

Comme nous l'avons vu précédemment, les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et celles des lois sur les pratiques commerciales n'ont pas le même champ d'application en dépit d'un certain chevauchement, et il est peu probable, à la suite de l'affaire *Mann*, que la législation provinciale soit déclarée inopérante parce que faisant double emploi avec les dispositions de la loi fédérale.

c) Incompatibilité de fonctionnement

C'est au professeur Laskin que nous devons cette expression qui désigne un conflit statutaire.¹⁸⁷ Elle est partiellement dérivée de la déclaration du juge Judson dans l'affaire *O'Grady*, à l'effet que "les deux dispositions peuvent très bien coexister et s'appliquer concurremment."¹⁸⁸ Si l'on se fie au test de l'incompatibilité de fonctionnement, il y aura conflit et prédominance de la loi fédérale chaque fois que l'application ou la mise en vigueur parallèle des lois fédérales et provinciales provoque une confusion grave ou "un chaos administratif".

En 1974, dans l'affaire *Ross*,¹⁸⁹ la Cour suprême du Canada soutient la validité de la législation provinciale, dans des circonstances où il semblerait y avoir eu incompatibilité de fonctionnement. La disposition provinciale en question dans cette affaire fait partie du *Ontario Highway Traffic Act*¹⁹⁰ qui prévoit la suspension automatique du permis de conduire de quiconque se rend coupable d'un délit de conduite en vertu du *Code criminel*.¹⁹¹ On a donc invoqué un conflit entre cette disposition et une clause du *Code criminel* autorisant le juge à rendre une ordonnance interdisant au contrevenant de conduire "en certains lieux et à certaines heures spécifiés dans l'ordonnance." L'application de cet article du *Code criminel* infligeait à M. Ross l'interdiction de conduire pendant six mois "sauf dans le cours de ses affaires ainsi que pour se rendre à son travail et pour en revenir". En vertu de la loi provinciale, le permis de M. Ross devait être automatiquement suspendu. Il lui était donc interdit par la loi de se rendre à son travail

avec sa voiture. On ne peut rêver d'un cas plus net d'incompatibilité de fonctionnement. L'application du *Code criminel* permettait à M. Ross de se rendre en voiture à son travail, tandis que la loi provinciale lui interdisait absolument de conduire.

La majorité des juges de la Cour suprême du Canada déclara qu'il n'y avait pas conflit entre les deux lois. Le juge Pigeon prononça, au nom de la majorité, le jugement; il déclara notamment:

"En somme, le Code criminel ne fait qu'alléger l'interdit en fixant des limites spatiales et temporelles à son application. Si en vertu de cette ordonnance, le permis de conduire est effectivement suspendu pendant une période et en des endroits déterminés, il n'y a pas à proprement parler, de contradiction. Les deux lois peuvent être appliquées concurremment. Il est vrai que cela signifie que, tant que le permis de conduire est effectivement suspendu, la personne concernée ne tire pas avantage de l'indulgence de la loi fédérale."¹⁹²

Étant donné la réticence de la Cour suprême à appliquer à l'affaire *Ross* le test de l'incompatibilité de fonctionnement, il est peu probable qu'elle y fasse appel lorsque les *lois provinciales sur les pratiques commerciales* et la *loi modifiée relative aux enquêtes sur les coalitions* devront effectivement entrer en vigueur. Certains problèmes d'ordre pratique se poseront inévitablement lorsque le même individu sera assujéti d'une part à des ordonnances provinciales de cessation et de renoncement, et d'autre part aux injonctions, ordonnances d'interdiction ou de liquidation prévues par la loi fédérale. Si les ordonnances fédérales et provinciales ne diffèrent que par la durée des interdicts qu'elles infligent, il est probable qu'il n'y aura pas de conflit; nous avons vu dans l'affaire *Ross* que l'interdiction partielle de conduire prévue par la loi fédérale et la suspension du permis de conduire imposée par la loi provinciale, revenaient en fait à une interdiction totale de conduire.

Mais, par contre, que se passera-t-il si la même personne obtient deux sentences différentes des administrateurs fédéraux d'une part, provinciaux de l'autre? À proprement parler, il est difficile d'appliquer le test proposé par le juge Martland dans l'affaire *Smith*. Ce test est valable lorsque l'application d'une loi entraîne l'infraction de l'autre, auquel cas, l'interdit provincial mis en cause dans le conflit est inopérant. Dans le cas qui nous intéresse, il ne s'agit pas d'un conflit entre des lois, mais d'un conflit entre les termes des ordonnances émises en vertu de ces lois non-conflictuelles. Dans l'affaire *Ross*, les juges dissidents¹⁹³ ont dû faire face à un conflit de ce genre; ils ont fini par déclarer inopérant l'article de la loi provinciale ayant trait à la suspension du permis de conduire, lorsque le juge qui rendit le jugement choisit d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le Code et, en vertu de celui-ci, permet à l'accusé de conduire dans certaines circonstances. Si nous appliquons ce raisonnement dans le cas hypothétique d'un conflit entre une injonction émise en conformité de la *loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et une ordonnance de cessation et de renoncement, c'est l'injonction qui prévaudra.

d) *L'intention du Parlement*

Dans son jugement de l'affaire *Ross*, le juge Pigeon¹⁹⁴ a invoqué l'existence d'un autre test dont il fut déjà traité par la jurisprudence.¹⁹⁵ L'argument avancé dans l'affaire *Ross* était le suivant: en permettant au juge chargé de prononcer le jugement de n'infliger qu'une interdiction partielle de conduire, le Parlement manifeste son intention d'écarter toute législation provinciale en vigueur dans le même domaine. Si l'on avait pu trouver dans l'affaire *Ross* la présence implicite

d'une telle implication négative, il y aurait alors eu conflit avec la mesure provinciale de suspension du permis. Mais voilà ce qu'a déclaré le juge Pigeon :

"Il me semble que, dans cette affaire, nous pouvons affirmer que le Parlement . . . n'a pas eu l'intention de réglementer la conduite d'un véhicule automobile suite à une condamnation pour un délit particulier."¹⁹⁶

Même si la Cour suprême du Canada ne s'est pas montrée désireuse d'appliquer cet argument "porteur d'implications négatives" à la législation mise en question par l'affaire *Ross*, le Parlement a néanmoins toujours la possibilité de déclarer expressément son intention de réglementer globalement un certain domaine, fermant pour ainsi dire la porte à toute législation provinciale en ce domaine. Cette intention de réglementation globale ne se trouve pas dans les nouvelles dispositions relatives aux pratiques commerciales de la *Loi concernant les enquêtes sur les coalitions*. Au contraire, certains articles reconnaissent l'existence de la compétence provinciale dans le domaine en question.¹⁹⁷ Par exemple, les articles 36.3 et 36.4 qui interdisent respectivement les ventes pyramidales et les ventes par recommandation, contiennent la clause suivante :

- (4) Le présent article ne s'applique pas aux systèmes de vente pyramidale autorisés (ou de vente par recommandation), notamment par un permis, conformément à une loi provinciale.

L'analyse des législations fédérale et provinciales en matière de pratiques commerciales, semble indiquer qu'en cas de conflit, ces deux législations seront déclarées constitutionnelles, et que rares seront les cas de conflit direct entre les dispositions de ces lois. Les ambiguïtés qui règnent dans le domaine de la compétence relative au crédit à la consommation, de même que la multiplicité des cas de chevauchement entre les législations fédérale et provinciales en matière de pratiques commerciales, révèlent la nécessité d'une coordination et d'une coopération plus grandes entre les activités de chaque niveau gouvernemental. Si la répartition constitutionnelle des pouvoirs dans le domaine du crédit à la consommation n'est pas claire, les deux niveaux du gouvernement ne peuvent-ils pas se mettre d'accord pour tenter de la clarifier? Si l'interprétation de l'A.A.N.B. par nos tribunaux donne lieu à de trop nombreux cas de chevauchement entre les législations fédérale et provinciales en matière de pratiques commerciales, Ottawa et les provinces ne peuvent-ils pas en arriver à un compromis sur l'application de leur législation respective?

CHAPITRE III

LES MÉCANICIENS ET L'ÉTAT ACTUEL DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR.

L'adoption de *lois* fédérales et provinciales ayant trait aux pratiques commerciales et au crédit à la consommation a mis en lumière l'importance des relations fédérales-provinciales dans le domaine de la protection du consommateur. Mais l'interdépendance des législations et programmes fédéraux et provinciaux ne se limite pas à la protection du consommateur. Elle se manifeste aussi en réalité dans d'autres secteurs de l'activité gouvernementale. A.H. Birch a déclaré à ce sujet:

"Alors qu'aux dix-huitième et dix-neuvième siècles, le principe fondamental du fédéralisme était l'indépendance des autorités fédérales et provinciales, il semble qu'il soit devenu vers le milieu du vingtième siècle, un principe de coopération entre elles."¹⁹⁸

Depuis les vingt dernières années, de nombreux ouvrages de science politique ont eu pour objet d'analyser de façon détaillée l'échec d'institutions traditionnelles telles que les partis politiques, le Parlement, le Sénat et le Cabinet, comme moyens de coordination des efforts du Fédéral et des provinces, et de réglementation des conflits surgissant entre eux.¹⁹⁹ Cela a donné lieu à un processus de négociation directe entre les membres des divisions exécutives des gouvernements fédéral et provinciaux, processus que le professeur Donald Smiley définit comme un "fédéralisme exécutif"²⁰⁰.

Dans le domaine de la protection du consommateur, un certain nombre de contacts ont été établis entre les gouvernements fédéral et provinciaux de façon plus ou moins officielle. La participation de fonctionnaires fédéraux aux assemblées interprovinciales des administrateurs des affaires des consommateurs, ainsi que l'organisation de conférences et d'assemblées ayant trait à des problèmes spécifiques font partie des moyens officiels de communication. D'autre part, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux entretiennent des relations épistolaires ou téléphoniques, et se rendent des visites mutuelles.

A. CONFÉRENCES OFFICIELLES.

C'est les 19 et 20 décembre 1966 que s'est tenue à Ottawa l'une des premières assemblées fédérales-provinciales au sujet de la protection du consommateur. Cette assemblée réunissait les ministres responsables de la consommation ainsi que des fonctionnaires du ministère correspondant; elle était présidée par l'Honorable Mitchell Sharp, lequel occupait alors la fonction de Registraire général. Cette assemblée était axée sur deux thèmes: le crédit à la consommation et la divulgation de l'intérêt. Elle a été suivie le 3 avril 1967 par une autre conférence fédérale-provinciale, également orientée vers le crédit à la consommation.

En 1968, l'Ontario organise une "Conférence interprovinciale sur le crédit à la consommation". Celle-ci s'est déroulée à Toronto du 10 au 13 juin 1968. Elle a été suivie par une "assemblée fédérale-provinciale sur les compagnies de fiducie et les affaires du consommateur" du 28 au 30 octobre 1968.

Dès 1970, les fonctionnaires provinciaux jugent utile d'organiser d'une part, une assemblée interprovinciale annuelle des sous-ministres et des administrateurs chargés des affaires

des consommateurs, et d'autre part, une assemblée des ministres responsables de la consommation qui aura lieu tous les deux ans. En 1970, l'assemblée des fonctionnaires s'est tenue à Toronto les 20 et 21 avril, tandis que l'assemblée des ministres s'est tenue du 27 au 29 novembre de la même année. Depuis cette date, les fonctionnaires se réunissent chaque année,²⁰¹ alors que les conférences des ministres sont loin d'avoir la régularité prévue.²⁰² Dès le début, des fonctionnaires fédéraux ont été invités à participer aux sessions des assemblées interprovinciales, lesquelles fournissent l'occasion d'aborder de façon non-officielle la question des relations fédérales-provinciales.

Selon certains participants, la quasi-absence de structure des premières conférences interprovinciales favorisait l'échange de renseignements et d'idées entre les fonctionnaires, tout en étant pour les autres une expérience très enrichissante. Les thèmes principalement abordés au cours de ces premières conférences étaient les problèmes particuliers des consommateurs, et l'attitude du Fédéral et des provinces à leur égard. Les conférences interprovinciales se déroulent actuellement selon un processus différent. Trois séminaires d'étude sur des sujets distincts ont lieu simultanément afin de permettre à chacun de choisir le sujet qui lui offre le plus d'intérêt.

J'ai souligné que, dans le passé, les fonctionnaires fédéraux étaient invités à participer aux assemblées interprovinciales des fonctionnaires, et ils ont souvent pris part à la discussion de problèmes particuliers des consommateurs, comme de problèmes liés aux relations fédérales-provinciales. Mais, au cours de ces dernières années, les difficultés et les conflits existant au niveau des relations fédérales-provinciales reviennent de plus en plus fréquemment dans la discussion de domaines précis de la protection du consommateur, et il semble que les fonctionnaires provinciaux soient quelque peu gênés d'aborder ces problèmes en présence de leurs homologues fédéraux. Par conséquent, depuis les deux dernières années, les fonctionnaires fédéraux ne sont invités qu'à certaines sessions des assemblées interprovinciales. Il va sans dire que cette entorse à la tradition a déplu à certains fonctionnaires fédéraux, et que c'est là un des nombreux facteurs responsables de la détérioration des relations fédérales-provinciales dans ce domaine. Je me propose, dans le chapitre qui suit, d'envisager certaines recommandations à cet égard.

La nécessité de la coopération fédérale-provinciale quant aux clauses de remise ("cut-off" clauses) et quant aux billets promissaires est un sujet qui revient fréquemment dans les débats des premières conférences. Les participants jugeaient souhaitable de permettre aux consommateurs de pouvoir soulever contre les compagnies de financement détentrices de contrats de vente à tempérament, les mêmes défenses que s'il s'agissait d'une réclamation du vendeur impayé. Par le truchement de techniques tout à fait légales,²⁰³ les compagnies de financement réussissaient à obtenir que les acheteurs de biens de consommation paient, même si ceux-ci justifiaient d'une réclamation valable contre les "vendeurs à tempérament". De façon à éviter que les compagnies de financement soient tenues à l'écart des conflits surgissant entre acheteurs et vendeurs, il a donc été jugé nécessaire d'adopter des lois ayant trait à la fois aux lettres de change²⁰⁴ et aux clauses de renonciation contenues dans un contrat de vente conditionnelle.²⁰⁵ Cela exigeait l'action conjointe du Parlement dont la compétence s'étend aux lettres de change, et des législatures provinciales qui ont le pouvoir de réglementer les contrats. Ces premiers efforts de coordination s'avérèrent très fructueux, et le Parlement décida en 1970 d'amender la Loi sur les lettres de change,²⁰⁶ tandis que la plupart des législatures provinciales suivaient son exemple et adoptaient des lois relatives aux clauses de remise ("cut-off" clauses).²⁰⁷ Cette tentative commune de résolution d'un problème relatif à la consommation constitue un précédent, lequel nous l'espérons, servira d'exemple à l'avenir.

Nous avons vu que des conférences spéciales à l'échelon fédéral-provincial et ayant trait à des sujets précis ont précédé la coutume actuelle des conférences interprovinciales annuelles des administrateurs. Des conférences et des assemblées fédérales-provinciales continuent d'être organisées, au besoin, à propos de problèmes particuliers. Par exemple, au cours des trois dernières années, des fonctionnaires fédéraux ont mis sur pied plusieurs conférences afin de traiter de la question de la garantie des maisons d'habitation. Des fonctionnaires provinciaux, de même que des représentants de l'industrie du bâtiment y participaient. Des conférences de ce genre ont également permis d'envisager certaines questions urgentes. À l'automne 1974, une telle assemblée eut lieu à Edmonton afin de discuter des conséquences éventuelles des nouvelles dispositions de la *Loi relative à la faillite*,²⁰⁸ sur les régimes de paiement méthodique des dettes administrés par certaines provinces. À l'heure où je rédige cette étude, une assemblée fédérale-provinciale visant à traiter du crédit à la consommation et de l'effet des mesures fédérales sur la législation et les programmes provinciaux à cet égard est en voie d'organisation.

B. RAPPORTS OFFICIEUX

Outre les conférences et assemblées officielles auxquelles sont conviés des représentants de toutes les provinces et du gouvernement fédéral, un contact direct est maintenu entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux au moyen de conversations téléphoniques, d'échanges de lettres et de visites réciproques. Par exemple, une délégation de fonctionnaires fédéraux s'est rendue deux fois en 1975 dans les capitales provinciales, afin de discuter des décisions fédérales en matière de crédit à la consommation. Il arrive que les sous-ministres provinciaux envoient à leurs homologues fédéraux un exemplaire de la législation provinciale nouvellement adoptée par leur législature, en les invitant à formuler leurs commentaires. La profondeur de ces contacts officiels dépend de la personnalité des fonctionnaires qui les nouent, du degré d'amitié qui existe entre eux et de l'importance accordée par les différents gouvernements provinciaux à la protection du consommateur. Seules quelques provinces ont pris des mesures actives en ce domaine, quoique l'importance qu'elles accordent à certaines lois et programmes varie de l'une à l'autre. La nature et le nombre des contacts non-officiels avec des fonctionnaires fédéraux diffèrent par conséquent d'une province à l'autre.

C. L'ÉTAT ACTUEL DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

L'étroitesse de certains liens entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux, pas plus que le succès de la coopération des gouvernements dans le domaine des clauses de remise ou des billets du consommateur, ne devraient nous induire à croire que les relations fédérales-provinciales sont des plus cordiales et des plus harmonieuses. À l'heure où je rédige cette étude, les relations entre fonctionnaires chargés de la protection du consommateur à l'échelon fédéral et provincial respectivement sont empreintes d'hésitations et de réticences.

Les fonctionnaires provinciaux considèrent les dernières mesures fédérales comme une menace à leur législation et à leurs programmes. Ils affirment que ce sont les provinces qui ont eu l'initiative de promulguer des lois relatives au crédit à la consommation et aux pratiques commerciales. Ils voient d'un très mauvais oeil l'ingérence des régimes fédéraux dans un domaine qui, croient-ils, gagnerait à être confié à l'administration des provinces.

Aux yeux des administrateurs provinciaux de la protection des consommateurs, les autorités fédérales devraient concentrer leurs efforts dans des domaines d'importance nationale et relevant de leur compétence, tels que la concurrence et les banques, au lieu d'investir leurs énergies

et leurs ressources dans des questions d'intérêt moindre et purement local, que les autorités provinciales sont mieux placées pour régler. Comme me l'a confié un fonctionnaire provincial, "les gens du Fédéral devraient s'occuper de la publicité sur les chaînes de télévision nationale, des coalitions, des pratiques bancaires, des programmes coûteux de sécurité sociale, de santé et autres, autant de domaines que les provinces ne sont pas à même d'aborder seules, et qui exigent une certaine uniformité. Par contre, nous sommes beaucoup mieux placés qu'eux pour régler les problèmes du petit épicier du coin."

Plusieurs fonctionnaires provinciaux ont dénoncé le programme de la "*case postale 99*" comme un exemple de l'activité fédérale dans un domaine relevant davantage de l'autorité des provinces. De nombreux consommateurs canadiens ont adressé leurs plaintes à la *case postale 99* à Ottawa, et ce sont des employés fédéraux qui les ont reçues et essayé d'apporter des solutions et compromis satisfaisants. Si l'on en croit les fonctionnaires provinciaux, il est difficile d'arriver par correspondance à une entente. En outre, la plupart des conflits invoqués étaient liés à des contrats ou autres secteurs relevant dûment ou prétendument de la compétence provinciale.

Il semble que les deux niveaux du gouvernement soient actuellement en train de réévaluer leurs programmes respectifs visant le règlement des conflits, et qu'ils tendent à concentrer leurs efforts sur l'application de la législation et l'information aux consommateurs. Cependant, ces tentatives de règlement de conflits, issues tant du Fédéral que du Provincial, constituent un nouveau terrain de chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux et, par conséquent, une nouvelle source de concurrence et de frictions.

D'une façon générale, les fonctionnaires provinciaux prétendent qu'il est difficile aux autorités fédérales de diriger et d'administrer des programmes en matière de protection du consommateur à partir d'Ottawa. Ils prétendent que le seul souci des fonctionnaires du Fédéral consiste à appliquer des *lois* uniformes dans tout le pays, et qu'ils sont par conséquent incapables de déterminer et de régler rapidement les nouveaux problèmes qui surgissent à l'échelon local.

Les fonctionnaires provinciaux se plaignent fréquemment d'un manque de concertation avec les autorités fédérales. Malgré les efforts des fonctionnaires fédéraux de discuter de leurs nouveaux projets législatifs avec les autorités provinciales, de nombreux administrateurs provinciaux n'y ont vu qu'un geste symbolique visant à couper court à tout reproche d'un manque de concertation. Ils considèrent les efforts actuels de concertation avec les provinces de la part du Fédéral, comme la volonté d'informer les provinces des mesures unilatérales prises par le gouvernement fédéral. Il est clair qu'ils aimeraient participer aux toutes premières phases de l'élaboration des politiques, et discuter des conséquences éventuelles de toute nouvelle mesure fédérale sur la législation et les programmes provinciaux. Ils ont souligné que les membres des délégations en visite dans les provinces pour discuter du crédit à la consommation, se sont montrés soucieux de questions techniques, mais n'étaient pas prêts à envisager la possibilité de coordination des législations fédérale et provinciales en matière de crédit, ni la possibilité de leur coopération quant à l'administration de cette législation.

Les fonctionnaires fédéraux estiment que la protection des consommateurs dans le Canada d'aujourd'hui est l'un des services gouvernementaux les plus importants, et auquel tous les Canadiens, d'un océan à l'autre, ont droit. Cependant, le degré d'engagement dans des programmes de protection du consommateur et le désir de promulguer des lois et de mettre en oeuvre les moyens nécessaires à leur application, varient considérablement d'une province à l'autre. Les fonctionnaires fédéraux pensent donc qu'il est de leur devoir de s'immiscer dans des domaines

relevant prétendument de leur compétence afin d'assurer certaines normes minimales de protection au consommateur, dans le pays tout entier. Par exemple, il n'y a que trois provinces qui ont voté des lois sur les pratiques commerciales, et il est probable qu'elles ne le feront pas toutes. Dans la mesure où le gouvernement fédéral a compétence en ce domaine, les fonctionnaires fédéraux se sentent obligés d'exercer leurs pouvoirs afin de garantir une protection similaire à tous les Canadiens.

Aux yeux des fonctionnaires fédéraux, la fonction confiée par le passé aux autorités provinciales d'administrer la législation fédérale a contribué à l'inégalité de la protection dont jouissent les consommateurs dans l'ensemble du pays. Par exemple, les consommateurs de l'Ontario et du Québec, les provinces les plus peuplées, ne peuvent pas tirer profit du plan de paiement méthodique des dettes,²⁰⁹ car les gouvernements de leur province n'ont pas demandé qu'y soit promulguée la partie X de la *Loi sur la faillite*.²¹⁰ L'application de lois fédérales par des autorités provinciales dans des domaines autres que la protection du consommateur a donné lieu, par le passé, à deux problèmes supplémentaires. Premièrement, les provinces doivent demander des fonds afin de compenser les coûts afférents à la mise en vigueur de la législation fédérale. C'est donc en fin de compte le gouvernement fédéral qui paie les coûts de ces programmes, tandis que les autorités provinciales en reçoivent tout le crédit. En outre, lorsque l'administration des programmes fédéraux crée des difficultés, les politiciens provinciaux ne perdent pas de temps pour informer le public que le Fédéral est responsable du secteur en question et que c'est lui, par conséquent, qu'il faut blâmer.

Les fonctionnaires fédéraux insistent sur le fait que l'exercice de leurs responsabilités comprend l'application de la législation à tout type de commerce de nature locale. La disposition des lois fédérales ayant trait aux poids et mesures, à l'emballage et à l'étiquetage, aux normes de sécurité des produits et à la publicité trompeuse, s'applique à toutes les sociétés, indépendamment du fait qu'elles fassent ou non des affaires dans une ou plusieurs provinces.

Au chapitre de la concertation, les fonctionnaires fédéraux reconnaissent qu'il doit s'agir d'un processus bilatéral. De nombreux fonctionnaires provinciaux comptent sur la consultation des autorités du Fédéral, mais ne se gênent pas, par ailleurs, pour établir, sans le consulter, des lois et des programmes qui affectent directement les activités de ce dernier. De la même façon, les gouvernements provinciaux sont toujours heureux d'administrer la législation fédérale ou les pouvoirs fédéraux qui leur sont délégués, mais protègent jalousement leur compétence provinciale.

Après plusieurs heures de discussion avec des fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux, au sujet des relations fédérales-provinciales, j'ai été frappé par la constance de leurs griefs et par leur pessimisme, en ce qui concerne les possibilités d'amélioration de ces relations. À quoi peut-on imputer l'état actuel des relations entretenues par le Fédéral et les provinces dans ce domaine?

Dans son étude des relations entre le Fédéral et les États aux États-Unis, Edward W. Weidner établit une distinction très pertinente qui nous aidera à mieux comprendre l'état actuel des relations fédérales-provinciales au Canada.

"Dans tout système fédéral, on remarque immédiatement deux grandes catégories de valeurs. Les premières sont liées aux organismes ou agences du gouvernement, ainsi qu'aux individus y appartenant, les secondes sont liées à des programmes ou à certains types de politiques existant en soi. On peut assimiler ces dernières à des objectifs d'organisation ou de programmation, basés sur des

principes; tandis que les premières se rattachent davantage à des buts circonstanciels de préservation. Les objectifs de programmation s'appliquent en général à l'adéquation des normes du service public: santé et bien-être minimum, amélioration de l'instruction publique, augmentation du réseau routier entre les États, accroissement du nombre des services offerts aux cultivateurs, etc . . . Les objectifs circonstanciels se rattachent à la préservation et à l'extension de l'influence des individus et des organismes ou agences du gouvernement: par exemple, protection du gouvernement de l'État contre "l'ingérence" de Washington, volonté d'un individu d'obtenir le pouvoir pour le pouvoir, protection d'une agence contre de prétendus ennemis."²¹¹

Nous cherchons tous à atteindre des objectifs qui soient d'une part fondés sur des principes, de l'autre conditionnés par les circonstances; les politiciens et fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux ne sont pas les seuls. Cependant, il semble que les difficultés qui surgissent au niveau des relations fédérales-provinciales en matière de protection du consommateur soient attribuables à un conflit entre les objectifs "circonstanciels" de chaque niveau gouvernemental.

Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont souvent discuté de la question des "objectifs basés sur des principes", à savoir: quel est le meilleur moyen d'obtenir la divulgation du coût du crédit quel que soit le genre de transaction, quelle est la meilleure façon de mettre sur pied un programme de garantie sur les maisons d'habitation. Mais il arrive fréquemment que des propositions basées sur des principes soient ramenées à leur aspect "circonstanciel" ou de "préservation", c'est-à-dire en quelle mesure cette proposition risque-t-elle d'affecter mon ministère, le Ministre, mon poste?

Les politiciens sont incontestablement intéressés à obtenir du crédit pour leurs programmes, et à accroître leur popularité et leur prestige auprès des électeurs. La protection du consommateur est un sujet très populaire dont la presse et la publicité n'ont pas tardé à s'emparer.

En outre, le gouvernement fédéral est très soucieux de manifester sa présence dans les provinces au niveau local. En réaction contre l'évolution à laquelle on assiste dans le début des années soixante,²¹² les autorités fédérales s'efforcent d'entretenir des liens directs avec les résidents de toutes les provinces, en particulier ceux de la province de Québec.

Les politiciens provinciaux estiment que la publicité dont jouissent les programmes et activités du gouvernement fédéral relativement aux affaires du consommateur, représente une menace à leur popularité et à leur prestige, et prétendent que c'est au détriment des gouvernements provinciaux que les activités du Fédéral dans la province obtiennent leur crédit. On assiste donc à une certaine rivalité et à une forte concurrence pour s'attirer l'attention des consommateurs. Par exemple, les politiciens et fonctionnaires provinciaux accordent une grande importance au fait que les chèques envoyés aux créanciers en vertu des plans de paiement méthodique des dettes que les provinces sont chargées d'administrer, soient émis par les gouvernements provinciaux, et soient libellés du nom du ministère de la consommation qui les a émis. Par ailleurs, les administrateurs fédéraux ont fait en sorte qu'il soit indiqué, soit sur la papeterie utilisée dans les bureaux provinciaux de protection du consommateur, soit d'une autre façon dans les bureaux eux-mêmes,²¹³ qu'il s'agit d'un projet financé et commandité par le gouvernement fédéral.

La rivalité qui existe entre les deux niveaux du gouvernement est plus ou moins forte selon l'importance accordée aux programmes relatifs à la protection du consommateur. Comme le dit Richard Simeon:

"Les possibilités de conflit seront d'autant plus nombreuses que les deux niveaux du gouvernement adopteront des attitudes interventionnistes. Il ne saurait y avoir de heurts sérieux si l'un se montre conservateur tandis que l'autre innove."²¹⁴

Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux considèrent souvent comme nuisible à leur carrière et à leur réussite professionnelle, toute initiative de la part de l'autre échelon du gouvernement. Par exemple, la proposition d'une nouvelle législation fédérale sur le crédit à la consommation menace les programmes provinciaux ayant trait au même sujet, ainsi que le prestige des employés des gouvernements provinciaux chargés de leur exécution.

Voici ce qu'écrivait en 1939, le juge Corry, de la Cour d'appel, sur les difficultés du fractionnement des compétences:

"Les fonctionnaires haut-gradés de n'importe quel ministère gouvernemental sont en général des hommes capables, qui assimilent leur fonction à une carrière... ou du moins à la meilleure perspective de carrière possible, dans l'état actuel des choses. Ils ne sauraient assumer leur rôle de fonctionnaire avec satisfaction, à moins que leur personnalité ne trouve son épanouissement dans leur travail. Nous essayons tous d'imposer notre marque à notre environnement. Pour gagner de l'assurance et impressionner nos supérieurs, il importe que nous ayons un rôle de responsabilité... Le fonctionnaire employé par une province sait que son avenir est entre ses mains (il en va de même des fonctionnaires du Dominion). S'il est capable et ambitieux, il tentera de contrôler les éléments qui l'empêchent d'être maître de la situation. Les actes et attitudes des fonctionnaires du Dominion font partie de ces éléments. Il est donc fortement motivé à tenter d'affirmer son pouvoir dans toutes les occasions de conflit. Il doit défendre avec conviction une politique administrative qui justifie et corrobore ses opinions. C'est-à-dire que, lorsque les idées des fonctionnaires fédéraux sont à l'encontre des siennes, il doit s'efforcer de faire adopter les siennes. En se montrant d'accord avec les propositions des fonctionnaires fédéraux, il incite la province à chercher quelqu'un qui aura plus d'originalité. Il désire que soit reconnue sa participation à l'administration du programme en question. Et la seule façon d'y arriver consiste à prouver que lui, comme son équipe, sont réellement responsables de la réalisation du programme. Au contraire, quand les choses vont mal, il est très tentant de rejeter la balle à quelqu'un d'autre, en se disant que l'on n'en serait pas là, si l'on avait eu la maîtrise entière de l'exécution du programme".²¹⁵

Ces intérêts sont-ils incompatibles? Doivent-ils nécessairement engendrer frictions et conflits? Ou bien y-a-t-il des raisons susceptibles de motiver les participants à chercher un compromis viable?

Avant de proposer au chapitre suivant un nouveau système de relations fédérales-provinciales, j'examinerai certains motifs susceptibles d'encourager les participants à utiliser le système en question, à des fins de discussion, de négociation et de règlement des conflits entre buts circonstanciels et buts fondés sur des principes.

CHAPITRE IV

LES MOTIFS JUSTIFIANT L'AMÉLIORATION DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES ET PROPOSITIONS DE RÉFORME DU CADRE ACTUEL DES RELATIONS

A. LES MOTIFS JUSTIFIANT L'AMÉLIORATION DES RELATIONS

Voici ce qu'écrivait Richard Simeon à propos des relations fédérales-provinciales au Canada :

"Depuis l'époque du Rapport Sirois-Rowell jusqu'à nos jours, les observateurs canadiens ont de tout temps critiqué le manque de procédures officielles de coordination, et formulé un certain nombre de suggestions visant à améliorer le système. Mais il semble que la souplesse du processus de décision dépende davantage de l'attitude et de l'ambition des participants, que de l'existence d'un système officiel."²¹⁶

Nous venons de voir au chapitre précédent, que les difficultés qui surgissent au niveau des relations fédérales-provinciales, ne dépendent pas seulement de la perception que les participants ont d'eux-mêmes et des autres, mais aussi d'un conflit réel d'objectifs. Quelles considérations pourraient bien influencer ces attitudes et ambitions, de manière à motiver les fonctionnaires à utiliser le système que nous proposons dans ce chapitre? Plusieurs auteurs canadiens ont fait part du travail effectué par les comités fédéraux-provinciaux lors de leurs assemblées passées, en matière de règlement de conflits et de négociation.²¹⁷ Mais bon nombre de ces comités traitaient de questions fiscales et techniques, et les intérêts en jeu étaient différents des intérêts actuels en faveur de la protection des consommateurs. Il serait naïf de croire que, parce que les travaux de ces comités ont été couronnés de succès, il suffit d'appliquer automatiquement les mêmes facteurs de motivation au domaine de la protection du consommateur.

Si l'on se rapporte à la distinction établie par Weidner entre objectif circonstanciel et objectif obéissant à des principes,²¹⁸ plusieurs raisons théoriques surgissent en faveur de l'amélioration des relations fédérales-provinciales dans le domaine de la protection du consommateur. Il va sans dire que la seule existence de telles raisons ne suffit pas à garantir leur amélioration, car les motifs contre cette amélioration risquent d'avoir plus de force sur un plan circonstanciel.

La première des raisons en faveur de l'amélioration des relations fédérales-provinciales tient à la nécessité d'établir certaines frontières juridictionnelles. Nous avons vu que ni l'A.A.N.B. ni nos tribunaux, n'ont réussi à fixer des limites à la compétence du Fédéral ou du Provincial en matière de protection du consommateur. En l'absence de directives constitutionnelles précises, il serait souhaitable que les deux niveaux du gouvernement se mettent d'accord sur une répartition des domaines communs, et sur l'utilisation adéquate de leurs pouvoirs exclusifs, afin de garantir le fonctionnement efficace de notre système de gouvernement fédéral. Les négociations ayant trait à la répartition des compétences doivent tenir compte de considérations d'ordre pratique. Mais, sans qu'il y ait pour cela d'importantes modifications constitutionnelles,²¹⁹ des accords intergouvernementaux doivent venir se greffer au système fédéral canadien, afin de délimiter l'étendue des pouvoirs respectifs de chaque niveau.

Le professeur Lederman déclare à ce sujet :

"Pourquoi notre pays serait-il mal gouverné si le gouvernement fédéral comme les gouvernements provinciaux se contentaient de remplir parallèlement leurs

fonctions, sans tenir compte de la liste des pouvoirs et responsabilités qui leur sont attribués, sans s'occuper de l'autre échelon du gouvernement? Il est indéniable que le pays serait mal gouverné. Je me demande même s'il y aurait encore un Canada aujourd'hui et, le cas échéant, comment il serait gouverné."²²⁰

Tous les gouvernements canadiens sont assujettis au fédéralisme, système qui a permis à dix provinces très différentes de constituer un pays vieux de plus d'un siècle. Après l'échec en 1971 de l'adoption d'une nouvelle constitution²²¹ visant à résoudre les problèmes du fédéralisme canadien, il semble que la réussite du fédéralisme soit subordonnée aux tentatives souvent décevantes et irrationnelles de coordination des activités fédérales et provinciales.

L'assouplissement des relations entre les deux niveaux est d'autre part souhaitable, si l'on veut éviter le double emploi des efforts et le gaspillage de ressources limitées. Nous avons vu au chapitre II qu'une même conduite ou attitude représente parfois une infraction à une loi fédérale et à une loi provinciale. Il serait bon d'envisager des moyens de concertation permettant d'éviter le chevauchement de la législation fédérale et provinciale au niveau de la rédaction des lois. S'il est impossible d'éviter un tel chevauchement, il serait souhaitable de fixer des compromis viables quant à l'application des lois en question. Cela permettrait une économie financière, dans la mesure où le nombre des administrateurs nécessaire à la mise en oeuvre de la législation serait diminué. Les considérations d'ordre budgétaire risquent de devenir très importantes, et l'on sait d'ores et déjà que le rythme de croissance des ministères et des programmes ayant trait à la consommation ne pourra pas être maintenu dans les années à venir. Tous les fonctionnaires que j'ai interrogés m'ont fait part des difficultés croissantes qu'ils rencontrent auprès du Conseil du trésor dont ils dépendent, ainsi que de la réticence de ce dernier à débloquer des crédits pour l'emploi d'un personnel permanent.²²² Il est probable que la période de croissance rapide qu'ont connue les ministères de la consommation, sera suivie d'une période de consolidation et de réévaluation des programmes et des priorités. Au cours de cette nouvelle phase, il serait bon de définir les domaines dans lesquels les services aux consommateurs offerts par le Fédéral et les provinces font double emploi, de façon à éviter le gaspillage et à tirer le maximum de profit des ressources limitées de chaque ministère.

Il y a un troisième motif méltant en faveur de la coopération fédérale-provinciale: éviter de court-circuiter la politique adoptée par l'autre niveau. Par exemple, en ce qui concerne le crédit à la consommation, il est fréquent que les compagnies de financement affirment qu'il est impossible d'atteindre l'objectif de divulgation du coût du crédit, tant que les provinces imposent de leur côté une méthode de calcul et de divulgation du coût du crédit accordé par le vendeur et de certains types de crédit du prêteur, quand le Fédéral, de son côté, impose une méthode différente de calcul et de divulgation de l'intérêt perçu par les banques et les prêteurs sur hypothèque. L'étiquetage des produits de consommation, domaine soumis à la fois à la législation du Fédéral et des provinces, risque également d'être l'objet de conflits entre lois et règlements fédéraux et provinciaux.²²³

Quatrième motif: il a toujours fallu beaucoup d'ingéniosité pour résoudre par l'exercice d'un pouvoir législatif exclusif des problèmes ayant trait à la consommation et exigeant des mesures conjointes du Fédéral et des provinces. La législation relative aux clauses de remise et aux billets du consommateur que nous avons déjà évoquée,²²⁴ fournit un précédent en ce domaine. Il existe deux domaines dans lesquels la protection du consommateur semble exiger une solution conjointe: la réglementation des cartes de crédit²²⁵ et les systèmes électroniques de paiement.²²⁶ Bien que tombant apparemment sous le coup de la législation fédérale,²²⁷ ces deux secteurs sont étroitement liés à la loi des ventes et aux droits des créanciers, qui sont de compétence provinciale. Toute initiative fédérale dans l'un ou l'autre domaine affectera donc les droits dont jouit le

consommateur en vertu de la loi provinciale. Il serait donc bon que des représentants fédéraux et provinciaux envisagent d'examiner les conséquences de toute nouvelle législation à l'endroit des consommateurs.

Un certain nombre de raisons circonstanciées peuvent être apportées en faveur de l'amélioration des relations fédérales-provinciales. Ces raisons ont trait à la "préservation et à l'extension de l'influence d'agences et d'organismes gouvernementaux comme d'individus."²²⁸ Tous les fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux se montrent désireux de dissiper le climat d'incertitude dans lequel ils travaillent. Comme le dit le professeur Corry:

"(Tout fonctionnaire provincial) doit tenter de contrôler les éléments qui l'empêchent d'être maître de la situation. Les actes et attitudes des fonctionnaires du Fédéral font partie de ces éléments. Il est donc fortement motivé à tenter d'affirmer son pouvoir dans toutes les occasions de conflit."²²⁹

Le Professeur Corry postule que la nécessité de réduire le climat d'incertitude provoquera inévitablement frictions et conflits. Cependant, il est possible d'en arriver à des compromis quant au domaine litigieux, surtout s'il s'avère impossible ou inapplicable qu'un échelon du gouvernement prenne en charge l'ensemble du secteur. L'établissement d'un compromis dans les zones de chevauchement contribuerait à réduire le climat d'incertitude dans lequel opèrent les fonctionnaires. Ces derniers pourraient consacrer davantage de temps et d'énergie à l'élaboration de lois et à l'application de programmes bénéfiques au consommateur canadien, au lieu de passer leur temps à envisager de nouvelles stratégies visant à court-circuiter les dernières initiatives de l'autre niveau gouvernemental.

La seconde raison d'ordre pratique est la suivante: le domaine de la protection du consommateur est suffisamment vaste pour justifier les activités des politiciens et fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux. Bien qu'on ne viendra jamais à bout de leur rivalité, on pourrait décider de diviser ce domaine de façon à ce qu'ils reçoivent le même crédit pour leurs programmes relatifs à la protection du consommateur, et puissent exercer leurs talents respectifs de créativité et d'administration. Un tel accord doit être fondé sur la croyance en la légitimité de l'activité fédérale ou provinciale dans telle ou telle zone.

Certains fonctionnaires provinciaux continuent de juger illégales les initiatives fédérales en matière de crédit à la consommation et de pratiques commerciales. Ce sont eux qui ont pris des initiatives dans ce domaine, et, selon eux, les fonctionnaires fédéraux ne font que tenter de s'approprier des secteurs appartenant aux provinces. Cependant, comme nous l'avons vu au second chapitre, le gouvernement fédéral est constitutionnellement autorisé à promulguer des lois et à élaborer des programmes ayant trait au crédit à la consommation et aux pratiques commerciales. Pour le moment, les provinces n'ont rien à gagner en adoptant une attitude agressive, visant à forcer le gouvernement fédéral à leur laisser le champ libre. Par ailleurs, le climat actuel des relations fédérales-provinciales serait meilleur si le Fédéral se donnait la peine de reconnaître la légitimité et l'existence de la législation provinciale concernant le crédit, et actuellement en vigueur, ainsi que des programmes en voie de formation.

On pourra en arriver à un accord mutuel sur la répartition du domaine de la protection du consommateur, à la condition que les deux niveaux du gouvernement admettent l'éventualité de la croissance de ce domaine, et l'existence d'un nombre suffisant de secteurs où chacun pourra indépendamment étendre ses pouvoirs. Certains fonctionnaires semblent redouter qu'après l'adoption d'une législation globale relative aux pratiques commerciales, la plupart des questions

ayant trait à la protection du consommateur ne soient résolues par des règlements établis en vertu de cette législation, et qui ne feront que renforcer les mécanismes administratifs nécessaires à leur application. Si des fonctionnaires des deux niveaux sont convaincus de la nécessité de limiter le nombre de lois possibles, cela explique peut-être la course contre la montre à laquelle on assiste actuellement pour voter des lois et s'approprier le plus grand nombre de secteurs possible. On peut d'autre part considérer ces démarches comme autant de mesures tactiques visant à constituer un actif échangeable par la suite, moyennant certaines concessions désirées. Même si on limite le nombre de lois possibles en matière de protection du consommateur (et là-dessus, les opinions varient), il faut reconnaître que les efforts de chaque gouvernement pour établir des lois, informer les consommateurs, et jouer un rôle de médiation dans les conflits liés à la consommation, n'ont eu qu'un impact superficiel, et que la majorité des Canadiens ignore totalement ces efforts. Je crois donc que les activités croissantes de chaque niveau gouvernemental offrent suffisamment de possibilités au niveau de l'administration comme de la mise en application. Quoiqu'il en soit, nous avons vu que la croissance des ministères de la consommation subira probablement un ralentissement dans les années à venir, ce qui risque d'encourager les fonctionnaires fédéraux et provinciaux à se partager la tâche . . .

La troisième raison d'ordre pratique consiste à éviter l'embarras politique. Les politiciens et administrateurs n'ont pas seulement intérêt à obtenir du crédit et à accroître leur prestige. Ils se soucient également d'éviter le scandale ou la censure. Si la tendance actuelle de chevauchement des lois et programmes se précise, il est à craindre que les deux niveaux de gouvernement soient l'objet de critiques de la part des hommes d'affaires et des contribuables. Pour toute personne désireuse de mener à bien ses affaires, il est indispensable que les lois aient une certaine rigueur et un certain caractère prévisible. Si, pour la même activité, une personne est assujettie à des lois fédérales et provinciales différentes, rédigées en termes généraux,²³⁰ elle ne ménagera certes pas ses critiques. Ce sera bien pire si certains hommes d'affaires sont condamnés pour infraction à une loi fédérale d'une part et provinciale de l'autre, et ce, pour le même motif, non-divulgaration du coût du crédit ou pratiques commerciales, par exemple. Dans des cas de "double condamnation", il est probable que les deux niveaux de gouvernement seront accusés de gaspiller l'argent des contribuables. Et le conflit sera à nouveau réglé de façon radicale par des personnes qui ne seront pas nécessairement concernées par des questions relatives à la consommation. Voici ce qu'en pense Donald V. Smiley:

"Les responsables de programmes savent que s'ils ne règlent pas les conflits intergouvernementaux "en famille"; ce sera des étrangers, motivés par des considérations autres que celles des groupes spécialisés, qui seront appelés à les régler . . . Il est de l'intérêt des spécialistes de programmes de maintenir leur importance relative."²³¹

B. PROPOSITIONS DE RÉFORME DU CADRE ACTUEL DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

À l'occasion des entretiens que j'ai eu avec des fonctionnaires chargés de la protection du consommateur, nous avons parlé des méthodes et procédures de réunion utilisées par les représentants fédéraux et provinciaux afin de traiter de certaines questions d'intérêt mutuel. Les fonctionnaires s'accordent à reconnaître que ce sont le hasard et les circonstances qui ont fait du système ce qu'il est aujourd'hui, inadapté aux besoins actuels et rempli de lacunes. La plupart des participants souhaitent que les assemblées fédérales-provinciales soient plus régulières et mieux structurées. J'ai donc inclus dans mon rapport certaines de leurs propositions.

1. Avant que les conférences interprovinciales annuelles des administrateurs n'aient lieu, les organisateurs devraient inviter les fonctionnaires provinciaux à formuler des

suggestions dans des domaines spécifiques de la protection du consommateur qui posent des difficultés, et où une plus grande coopération serait souhaitable. Ces suggestions et propositions pourraient être inscrites à l'ordre du jour d'une session spéciale de la conférence interprovinciale.

2. Au cours de cette session spéciale, les représentants provinciaux pourraient parler des questions qui les intéressent, et soumettre leurs propositions quant au règlement des problèmes ou à l'amélioration de la coopération fédérale-provinciale. Ces sessions auxquelles n'assisteraient que des fonctionnaires provinciaux permettraient de bien cerner les problèmes, et de clarifier les propositions et solutions. Il y aura vraisemblablement des sujets que seules certaines provinces seront intéressées à aborder avec les fonctionnaires du Fédéral, soit en raison de l'importance qu'elles accordent à ces sujets, soit parce qu'elles sont plus actives que d'autres provinces dans le domaine de la protection du consommateur. Il est néanmoins souhaitable que tous les fonctionnaires provinciaux puissent assister à la session ayant trait aux relations fédérales-provinciales ainsi qu'à la réunion qui la suivra avec les fonctionnaires fédéraux. La participation à toutes les assemblées des provinces moins intéressées est souhaitable, dans la mesure où elle est une expérience enrichissante qui peut s'avérer utile si ces provinces deviennent par la suite plus actives dans le domaine en question. En outre, leur présence permet d'éviter le danger de négociations bilatérales, qui est la cause de bien des rancœurs sur d'autres plans.²³²

Il est guère probable que ces sessions constituent la base d'un front commun de "marche sur Ottawa".²³³ En effet, les participants provinciaux ont le plus souvent des priorités et des philosophies sociales et politiques différentes.

3. Ces sessions interprovinciales permettraient l'établissement de listes de sujets et de propositions à discuter avec les fonctionnaires fédéraux. Ces propositions pourraient faire l'objet de circulaires qui seraient communiquées à toutes les provinces intéressées, et jointes à la proposition d'ordre du jour envoyée aux responsables fédéraux de la consommation.
4. Les responsables fédéraux continueraient de participer à toutes les sessions régulières de la conférence interprovinciale des administrateurs à l'exception de celle ayant trait aux questions fédérales-provinciales. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux pourraient profiter de leur présence à la conférence pour fixer une date commode pour discuter des questions fédérales-provinciales. Il serait bon que cette assemblée ait lieu dans les quatre ou six semaines suivant l'assemblée interprovinciale.
5. Une fois en possession de la liste de sujets, de propositions ou de circulaires communiquées par les provinces, le fonctionnaire fédéral devrait y ajouter les questions qu'il désire aborder avec les provinces, et leur envoyer ses propres documents et propositions. Plusieurs fonctionnaires que j'ai interrogés ont souligné l'importance de renseignements préalables quant à la portée des discussions souhaitées. Ils aimeraient être informés de l'orientation des débats afin de s'y préparer.
6. Seuls les sous-ministres, les administrateurs supérieurs et les experts de programmes devraient assister à l'assemblée fédérale-provinciale ayant lieu à quelques semaines de la conférence interprovinciale. Il faut espérer que la participation de fonctionnaires ayant des expériences et des fonctions similaires facilitera l'échange des idées et la marche des négociations. Voici ce qu'en disait D.V. Smiley:

1. L'amélioration des communications

Plusieurs fonctionnaires interrogés ont reconnu que le mécanisme actuel des relations fédérales-provinciales ne permet pas un échange de renseignements sur les attitudes et les prévisions d'ensemble des deux niveaux de gouvernement. Trop d'individus sont responsables de trop de domaines à la fois, paiement méthodique des dettes, crédit à la consommation, pratiques commerciales, par exemple. Il faut espérer que les réunions régulières des hauts fonctionnaires contribueront à faciliter les échanges au sujet des projets et des conceptions des divers participants relativement à leur compétence respective. L'amélioration des communications ne permet pas en soi de conclure à l'amélioration des relations fédérales-provinciales. Comme le déclare Richard Simeon:

"Même avec un système de renseignements parfait, les gouvernements poursuivront toujours des objectifs contradictoires."²³⁶

Disons donc qu'un bon système de communications est une condition nécessaire mais non-suffisante de l'harmonie des relations fédérales-provinciales.

L'échange de documents comportant des questions et propositions particulières sur certains points précis, doit permettre d'éviter les écueils du système actuel de concertation. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux n'attachent pas toujours le même sens au terme de "concertation", et cela donne lieu à des malentendus. Pour certains, "concertation" signifie faire connaître à l'avance leurs intentions de prendre telle ou telle initiative, et écouter poliment les commentaires; pour d'autres. Cela signifie participer et négocier dès les premières phases de l'élaboration d'une politique.

Il faut espérer qu'à l'issue de la discussion de points précis, chacun comprendra mieux ce qu'on attend des échanges de renseignements et des négociations dans les divers secteurs liés à la protection du consommateur. Il est peut-être plus facile d'en arriver à un accord sur l'échange de renseignements et la discussion de points précis, lorsque les deux niveaux de gouvernement se partagent un même domaine; c'est plus délicat lorsqu'un niveau a compétence législative exclusive dans le domaine en question. Par ailleurs, il serait bon d'envisager la question du secret professionnel au sein des divers gouvernements, et de se demander dans quelle mesure on peut dévoiler certains renseignements.

Par exemple, certains fonctionnaires m'ont avoué ne pas avoir le droit de faire connaître le contenu des lois et règlements avant qu'ils ne soient présentés en première lecture ou publiés dans la *Gazette*.

2. L'amélioration des moyens de coordination

L'amélioration d'un système de communications ne saurait être un but en soi, mais plutôt un moyen de parvenir à l'amélioration de la coopération sur les plans législatif et administratif.

Comme pour l'échange de renseignements, la mise au point d'un nouveau système ne suffit pas à garantir l'accroissement de la coopération et de la coordination entre le Fédéral et les provinces. En effet, les participants sont toujours libres de préférer une solution indépendante à une action conjointe, dans la poursuite de leurs objectifs particuliers. Mais, pour les raisons que nous venons d'analyser, on peut penser qu'une entente sera conclue dans le futur quant à la rédaction des lois et à la mise sur pied des programmes.

"Les attitudes, procédures et valeurs communes à certains groupes de spécialistes de programmes... constituent des normes auxquelles s'en remettent les fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux. Participer à un tel groupe ne signifie pas seulement partager des connaissances et des techniques, mais encore adhérer à un système de valeurs et à des objectifs communs liés aux politiques de l'État, qui concernent professionnellement ce groupe. Ce qu'a dit Seymour Lipset au sujet des bureaucraties s'applique à un tel groupe de spécialistes des relations fédérales-provinciales: "Il existe une tendance inhérente aux structures bureaucratiques qui consiste à soumettre les conflits aux décisions administratives d'experts, si bien que cette bureaucratisation finit par émonder la scène politique d'un certain nombre d'objets. Insister sur la nécessité de définir des critères objectifs comme fondement du règlement d'un conflit revient à reconnaître aux bureaucraties un rôle primordial de médiation".²³⁴

Cette réunion des fonctionnaires fédéraux et provinciaux doit essentiellement leur permettre de clarifier leurs objectifs et leurs positions, de déterminer les zones conflictuelles et les autres, et en fonction de cela, envisager des moyens de conciliation. Les sous-ministres et les hauts-fonctionnaires doivent examiner les propositions et en arriver à un accord entre eux, sans mettre en cause leur gouvernement respectif. Dans la plupart des cas, ils devront soumettre les propositions d'accord à l'approbation du ministre dont ils dépendent. Il est important qu'ils se mettent d'accord sur les mesures à prendre à l'issue de l'assemblée. Il suffit parfois d'un simple échange de lettres. En d'autres cas, d'autres réunions s'imposeront.

7. Il serait bon que les participants fédéraux et provinciaux se mettent d'accord au préalable sur la procédure à suivre, car la structure même des négociations risque d'avantager certains.²³⁵ Comme nous l'avons suggéré, il est important que l'ordre du jour soit mutuellement établi. Un fonctionnaire fédéral et un représentant provincial présideront tour à tour l'assemblée. L'idéal serait que l'assemblée soit présidée par le représentant d'une province ayant le moins d'intérêts en jeu dans les négociations.

Les fonctionnaires provinciaux objectent que la plupart des assemblées ont lieu à Ottawa. Il faudrait s'efforcer de les organiser dans diverses villes du Canada, selon que les provinces font ou non part de leur intention d'y participer.

8. De nombreux fonctionnaires reprochent aux conférences de ministres qui ont eu lieu par le passé de n'être qu'un exercice de relations publiques, et de trop rarement discuter ou régler des points importants. Cependant, elles permettent aux nouveaux ministres de se familiariser avec des questions relatives à la protection du consommateur et aux problèmes que posent les relations fédérales-provinciales. En outre, elles tendent à encourager la bonne volonté et à faciliter les communications et l'entente futures des participants. Je crois donc qu'il serait bon de réintroduire les conférences de ministres fédéraux-provinciaux, si possible après les assemblées des fonctionnaires.

C. LES OBJECTIFS SOUHAITABLES AU NIVEAU DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Le système et les procédures que nous venons de proposer permettront d'améliorer la coopération et les communications entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

a) *Coordination en matière de législation*

À ce niveau, la nature et le degré de coopération dépendent de ce que la législation concerne un domaine commun aux deux niveaux de gouvernement, ou dépend de la compétence exclusive d'un seul niveau.

En ce qui concerne les zones de chevauchement juridictionnel, il vaudrait mieux qu'une entente soit conclue quant à la répartition du domaine avant que la législation ne soit adoptée. On a établi ce genre d'accord dans d'autres domaines tels que l'agriculture, domaine relevant de l'autorité fédérale et provinciale en vertu de l'article 95 de l'A.A.N.B. Les ministères de l'agriculture des deux niveaux gouvernementaux ont mis au point des compromis viables, tant sur la répartition du domaine que sur la fourniture de services et de programmes différents à l'intention des cultivateurs canadiens.

Si chaque palier gouvernemental définissait les activités qu'il est le mieux placé pour mener à bien, il serait plus facile de se mettre d'accord ensuite sur la répartition des zones communes. Tous les fonctionnaires provinciaux que j'ai interrogés se sont montrés favorables aux initiatives fédérales en ce qui concerne les aliments, les drogues, la santé et la sécurité. Ils ne font pas d'objection à ce que la législation fédérale soit étendue aux marchandises remboursées et capitonnées, actuellement assujetties à la réglementation provinciale²³⁷ mais se prêtant mieux au contrôle fédéral. Ils ont déclaré ne pas avoir d'objection à ce que le Fédéral prenne en charge et mette en application certaines dispositions inappliquées des lois provinciales. Ils ont cité comme exemple le nouvel article de la *Loi sur les poids et mesures*²³⁸ qui déclare coupable d'infraction quiconque modifie ou règle les odomètres. Les lois provinciales sur les véhicules-automobiles contenaient des dispositions interdisant la même pratique, mais elles ont rarement donné lieu à des poursuites dans la mesure où les fonctionnaires provinciaux chargés de leur application n'étaient pas capables de faire les enquêtes policières nécessaires à l'obtention des preuves exigées. Certains fonctionnaires provinciaux se sont montrés heureux de l'initiative fédérale en ce domaine, et du succès de la G.R.C. à obtenir des condamnations en vertu des nouvelles dispositions fédérales.

Une technique législative utilisable à l'avenir dans les zones de chevauchement juridictionnel, consiste à adopter une législation conditionnelle, aux termes de laquelle une conduite ou pratique permise ou sanctionnée par un niveau du gouvernement ne saurait être interdite par l'autre niveau.²³⁹ Nous avons vu que cette technique a été appliquée aux nouveaux articles de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ayant trait à la vente pyramidale ou par recommandation.²⁴⁰

Un autre type de législation conditionnelle pourrait servir à coordonner les programmes fédéraux et provinciaux. La législation fédérale en matière de consommation pourrait contenir une disposition selon laquelle elle ne s'appliquerait que par voie de proclamation. La législation ou certaines parties seulement seraient proclamée dans les provinces où elle est jugée nécessaire. Ce serait là, pour le Fédéral, un moyen d'assurer des normes minimales de protection à l'ensemble des consommateurs canadiens. La loi fédérale s'appliquerait dans les provinces sans législation équivalente, mais non dans celles qui sont actives dans le domaine en question. L'article 198 de la *Loi sur la faillite*²⁴¹ constitue un précédent pour le Canada, puisque comme nous l'avons vu, la partie X de cette loi ne s'applique, en vertu de cet article, que dans certaines provinces.

Aux États-Unis, certaines lois relatives à la protection du consommateur comportent des dispositions similaires qui visent à assurer la complémentarité optimale de la législation fédérale et

des législations des États. En vertu de ces dispositions, qui sont le plus souvent incluses dans les lois fédérales, la législation des États prévaut lorsqu'elle garantit aux consommateurs une protection équivalente ou plus grande que la loi fédérale. Voici par exemple l'énoncé d'un article de la *Magnuson-Moss Warranty-Federal-Trade Commission Improvement Act*,²⁴² loi qui régit les garanties accordées par les fabricants de biens de consommation:

"Si, à la demande d'une agence d'état appropriée, la Commission décide... qu'une exigence de l'État en question à l'endroit d'une opération à laquelle ce titre s'applique (A), garantit aux consommateurs une protection plus grande que les exigences de ce titre et (B) n'alourdit pas indûment le commerce entre les États, alors cette exigence sera applicable... d'une façon qui sera précisée par la décision, et tant que l'état administrera et mettra effectivement en vigueur une telle exigence."

L'article 305 du *U.S. Consumer Credit Protection Act* constitue un autre exemple de ce type de technique:

"Le "Secretary of Labor" peut, par règlement, exempter des dispositions de l'article 303(a) les saisies-arrêts décrétées en vertu des restrictions sur les saisies-arrêts, qui sont substantiellement similaires à celles prévues par l'article 303(a)."²⁴³

Comme nous l'avons vu précédemment, cette tactique législative n'est possible que dans les zones de chevauchement juridictionnel; on ne peut s'en servir pour accorder aux provinces une compétence initiale.

Dans les domaines relevant exclusivement d'un seul palier, certains efforts de coopération ont été, par le passé,²⁴⁴ couronnés de succès. Afin d'assurer aux consommateurs une protection générale en ce qui concerne les cartes de crédit et les systèmes électroniques de paiement, les deux niveaux du gouvernement devront coordonner leurs activités.²⁴⁵

Une autre manière d'améliorer la coopération fédérale-provinciale serait que les provinces complémentent en quelque sorte la législation fédérale relative à la santé et à la sécurité, en déclarant la responsabilité civile sans égard à la faute, dans les cas d'infraction à ces lois. Plusieurs lois fédérales telles que la *Loi sur les Produits Dangereux*,²⁴⁶ la *Loi sur la sécurité des véhicules-automobiles*²⁴⁷ et la *Loi sur les Aliments et Drogues*,²⁴⁸ fixent des normes relativement aux dits produits, et prévoient les sanctions à appliquer en cas d'infraction. Si un produit n'est pas conforme à ces lois et provoque un dommage matériel ou une blessure corporelle, le fait de savoir que le fabricant sera poursuivi et passible d'une amende n'est qu'une piètre consolation pour le consommateur. Ce dernier a davantage intérêt à recevoir une indemnisation pour le dommage qui lui a été causé. Certains juges, au Canada et en Angleterre, ont accordé des dommages-intérêts pour des préjudices résultant du mépris d'une norme statutaire, en se fondant sur l'intention présumée de la législature ayant établi cette loi.²⁴⁹ Mais les lois fédérales dont nous avons parlé et qui concernent la santé et la sécurité ne se prononcent pas sur ce point. Même s'il est clair que l'intention du Parlement est de créer une cause civile de poursuite pour infraction à ces lois, rien ne dit qu'il a le droit d'agir de même pour ce qui est des législations basées sur le pouvoir du Fédéral en matière de droit pénal.²⁵⁰ Un consommateur peut réussir à obtenir des dommages-intérêts si toutefois le tribunal conclut à la négligence du fabricant. Mais, une telle conclusion ne découle pas automatiquement de l'infraction d'une norme statutaire, et la loi serait considérablement simplifiée si les provinces adoptaient une législation qui rende les fabricants responsables, sans égard à la faute, des torts occasionnés par leur mépris des normes fédérales de santé et de sécurité.

Ce type de législation provinciale contribuerait à établir un climat de certitude et simplifierait les efforts du Fédéral, dans la mesure où le risque d'être déclarés pleinement responsables des dommages subis par les consommateurs motiverait les fabricants à se conformer aux normes statutaires.

Comme dit le Professeur Linden:

“Une menace supplémentaire risque d'inciter les fabricants à respecter la législation. La tâche qui incombe au juge et au jury d'évaluer si la conduite du fabricant est raisonnable, n'est pas facile. Il n'y a pas toujours de preuves. Il y a parfois un grand nombre de témoignages techniques, souvent contradictoires, qu'il faut passer au crible. S'il suffisait purement et simplement d'une preuve de falsification ou autre infraction pour décréter la responsabilité, la tâche des juges s'en trouverait simplifiée, la prédictabilité accrue et, avantage supplémentaire découlant de cela, le règlement des délits serait chose beaucoup plus commune. Dans la plupart des cas, les producteurs sont capables de faire assumer à leurs clients le coût de la responsabilité en augmentant subrepticement leurs prix. Ce genre de menace jouerait à tout le moins un rôle préventif, et les ressources disponibles seraient mieux employées.”²⁵¹

b) *La coordination de l'administration*

L'administration et la mise en oeuvre des lois fédérales et provinciales dans les secteurs où ils empiètent les uns sur les autres gagneraient à faire l'objet d'un accord entre les fonctionnaires des deux niveaux. Si le même comportement ou le même acte constitue une infraction à une loi provinciale d'une part et fédérale de l'autre, les deux niveaux gouvernementaux auraient avantage à se mettre d'accord sur le type d'activités que chacun serait responsable de réprimer. Par exemple, nous avons vu au chapitre II que certaines publicités trompeuses enfreignent à la fois les dispositions de la *loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, et des lois provinciales sur les pratiques commerciales. Afin d'éviter de faire doublement des efforts, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux devraient décider du type de publicité que chaque niveau contrôlerait. Même si un accord est impossible quant à la répartition précise des tâches, il serait bon de mettre au point certaines procédures de notification, afin que fonctionnaires fédéraux et provinciaux ne fassent pas des enquêtes et ne poursuivent pas les mêmes firmes pour les mêmes motifs.

Parallèlement, les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ayant trait aux pratiques commerciales seraient appliquées dans les provinces n'ayant pas de législation équivalente afin de garantir aux consommateurs de l'ensemble du pays des normes minimales de protection.

Un autre mode de coopération serait d'en arriver à des accords, selon lesquels la législation d'un niveau gouvernemental est mise en oeuvre par l'autre. Nous avons vu que la partie X de la *loi fédérale sur la faillite* est administrée par des fonctionnaires provinciaux,²⁵² ce qui a donné lieu à un certain mécontentement.²⁵³ Mais l'expérience de la partie X risque de s'avérer utile dans la mesure où il sera possible de tenir compte des difficultés rencontrées dans le passé, lors des négociations à venir.

C'est peut-être là un moyen de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve plongé le crédit à la consommation. Si le gouvernement fédéral met à exécution ses plans de législation globale sur les divers types de crédit du vendeur et du prêteur, il serait bon d'envisager avec les provinces un compromis qui leur permettrait de mettre en vigueur, totalement ou partiellement, la nouvelle législation sur le crédit à la consommation. Une nouvelle loi fédérale aura l'avantage d'uniformiser

la législation à l'échelon national, et les méthodes de divulgation du coût du crédit, quel qu'il soit. Les provinces ont déjà un personnel expérimenté et disposent d'un accès direct aux registres provinciaux des ventes à tempérament et des nantissements mobiliers, ce qui facilite le contrôle de tous les genres de prêts aux consommateurs.

CONCLUSION

Tout au long de la rédaction de mon étude, j'ai gardé à l'esprit l'avertissement suivant, que je dois au professeur Smiley:

"Malgré l'insistance des fonctionnaires et des spécialistes canadiens sur la nécessité de coordonner les activités du Fédéral et des provinces au nom de la raison, il semble que l'absence de simplicité ressentie au niveau individuel soit directement responsable de conflits insolubles."²⁵⁴

Il est vrai que la protection du consommateur est un domaine mineur des relations fédérales-provinciales, et que les stratégies des divers participants obéissent à des politiques gouvernementales d'ensemble ou à des directives visant à gouverner tous les aspects des relations intergouvernementales. Mais, c'est justement en raison de la spécialisation et de la faible ampleur du domaine de la protection du consommateur, qu'il faut permettre aux participants de conclure des accords et de promouvoir la coopération, afin que tous les Canadiens bénéficient d'un programme bien coordonné de protection.

De nombreux auteurs se sont appliqués à démontrer que les conflits fédéraux-provinciaux sont plus souvent imputables à des intérêts contradictoires qu'à un manque d'information ou à l'absence de procédures officielles de coordination.

Dans le domaine des relations industrielles, il a fallu obliger les ouvriers et le patronat à se rencontrer et à négocier de bonne foi, afin de résoudre leurs conflits d'intérêts. Il y a eu beaucoup de grèves et de lockouts mais, d'une manière générale, il semble que ce système de conventions collectives libres soit la meilleure solution à des conflits industriels. En ce qui concerne les relations fédérales-provinciales, il appartient aux participants eux-mêmes de décider de négocier. Comme j'ai tenté de le démontrer tout au long de ce rapport, la nécessité d'une entente entre le Fédéral et les provinces dans le domaine de la protection du consommateur tient à la nature même d'une constitution fédérale fondée sur la répartition des pouvoirs. Les problèmes qui surgissent en matière de protection du consommateur sont dûs à la complexité de notre société moderne et exigent que les deux niveaux de gouvernement coordonnent l'exercice de leurs pouvoirs législatifs. L'avenir seul nous dira s'il faut savoir gré aux responsables tant fédéraux que provinciaux d'avoir tenté, avec honnêteté et sincérité, de promouvoir le fédéralisme dans le domaine de la protection du consommateur.

NOTES EXPLICATIVES

- ¹ Pour un exposé général au sujet de la protection du consommateur, consulter: J.S. Ziegel, *The Future of Canadian Consumerism* (1973), 51 Can. B. Rev. 91.
- ² Colombie-Britannique, *Consumer Protection Act*, S.B.C. 1967, c.14, ss.17-20; *The Trade Practices Act*, S.B.C. 1974, c.96, s.3; Alberta: *The Unconscionable Transactions Act*, R.S.A. 1970, c.377; Saskatchewan, *The Unconscionable Transactions Relief Act* 1967 s.s. 1967, c.86; Manitoba, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.M. 1970, U-20; Ontario, *The Unconscionable Transactions Relief Act* R.S.O. 1970, c.472, *Consumer Protection Act*, S.Q. 1971, c.74s.118; Québec *Code Civil* art. 1001-02, 10 40c; Nouveau-Brunswick, *The Unconscionable Transactions Relief Act* R.S.N.B. 1973, c.U-1; Nouvelle-Écosse, *The Unconscionable Transactions Relief Act* R.S.N.S. 1967, c.319; Île-du-Prince-Édouard, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, S.P.E.I. 1964, c.35; Terre-Neuve, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.N. 1970, c.382.
- ³ Colombie-Britannique, *The Consumer Protection Act*, S.B.C. 1967, c.14 tel qu'amendé, Partie II s.7; Alberta, *The Direct Sales Cancellation Act*, R.S.A. 1970, c.110, tel qu'amendé; Saskatchewan, *The Direct Sellers Act* R.S.S. 1965, c.331 tel qu'amendé; Manitoba, *The Consumer Protection Act*, R.S.M. 1970, c.200, tel qu'amendé; Ontario, *The Consumer Protection Act* S.O. 1971, c.74 tel qu'amendé, Division V; Nouveau-Brunswick, *The Direct Sellers Act* R.S.N.B. 1973, c.D-10; Nouvelle-Écosse, *The Direct Sellers Act*, S.N.S. 1969, c.5; doit être remplacé par proclamation par *The Direct Sellers Licensing and Regulation Act* S.N.S. 1975, c.9; Île-du-Prince-Édouard, *The Direct Sellers Act* S.P.E.I. 1970, c.96 tel qu'amendé.
- ⁴ Colombie-Britannique, *The Consumer Protection Act* S.B.C. 1967, c.14 tel qu'amendé, ss 11-14; Alberta, *The Credit and Loans Agreements Act* R.S.A. 1970, c.73; tel qu'amendé; Saskatchewan, *The Cost of Credit Disclosure Act* ss 1967, c.85; Manitoba, *The Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200; tel qu'amendé, ss 13 et suivantes; Ontario, *The Consumer Protection Act*, R.S.O. 1970, c.82 tel qu'amendé, ss 36 et suivantes; Québec, *Code Civil du Québec* art. 1561a; Nouveau-Brunswick, *Cost of Credit Disclosure Act* R.S.N.B. 1973 c.C-28; Nouvelle-Écosse, *Consumer Protection Act* 1967, tel qu'amendé; Terre-Neuve, *The Consumer Protection Act* R.S.N. 1970, c.256.
- ⁵ Colombie-Britannique, *Consumer Protection Act* S.B.C. 1967, c.14 tel qu'amendé; s.15; Alberta, *Conditional Sales Act*, S.A. 1971, c.18 s.18 1(2); Saskatchewan, *Cost of Credit Disclosure Act* 1967, ss 1967, c.85, tel qu'amendé, s.16A; Manitoba, *Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200, tel qu'amendé, s.67; Ontario, *Consumer Protection Act* R.S.O. 1970, c.82, tel qu'amendé, s.42A; Québec, *Loi sur la Protection du Consommateur*, S.Q. 1971, c.74, tel qu'amendé, s.19; Nouveau-Brunswick, *Cost of Credit Disclosure Act* R.S.N.B. 1973, c.C-28, tel qu'amendé, s.22; Nouvelle-Écosse, *Consumer Protection Act* R.S.N.S. 1967 c.53 tel qu'amendé, s.20B; Île-du-Prince-Édouard, *Consumer Protection Act* 1967 S.P.E.I. 1967, c.16, tel qu'amendé, s.20A.
- ⁶ Colombie-Britannique, *Sale of Goods Act* R.S.B.C. 1960, c.344, tel qu'amendé S.A. 1971, c.52 s.1; c.84, s.17; *Consumer Protection Act* S.B.C. 1967, c.14 tel qu'amendé, s.21; Alberta; *The Sale of Goods Act* R.S.A. 1970, c.327, s.55; *The Farm Implements Act*, R.S.A. 1970, c.136 tel qu'amendé, s.9; Saskatchewan, *Agricultural Implements Act* s.s. 1968, c.1 tel qu'amendé, s.26; Manitoba, *Farm Machinery and Equipment Act* S.M. 1970, c.F-40 tel qu'amendé, s.26; Manitoba, *Farm Machinery and Equipment Act* S.M. 1970, c.F-40 tel qu'amendé, s.26; Manitoba, *Farm Machinery and Equipment Act* S.M. 1970, c.F-40 tel qu'amendé, s.26.

qu'amendé, s.17; *Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200, s.58; Ontario, *Consumer Protection Act* R.S.C. 1970, c.82 tel qu'amendé, s.44a; Nouvelle-Écosse, *Consumer Protection Act*, R.S.N.S. 1967, c.53 tel qu'amendé, s.20c 2.

⁷Colombie-Britannique, *Fair Sales Practices Act* S.B.C. 1973, c.32, 2^{ième} partie, (sera modifiée en *Pyramid Distributors Act* par le bill 10, 1975); Alberta, *The Franchises Act* S.A. 1971, c.38 tel qu'amendé s.11; Saskatchewan, *The Pyramid Franchises Act* s.s. 1972, c.98; Manitoba, *The Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200 tel qu'amendé, s.60(2); Ontario, *The Pyramid Sales Act* S.O. 1972, c.57; Québec, *Loi sur la Protection du Consommateur* S.Q. 1971, c.74.

⁸Colombie-Britannique, *Debt Collection Act* S.B.C. 1973, c.26; Alberta, *The Collection Agencies Act* R.S.A. 1970, c.55; Saskatchewan, *The Collection Agents Act* S.S. 1968, c.11, tel qu'amendé; Manitoba, *The Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200, tel qu'amendé; Ontario, *The Collection Agents Act* R.S.O. 1970, c.71, tel qu'amendé; Québec, *Loi sur les Agences de Recouvrement* R.S.Q. 1964, c.43. (Voir le bill 26, *Loi sur les Agences de recouvrement*, qui, s'il est adopté marque un éloignement important par rapport à la loi de 1964); Nouveau-Brunswick, *Collection Agencies Act* R.S.N.B. 1952, c.31 tel qu'amendé; Nouvelle-Écosse, *The Collection Agencies Act* R.S.N.S. 1967, c.38 tel qu'amendé; *The Collection Act* R.S.N.S. 1967, c.39.

⁹Colombie-Britannique, *Personal Information Reporting Act* S.B.C. 1973, c.139; Saskatchewan, *The Credit Reporting Agencies Act* s.s. 1972, c.23; Manitoba, *The Personal Investigations Act* S.M. 1971, c.P-33; Ontario, *The Consumer Reporting Act* S.O. 1973, c.97; Québec, *Loi de la Protection du Consommateur* S.Q. 1971, c.74; Nouvelle-Écosse, *Consumer Reporting Act* S.N.S. 1973, c.4; Île-du-Prince-Édouard, *Consumer Reporting Act* S.P.E.I. 1974, c.67; Terre-Neuve, *The Credit Reporting Agencies Act* S.N. 1973, Loi No. 76.

¹⁰Colombie-Britannique, *Motor Vehicle Act* R.S.B.C. 1960, c.253 tel qu'amendé; ss.2, 29-35; Alberta, *The Highway Traffic Act* R.S.A. 1970 c.169, ss.232-35; Saskatchewan, *The Motor Dealers Act* ss. 1966, c.95 (Reg 129/66); Manitoba, *The Highway Traffic Act* R.S.M. 1970, c. H-60 (Reg 1971 H-60, R-12, R-3); Ontario, *Motor Vehicle Dealers Act*, R.S.O. 1970, c.473 tel qu'amendé (Reg 98/71); Québec, *Code de la Route* R.S.O. 1964, c.231, tel qu'amendé (O.C. 3306-72); Nouveau-Brunswick, *Motor Vehicle Act* R.S.N.B. 1973 C M.17 tel qu'amendé; Nouvelle-Écosse, *Motor Vehicle Act* R.S.N.S. 1967, c.191, ss.19, 46-49 tel qu'amendé; Île-du-Prince-Édouard, *The Highway Traffic Act* S.P.E.I. 1964, c.14 tel qu'amendé (voir aussi bill 1975.15) *Vehicle Dealers and Salesman Act*; Terre-Neuve, *Highway Traffic Act* R.S.N. 1970, c.152 tel qu'amendé ss. 15-25.

¹¹Colombie-Britannique, *Mortgage Brokers Act* S.B.C. 1971, c.36 tel qu'amendé; Alberta, *The Mortgage Brokers Registration Act* R.S.A. 1970, c.242; Saskatchewan, *The Mortgage Brokers Act* ss.1967, c.76 tel qu'amendé; Manitoba, *The Mortgage Brokers and Mortgage Dealers Act* S.M. 1971, c.26 tel qu'amendé; Ontario, *The Mortgage Brokers Act* R.S.O. 1970, c.278 tel qu'amendé; Québec, *Loi sur les agences de courtage immobilier* R.S.Q. 1964, c.267 tel qu'amendé; Nouveau-Brunswick, *Real Estate Agents Licensing Act* R.S.N.B. 1960-61, c.16 tel qu'amendé Nouvelle-Écosse, *Mortgage Brokers and Lenders Registration Act* R.S.N. 1967, c.189; Île-du-Prince-Édouard, *The Real Estate Trading Act*, S.P.E.I. 1968, c.47 tel qu'amendé; Terre-Neuve, *Real Estate Trading Act* R.S.N. c.326 tel qu'amendé.

¹²Colombie-Britannique, *The Trade Practices Act* S.B.C. 1974, c.96. (Le bill 88, 1975 définit plusieurs justifications qui seront ajoutées à la loi). Alberta, *The Unfair Trade Practices Act*

1975, bill 21; Manitoba, *Trade Practices Enquiry Act* R.S.M. 1970, c.T-110, tel qu'amendé (dispositions relatives uniquement à l'enquête); Ontario, *Business Practices Act* S.O. 1974, c.131.

¹³ Ontario, *The Travel Industry Act*; Québec, *Loi sur les Agences de Voyage* 1974, Bill 19.

¹⁴ S.R.C. 1970, c.B-1.

¹⁵ *Loi modifiant la loi sur la faillite* 1966 S.C. c.32, voir maintenant *Loi sur la faillite* S.R.C. 1970, c. B-3.

¹⁶ *Loi sur les lettres de change* R.S.C. 1970, c.B-5, tel qu'amendé, voir également J.S. Ziegel, *Consumerism in Canada*, 78 *Canadian Bankers* No. 6, page 4.

¹⁷ S.C. 1968-69, C-116, se reporter à la note 109.

¹⁸ *Loi sur la Sécurité des véhicules-automobiles* R.S.C. 1970, (1er supp.) c.26.

¹⁹ *Loi sur les produits dangereux* S.R.C. 1970, c.H-3.

²⁰ *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de Consommation* S.C. 1970-71, c.41.

²¹ J.S. Ziegel, traite de cette question dans son article "Canadian Consumer Reporting Legislation: Trends and Problems" 1973 11 O.H.L.J. 503 pages 504-507.

²² Conseil économique du Canada, *Rapport provisoire* (1967) Imprimeur de la Reine, Ottawa page 1.

²³ Ibid. p. 22.

²⁴ Bill C-161, *Loi établissant un ministère de la Consommation et des Corporations*. Ce bill a été adopté en 1967 et devient le chapitre 16, S.R. 1967. Voir aussi J.S. Ziegel, "Retail Installment Sales Legislation: A Historical and Comparative Survey" 1962. 14 U de T. Law J.143. On trouvera la liste des lois du Parlement intéressant les consommateurs dans le *Rapport provisoire du Conseil économique du Canada* page 57. Voir note ci-dessus.

²⁵ Consulter le rapport final du Select Committee of the Ontario Legislative on Consumer Credit, Sessional Paper No. 85, 1965.

²⁶ S.O. 1966, c.24.

²⁷ S.O. 1966, c.23.

²⁸ *Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations* ss. 1972, c.27; *Department of Consumer Services Act* S.B.C. 1973, c.108, *Department of Consumer Affairs Act* S.A. 1973, c.22; *Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200.

²⁹ 1967, 30 & 31 Victoria, c.3 (U.K.) cité ici comme l'A.A.N.B.

- ³⁰ J'ai été très influencé dans ce chapitre par les ouvrages du Professeur W.R. Lederman, en particulier "*The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Powers in Canada*;" McPherson and Crepeau (eds), *The Future of Canadian Federalism* (1965), University of Toronto Press, page 91.
- ³¹ D.V. Smiley, *Documents de la Commission Royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Vol. 4, "*Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, (1970) Information Canada, pages 1-2.
- ³² *Rapport final du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada* (1972) page 43; Imprimeur de la Reine, Ottawa.
- ³³ *Reference Re: Regulation and Control of Aeronautics in Canada* (1930) S.C.R. 663, page 685. Cet argument, fondé sur l'efficacité a souvent été avancé par les provinces. Par exemple, dans le cas de *Burns Foods Ltd. c. A.G. of Manitoba* (1973), 40 D.L.R. (3d) 731, on a demandé à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une ordonnance émise par le Manitoba Hog Producers' Marketing Board. Le conseil avait interdit aux Manitoba Packers d'abattre des porcs autres que ceux achetés par le Conseil. Cette ordonnance était nécessaire à la réalisation d'un plan efficace visant à réglementer la commercialisation des porcs dans la province. Sans l'ordonnance, les Manitoba Packers auraient fait échec à ce plan en achetant des porcs directement des producteurs de la Saskatchewan. La Cour suprême du Canada déclara cette ordonnance contraire à la constitution dans la mesure où elle vise à réglementer le commerce interprovincial. Voir aussi: *Interprovincial Cooperatives Ltd. and Dryden Chemical Ltd. c. la Reine* (1975) 5 W.W.R., 383.
- ³⁴ Art. 91(2).
- ³⁵ Art. 91, par. (15)(16).
- ³⁶ Art. 91(17).
- ³⁷ Art. 91(18).
- ³⁸ Art. 91(19).
- ³⁹ Art. 91(21).
- ⁴⁰ Art. 91 (22)(23).
- ⁴¹ Art. 91(27).
- ⁴² Art. 92(23).
- ⁴³ Art. 92(10).
- ⁴⁴ Art. 92(14).
- ⁴⁵ Art. 92(16).

⁴⁶ *Rapport de la Commission Royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces* (1940), Ottawa, Imprimeur de la Reine 1954, (désigné ici sous le nom de Rapport Sirois-Rowell). Ce rapport déclaré à la page 192:

"Il y a beaucoup de vérité mais aussi d'exagération dans l'affirmation selon laquelle la clause relative à la propriété et aux droits civils est devenue la clause constituante de la Constitution."

Cependant, dans *re La Loi sur la Commercialisation des produits de Ferme* (1957) 7 D.L.R. 237, le juge Bond déclare à la page 270-71:

"... la catégorie (16) (de l'A.A.N.B.) contient ce que l'on pourrait appeler le pouvoir constituant des provinces."

Voir aussi: "*The Report of the Royal Commission on the Cost of Borrowing Money, Cost of Credit and Related Matters in the Province of Nova Scotia.*" (Rapport Moreira) rapport final (1965) para. 462, page 270.

⁴⁷ W.R. Lederman, *Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation*. Cette étude a été exposée lors de l'assemblée des *Associated Canadian Law Teachers* qui a eu lieu à Edmonton, Alberta, en juin 1975.

⁴⁸ 14 Geo. III, c.83 (U.K.). Voir la discussion de cette loi dans *Citizens Insurance Co. c. Parsons* (1881-82), 7 A.C. 94, pages 106-110.

⁴⁹ Rapport Rowell-Sirois cité *ci-dessus*, page 35. Voir le chapitre sur la nature de la Confédération page 29-36.

⁵⁰ Voir W.R. Lederman, "The Balanced Interpretation of Federal Distribution of Legislative Powers in Canada" *ci-dessus* note 30 page 93-100.

⁵¹ S.S. 1943, c.18 tel qu'amendé, s.s. 1949, c.31.

⁵² *Canadian Banker's Association contre A.G. Saskatchewan* (1955) 5 D.L.R. 736; (1956) S.C.R. 31.

⁵³ Voir Laskin, *Canadian Constitutional Law*, ed. A. Abel.

⁵⁴ S.O. 1966, c.142.

⁵⁵ S.R.C. 1970, c.C-34, art 358.

⁵⁶ W.R. Lederman, voir *ci-dessus* note 50, page 102-103.

⁵⁷ W.R. Lederman, "Some Forms of Co-operative Federalism" (1967) 45 *Can. B. Rev.* 409 page 417.

⁵⁸ *Canadian Banker's Association contre A.G. Saskatchewan*, voir note 52.

⁵⁹ (1960) S.C.R. 776; 25 D.L.R. (2d) 225.

⁶⁰ Cour d'Appel du Québec NO. 09-000940-74, 20 juin 1975. (N'a pas encore été rapporté au moment de la rédaction de cette étude).

- ⁶¹ S.Q. 1971, c.74, règlements généraux, para. 11.51-11.55, O.C. 3268-72, art 1.
- ⁶² Cette question a déjà été étudiée par Ronald I. Cohen dans: "Advertising to Children: The Constitutional Validity of Québec's Regulation," (1974), 12 Pat. Rep. 173.
- ⁶³ *C.F.R.B. contre le Procureur Général pour le Canada et alia* (1973) 38 D.L.R. (3d) 335.
- ⁶⁴ *Rv. Telegram Publishing Co. Ltd.*, (1960), 25 D.L.R. (2d) 471; (1960) O.R. 518; *Benson and Hedges (Canada) Ltd. et al. contre P.C. C.B.* (1972), 27 D.L.R. (3d) 257; (1972) 5 W.W.R. 32. Voir aussi: Cohen, note ci-dessus 62 page 184; M. Gardiner, "Alcoholic Beverage Advertising on Radio and Television in Canada" (1969), 1 Con. Comm. Law J.107; R.G. Atkey, "The Provincial Interest in Broadcasting Under the Canadian Constitution", *The Confederation Challenge*, Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports, vol. 2, page 189-225.
- ⁶⁵ *Re Regulation and Control of Radio Communication*, (1932) A.C. 3045; (1932) 2 D.L.R. 81.
- ⁶⁶ *Johannesson c. West St. Paul* (1952) 1 S.C.R. 292; (1951) 4 D.L.R. 609; *Campbell-Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.* (1954) S.C.R. 207; *Commission du Salaire Minimum c. Bell Telephone Co.* 1966 S.C.R. 767. Voir: Professeur P.W. Hogg, "Proposals for a Mutual Fund Law for Canada", v. 1, J.C. Baillie et W.M.H. Grover eds., Information Canada, Ottawa. 1974; P. Weiler, "The Supreme Court of Canada", 24 U. of T. Law J. pages 324-325.
- ⁶⁷ Voir ci-dessus, note 66.
- ⁶⁸ Cohen, voir note 66.
- ⁶⁹ Ci-dessus, note 3.
- ⁷⁰ Discours du Trône, 30 sept. 1974, Débats de la Chambre des communes du Canada, 1974, p. 6. Voir: *Loi sur l'intérêt*, S.R.C. 1970, c.1-18, *Loi sur les Petits Prêts*, S.R.C. 1970, c.S-11.
- ⁷¹ Discours prononcé par l'honorable André Ouellet devant les Chambres de Commerce des Jeunes du Bas St-Laurent, à Rimouski, Québec, le 28 avril 1975.
- ⁷² S.C. 1906, c.32. L'Ontario a adopté ce type de législation dès 1912, voir *Money Lenders Act*, S.O. 1912, c.30, art 5-8; *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.O. 1960, c.410; Terre-Neuve adopte son *Unconscionable Transactions Relief Act* en 1962, voir: S.N. 1962, Loi No. 38.
- ⁷³ *Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.O. 1970, c.472.
- ⁷⁴ *A.G. Ont. c. Barfried Enterprises*, (1963) S.C.R. 570; 42 D.L.R. (2d) 137.
- ⁷⁵ R.S.O. 1960, c.410.
- ⁷⁶ (1962), 35 D.L.R. (2d) 449; (1962) O.R. 1103.
- ⁷⁷ Voir ci-dessus, note 74.

⁷⁸ W.R. Lederman, "Some Forms and Limitations of Cooperative Federalism (1967), 45 Can. B. Rev. 409, pages 417-18, 434; W.R. Lederman, *The Balanced Interpretation of Federal Distribution of Legislative Power in Canada*, ci-dessus note 30, page 97; Moreira Report, Vol. 1, ci-dessus note 46, pages 232-35, 266, 281, 283, 286, 300, 301; *Procès-verbal du Comité Mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur le Crédit à la Consommation*, pages 41-50, 371-72, 480; J.S. Ziegel, "Consumer Credit Regulation: A Canadian Consumer-Oriented Viewpoint", ci-dessus note 21, pages 496-97; H.B. Shaffer, *Case and Comment*, (1965) 11 McGill L.J. 268.

⁷⁹ Ci-dessus, notes 56, 57.

⁸⁰ Ci-dessus, note 70.

⁸¹ Martland and Ritchie, J.J. (1963) S.C.R. 570 page 580.

⁸² Ci-dessus, page 575.

⁸³ Ci-dessus, page 577-78.

⁸⁴ Ci-dessus, page 579.

⁸⁵ Ci-dessus, note 3.

⁸⁶ Ci-dessus, note 14.

⁸⁷ Les causes ayant trait à un conflit entre lois fédérales et provinciales sont analysées plus loin. On trouvera à la page 35, sous la rubrique "intention du Parlement" une discussion à propos du test auquel on pourrait soumettre cette législation pour décider du conflit; c'est-à-dire qu'en établissant un code général de divulgation en conformité avec la Loi sur les banques, le Parlement tentait d'englober toute la législation des provinces relative aux prêts bancaires.

⁸⁸ *Tennant c. Union Bank of Canada*, (1894) A.C. 31 (P.C.).

⁸⁹ Voir ci-dessus, note 88, page 31.

⁹⁰ Ci-dessus, note 70.

⁹¹ Voir l'exposé de J.S. Ziegel dans le procès-verbal du Comité Mixte, ci-dessus, note 78, pages 480-81

⁹² Voir G. LeDain, *Sir Lyman Duff and the Constitution*, (1974) 12 O.H.L.J. 261, pages 268-76.

⁹³ Ci-dessus, note 70.

⁹⁴ Procès-verbal du Comité Mixte spécial, ci-dessus note 78, page 19.

⁹⁵ Pour une plus ample discussion de cette notion, voir: Warren, "Regulation of Finance Changes in Retail Instalment Sales" (1959) 68 Yale L.J. 839, pages 840-851; J.S. Ziegel, "The Legal Regulation of Consumer Credit, Consumer Credit in Canada: Procès-verbal d'une conférence au

sujet du crédit à la consommation, Ziegel and Olley eds. (1966), 31 Sask. B. Rev. 103; J.S. Ziegel, *Consumer Credit Regulation: a Canadian Consumer Oriented Viewpoint*, ci-dessus note 78 pages 496-97; B.A. Curran, *Trends in Consumer Credit Legislation*, (1966) p. 13-14, 84-90; Harvin Pitch, "Consumer Credit Reform", (1972) 5 Ottawa L. Rev. 324, pages 327 et 335. J.S. Ziegel, "Retail Instalment Sales Legislation: a Historical and Comparative Study" (1962), 14 U. of T. Law j. 143, page 153, note 67; R.C.C. Cuming, *Consumer Credit Law*, *Studies in Canadian Business Law* (1971), G.H.L. Fridman (ed) 87, page 89.

⁹⁶ *Beete c. Bigoods* (1827), 108 E.R. 792.

⁹⁷ Ci-dessus page 793.

⁹⁸ Harvin Pitch, "Consumer Credit Reform" ci-dessus, note 95.

⁹⁹ *Report of the Committee on Consumer Credit*, vol. 1, H.M. Stationery Office, London, Cmnd. 4596, page 184.

¹⁰⁰ Mais voir aussi contre: *Leila Mourning, Mourning c. Family Publication Services, Inc.* (1973), 93 S.C.R. 1652 (U.S. Sup. Ct.) La majorité des membres de la Cour ont soutenu que les souscriptions en vue de l'achat à tempérament de revues, constituent une infraction aux lois prévoyant la divulgation du coût du crédit, dans la mesure où la souscription contient un intérêt sur le crédit "dissimulé".

¹⁰¹ *Montreal c. Montreal Street Ry.* (1910), 43 S.C.R., 197, page 232.

¹⁰² *Ontario Business Practices Act*, ci-dessus note 12. *Colombie-Britannique Trade Practices Act*, ci-dessus note 12.

¹⁰³ *The Unfair Trade Practices Act*, ci-dessus note 12.

¹⁰⁴ *Ontario, Business Practices Act*, ci-dessus note 12, art. 6; *Colombie-Britannique Trade Practices Act*, ci-dessus note 12, art. 16.

¹⁰⁵ *Ontario*, art. 9; *Colombie-Britannique* art. 15.

¹⁰⁶ *Ontario*, art. 17; *Colombie-Britannique*, art. 25.

¹⁰⁷ *Ontario*, art. 2(c); *Colombie-Britannique*, art. 2(3)(s).

¹⁰⁸ S.R.C. 1970, c. C-23, tel qu'amendé.

¹⁰⁹ *Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur les banques et abrogeant la Loi ayant pour objet la modification de la Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et le Code criminel*. Bill C-2, 1974-75; voir en particulier le paragraphe 36 "Garanties", 36.2 "double étiquetage", 37(2) "vente à prix d'appel", 36.3 "vente pyramidale" et 37.2 "concours publicitaires".

¹¹⁰ Voir Laskin, ci-dessus, note 53 "Note on Provincial Regulation of Business" page 407.

¹¹¹ Art. 92(9) de l'A.A.N.B.

¹¹² On trouvera l'énoncé d'une décision nouvelle analysant les rapports entre les conflits de lois ou de règles et les limites territoriales du pouvoir législatif provincial dans le cas suivant: *Interprovincial Cooperatives Ltd., and Dryden Chemicals Ltd. c. la Reine*, ci-dessus note 33.

¹¹³ LeDain, ci-dessus note 92, page 268 et suivantes.

¹¹⁴ Référence re: la *Loi sur la Commercialisation des produits de ferme*, note 46, page 204.

¹¹⁵ R.S.O. 1970, c.185.

¹¹⁶ R.S.O. 1970, c.296.

¹¹⁷ Voir la Commission de Réforme du Droit de l'Ontario, *Report on Consumer Warranties in the Sale of Goods*, (1972), Ministère de la Justice de l'Ontario, art. 28.

¹¹⁸ Ci-dessus, note 74.

¹¹⁹ *Citizens Insurance Co. c. Parsons*, ci-dessus, note 48; dans *Re: Insurance Act of Canada*, (1932) A.C. 41; *Canadian Indemnity Co. et al c. A.G.* pour C-B (1975) 1 W.W.R. 481; Williamson dans *Securities Regulation in Canada* (1962) note que la Cour suprême du Canada ainsi que le Conseil privé semblent avoir été fascinés par la "théorie contractuelle du commerce". La décision d'accorder aux provinces la compétence en matière de réglementation de l'assurance est donc fondée sur l'idée que le commerce de l'assurance n'est autre qu'une série de contrats, conclus individuellement dans telle ou telle province. Depuis l'affaire *Parsons*, le gouvernement fédéral s'est vu refuser le pouvoir de réglementer les contrats conclus dans le cours d'un commerce particulier, comme par exemple les contrats d'assurance-incendie dans les provinces. Voir page 192 note 11. Le Rapport Rowell-Sirois (voir ci-dessus, note 46) recommandait que la réglementation des conditions des contrats et affaires ancillaires reste aux mains des provinces. Voir le livre 11 pages.

¹²⁰ Ci-dessus, note 48, 1900, 63 et 64 Vict., c.51, art.1.

¹²¹ Ci-dessus, note 48.

¹²² Voir Laskin, ci-dessus, note 53, chapitre 4, page 221 et suivantes.

¹²³ Voir articles 4 et 70 de la *Loi sur les assurances canadiennes* (1910) 1913, 48 S.C.R. 260; 5 W.W.R. 488 page 277, 500.

¹²³(A) Ci-dessus, page 308.

¹²⁴ *P.G. pour le Canada c. P.G. pour l'Alberta* (1916) A.C. 588, page 596.

¹²⁵ *Re: Loi sur les Assurances Canadiennes* (1932) A.C. 41; (1932) 1 D.L.R. 97.

¹²⁵(A) Ci-dessus, (1932) 1 D.L.R. 97 page 100; (1932) A.C. 41 page 45.

- ¹²⁶ Dans l'affaire de la *Loi de la Commission du Commerce et de la Loi des coalitions et des prix raisonnables*, (1919); (1922) 1 A.C. 191; 60 D.L.R. 513.
- ¹²⁷ *Ci-dessus*, 1 A.C. 191, pages 198-99; 60 D.L.R. 513.
- ¹²⁸ *P.A.T.A. c. P.G. du Canada* (1931) A.C. 310; (1931) 2 D.L.R. 1, pages 517-18.
- ¹²⁹ (1937) A.C. 368; (1937) 1 D.L.R. 688.
- ¹³⁰ *Ci-dessus*, (1937) A.C. 368, page 375 (1937) 1 D.L.R., page 689.
- ¹³¹ *A.G. Ontario c. Reciprocal Insurers* (1924) A.C. 328, (1924) 1 D.L.R. 789.
- ¹³² Référence dans l'affaire de la validité de l'article 5(a) de la *Loi sur l'industrie laitière* (1949) S.C.R. 1; (1949) 1 D.L.R. 433.
- ¹³³ *Ci-dessus* S.C.R. 1, page 49-50, (1949) 1 D.L.R. 433, pages 472-73.
- ¹³⁴ (1965) 2 O.R. 487; 46 D.L.R. (2d) 83.
- ¹³⁵ *Ci-dessus*, note 109.
- ¹³⁶ *Ci-dessus*, note 109, art. 31.1
- ¹³⁷ *Ci-dessus*, note 132 (1949) S.C.R. 1 page 49, (1949) 1 D.L.R. 433 page 472.
- ¹³⁸ Bruce C. McDonald "Constitutional Aspects of Canadian Anti-Combines Enforcement" (1969), XLVII Can. B. Rev. 161, page 228.
- ¹³⁹ *Ci-dessus*, page 228.
- ¹⁴⁰ Dans l'affaire de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et l'article 498A du Code criminel* (1929) S.C.R. 409 p. 413.
- ¹⁴¹ Je ne me propose pas ici d'envisager l'utilisation possible du pouvoir fédéral de faire des lois "pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada" comme fondement juridictionnel de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Voir Bruce C. McDonald *ci-dessus*, note 138, page 192. Voir aussi LeDain, *ci-dessus*, note 92, pages 276-93; P. Weiler "The Supreme Court of Canada and the Law of Canadian Federalism" (1973) 23 U. of T. Law J. 307, page 323.
- ¹⁴² *Ci-dessus*, note 128.
- ¹⁴³ *Ci-dessus*, page 326.
- ¹⁴⁴ R. Gosse, *The Law of Competition in Canada*, (1962) The Casswell Co., page 253.
- ¹⁴⁵ *Ci-dessus*, note 48, page 113.
- ¹⁴⁶ *Murphy c. C.P.R.* (1958) S.C.R. 626; *Caloil Inc. c. P.G. pour le Canada* (1971) S.C.R. 543, *A.G. of Man c. Manitoba Egg and Poultry Assn.* (1971) S.G.R. 689.

¹⁴⁶(A) *Ci-dessus*, note 146.

¹⁴⁶(B) (1959) 20 D.L.R. (2d) 406; 29 W.W.R. 369.

¹⁴⁷ *Ci-dessus*, note 48, page 113.

¹⁴⁸ A. Smith, *The Commerce Power in Canada and The United States* (1963) Toronto page 77. Voir aussi: L'affaire de la *Loi de la Commission Du Commerce et la Loi sur les enquêtes et les prix raisonnables*, (1919) (1920), 60 S.C.R. 456 pages 498-99, par le juge Duff; Professeur P.U. Hogg, *ci-dessus* note 66.

¹⁴⁹ *John A McDonald, Railquip Enterprises Ltd. c. Vapour Canada Ltd.* (1972) F.C.R. 1156.

¹⁵⁰ R.S.C. 1970, c.T-10.

¹⁵¹ La Cour suprême du Canada peut juger que le juge Jackett est allé plus loin qu'il ne l'aurait fallu, et que la disposition en question peut être justifiée en vertu du pouvoir en matière de droit criminel; voir *Consolidated Textiles Ltd. c. Central Dynamics Ltd. et al* (1974) 2 F.C.R. 814 p. 819-20.

¹⁵² LeDain, *ci-dessus*, note 92, p. 312.

¹⁵³ W.R. Lederman, *The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada* (1963) McGill L.J. 185; B. Laskin, "Occupying the Field: Paramountcy in Penal Legislation" (1963) 41 Can. B. Rev. 234; L.M. Leigh, "The Criminal Law Power: a Move Toward Functional Concurrence" (1967) 5 Alta. L. Rev. 237; P. Weiler, note 141 *ci-dessus*, ab. p. 356; G. LeDain, note 92 *ci-dessus*, p. 312; P.G. Barton, *Constitutional Law – Paramountcy, Suspension of Licences of Drinking Drivers – Administrative Chaos* (1975) 53 Can. B. Rev. 80.

¹⁵⁴ (1960) S.C.R. 804; 25 D.L.R. (2d) 145.

¹⁵⁵ R.S.M. 1954, c.412; art. 55(1).

¹⁵⁶ S.C. 1953-54, c.51, para. 191(1) et 221(1).

¹⁵⁷ (1960) S.C.R. 823; 25 D.L.R. (2d) 296.

¹⁵⁸ R.S.M. 1954, c.112, art. 147(1).

¹⁵⁹ S.C. 1953-54, c.51, art. 221(2).

¹⁶⁰ (1960) S.C.R. 776, 25 D.L.R. (2d) 225.

¹⁶¹ R.S.O. 1950, c.351, art. 38(1).

¹⁶² *Ci-dessus*, note 154, p. 160.

¹⁶³ S.O. 1974, c.131.

- ¹⁶⁴ S.B.C. 1974, c.96.
- ¹⁶⁵ *Ci-dessus*, note 109.
- ¹⁶⁶ Ontario, art. 2(a)(x); Colombie-Britannique, art. 2(3)(j).
- ¹⁶⁷ Art. 36(1)(d).
- ¹⁶⁸ Ontario, art. 2(a)(x); Colombie-Britannique, art. 2(3)(i)(n).
- ¹⁶⁹ Ontario, art. 17, Colombie-Britannique, art. 25.
- ¹⁷⁰ Paragraphe 36(5), 39.1(2), 36.3(3), 36.4(3), 37(4).
- ¹⁷¹ M. Friedland, "*Double Jeopardy and the Division of Legislative authority in Canada*" (1967) XVII U. of T. Law J. 44, pages 75-76; voir aussi: M. Friedland, "*Double Jeopardy*" Clarendon Press, Oxford (1969).
- ¹⁷² Voir *ci-dessus*: "*Double Jeopardy*", ch. 13.
- ¹⁷³ Laskin, "*Occupying the Field*": *Paramountcy in Penal Legislation* (1963), XLI Can. B. Rev. 234, p. 245.
- ¹⁷⁴ *Ci-dessus*, note 154.
- ¹⁷⁵ *Mann c. la Reine* (1966) 47 C.R. 400 p. 410; 56 D.L.R. (2d) 1, p. 10-11.
- ¹⁷⁶ *Ci-dessus*, note 160, (1960) S.C.R. 776, page 800, 25 D.L.R. (2d) 225, page 246.
- ¹⁷⁷ (1968) A.C. 187.
- ¹⁷⁸ S.C. 1920, c.34.
- ¹⁷⁹ W.R. Lederman, "*The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada*" (1963), 9 McGill L.J. 185 p. 193.
- ¹⁸⁰ *Ci-dessus*, note 154.
- ¹⁸¹ *Ci-dessus*, note 160.
- ¹⁸² *Ci-dessus*, note 161.
- ¹⁸³ *Ci-dessus*, note 55.
- ¹⁸⁴ *Ci-dessus*, note 175.
- ¹⁸⁵ R.S.O. 1960, c.1722, art. 60.
- ¹⁸⁶ LeDain, *ci-dessus*, note 92, p. 314.

- ¹⁸⁷ Laskin, *ci-dessus*, note 173 p. 243.
- ¹⁸⁸ *Ci-dessus*, note 154, pages 811 et 169 respectivement.
- ¹⁸⁹ *Ross c. Registrar of Motor Vehicles and A.G. Ontario*, (1974) 1 N.R. 9; 42 D.L.R. (3d) 68 (S.C.).
- ¹⁹⁰ R.S.O. 1970, c.202.
- ¹⁹¹ *Ci-dessus*, note 189, 1 N.R. 9 p. 13; 42 D.L.R. (3d) 68 p. 77.
- ¹⁹² *Ci-dessus*, note 160.
- ¹⁹³ Les juges Judson et Spence.
- ¹⁹⁴ *Ci-dessus*, note 189.
- ¹⁹⁵ *O'Grady c. Sparling*, *ci-dessus*, note 154; ce test a été à nouveau confirmé dans l'affaire *Mann c. la Reine*, note 175.
- ¹⁹⁶ *Ci-dessus*, note 189, 1 N.R. 9 p. 14; 42 D.L.R. (3d) 68 p. 78.
- ¹⁹⁷ Cette technique législative connue sous le nom de "législation conditionnelle" est discutée plus loin dans cette étude p. 52
- ¹⁹⁸ A.H. Birch, *Federalism, Finance and Social Legislation*, Oxford, 1955 p. 305.
- ¹⁹⁹ Voir par exemple; Donald V. Smiley, *Canadian question: Federalism in the Seventies*, McGraw Hill Ryerson, Toronto 1972, ch. 3; Richard Simeon, *Federal-provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Univ. of Tor. Press, Toronto 1972, ch. 2; Pour un excellent recueil de textes ayant trait aux relations inter-gouvernementales au Canada, consulter J. Peter Meekison, (ed.) *Canadian Federalism: Myth of Reality* 2nd ed. Methuen of Canada, Toronto 1971, part 4, p. 254-337. Ce livre contient également une bibliographie utile sur le fédéralisme canadien, p. 467-486.
- ²⁰⁰ Voir Donald V. Smiley, *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, Ottawa, Imprimeur de la Reine 1970, p. 3. Voir note 199 *ci-dessus*, Smiley D.V.
- ²⁰¹ Chaque année, une province différente est chargée d'organiser une conférence interprovinciale des administrateurs des questions relatives à la consommation. En 1972, elle a eu lieu à Victoria, Colombie-Britannique, en 1973 à Charlottetown, Î.-P.-É. en 1974 à St. Jean, Terre-Neuve et en 1975, à Saskatoon, Sask. En raison de contraintes tant spatiales que temporelles, je n'aborderai pas ici le problème des relations interprovinciales en matière de protection du consommateur. On trouvera une discussion de ces problèmes dans d'autres domaines dans les ouvrages suivants:
- Richard H. Leach, *Interprovincial Cooperation: Neglected Area of Canadian Federalism* (1959) 2 Can. Pub. Adm. 83.

- J.H. Aitchison, "Interprovincial Co-operation in Canada" dans J.H. Aitchison (ed) *The Political Process in Canada: Essays in Honour of R. MacGregor Dawson*, Univ. of Tor. Press, 1963, p. 153.
- Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies* McGraw Hill Ryerson, bbd, Toronto, 1972, p. 63-65.
- D.V. Smiley, *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism since 1945*, Documents de la Commission Royale d'enquête sur le Bilinguisme et le biculturalisme, Information Canada, Ottawa p. 101-103.
- *The Machinery and Structure of Federal-Provincial and Interprovincial Relations in Canada*, The Confederation of Tomorrow Conference, Theme papers p. 37.
- Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy, The Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press 1972, p. 137.

²⁰² Une assemblée des Ministres s'est tenue à Ottawa les 25 et 26 mai 1971. Elle était présidée par l'honorable Ron Basford, alors Ministre de la Consommation et des Corporations. D'autres assemblées de ministres ont aussi eu lieu en 1973 à Québec et en 1974 à Jasper, Alberta. Il n'y en a pas eu en 1975.

²⁰³ Font l'objet de discussions dans les articles et livres suivants: I. et K. Feltham, *Retail Instalment Sales Financing Rights of the Assignee-Endorsee-Identification of the Finance Company with the Dealer to Protect the Buyer* (1962) 40 Can. B. Rev. 461; J.S. Ziegel, *ci-dessus*, note 24, p. 146, 156; Goode et Ziegel, *Hire-purchase and Conditional Sales: A comparative survey*, London, 1965 p. 111-113; R.C.C. Cuming, *Protection of Consumer-Borrowers Limitations on the Remedies of Consumer-Lenders* (1968) 33 Sask. L. Rev. 58, p. 100; J.S. Ziegel, *ci-dessus*, note 21, p. 498-498; B. Crawford, *Consumer Instalment Sales Financing with Federal Discount Ltd. c. St.-Pierre* (1969) 19 U. of Tor. L.J. 353; W.L. Dewar, *Rights of Assignees of Conditional Sales Contracts* (1969) *Intramural* L.J. 79; J.S. Ziegel, *Range c. Corporation de Finance Belvedere—Consumer Notes—Status of Subsequent Holders—Need for Legislative Intervention* (1970) 48 Can. B. Rev. 309.

²⁰⁴ Acte de l'A.M.B., art. 91(19).

²⁰⁵ Acte de l'A.M.B., art. 92(13).

²⁰⁶ S.C. 70 c 48, voir J.S. Ziegel, *Canada Regulates Consumer Notes* (1971) *Business Lawyer* 1455; A. Bohémier, *Les lettres et les Billets du Consommateur* (1973) 76 *Revue du Notariat* 79-105; 155-172.

²⁰⁷ Voir *ci-dessus*, note 5.

²⁰⁸ Voir la *Loi relative à la Faillite et à l'insolvabilité*, Bill C-60 adopté à la Chambre des communes le 5 mai 1975. Voir aussi *Documentation sur le Bill relatif à la Faillite et l'insolvabilité*, Consommation et Corporations, Ottawa 1975.

²⁰⁹ Voir *ci-dessus*, note 15.

²¹⁰ L'article 213 de la Loi relative à la Faillite, S.R.C. 1970 stipule que:

"La présente partie X relative au paiement méthodique des dettes n'entrera en vigueur dans une province quelconque que sur la délivrance, à la demande du lieutenant-gouverneur en conseil de cette province, d'une proclamation par le gouverneur en conseil la déclarant exécutoire dans cette province."

²¹¹ Edward Weidner's "*Decision Making in a Federal System*" chez Arthur W. McMahon (ed) *Federalism Mature and Emergent*, New York, 1955, p. 368. Voir aussi, Richard Simeon, note 201, *ci-dessus*, p. 184.

²¹² Richard Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 178 et sq.

²¹³ La raison d'être des Bureaux d'assistance aux Consommateurs est expliquée de la façon suivante dans un bulletin publié par le ministère de la Consommation et des Corporations:

"Les activités des bureaux d'assistance au consommateur sont fondées sur la croyance qu'il faut être touché de près pour participer. Les bureaux d'assistance au consommateur fonctionnent en collaboration avec des organismes existants tels que l'Association des personnes bénéficiant de prestations de bien-être. Ajouter un service au consommateur à un organisme déjà existant, semble être un moyen très efficace d'atteindre des secteurs spécifiques de la population et d'augmenter le nombre des services offerts aux consommateurs et destinés à l'ensemble de la population.

Le concept de bureau d'assistance aux consommateurs s'appuie sur la croyance que de nombreux consommateurs ignorent l'étendue des services qui leur sont offerts; le Ministère souhaite atteindre ces personnes-là par l'intermédiaire des bureaux d'assistance aux consommateurs."

²¹⁴ Simeon, note 201 *ci-dessus*, p. 187.

²¹⁵ J.A. Corry, *Difficulties of Divided Jurisdiction*. Étude commanditée par la Commission Royale d'enquête sur les Relations entre le Dominion et les Provinces, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, p. 9-10; l'analyse du Professeur Corry a été critiquée par le Professeur Donald V. Smiley qui lui reproche "une certaine conception déterministe de l'attitude bureaucratique". Voir D.V. Smiley, *Public Administration and Canadian Federalism* (1964) 7 Can. Pub. Adm. 371, p. 375-77.

²¹⁶ Richard Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 145.

²¹⁷ Kear, *Cooperative Federalism: A Study of the Federal-Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters* (1963) 6 Can. Pub. Adm. 43; Edgar Gallant, *The Machinery of Federal-Provincial Relations* 1 (1965) 8 Can. Pub. Adm. 515; Burns, R.M. *The Machinery of Federal-Provincial Relations* 11 (1965) 8 Can. Pub. Adm. 527; Donald V. Smiley, *Canadian Federalism and the Resolution of Federal-Provincial Conflict: In Contemporary Issues On Canadian Politics*; Frederick Vaughan, Patrick Kyba et O.P. Dwivedi: Editors, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1970; Gérard Veilleux, *Les Relations intergouvernementales au Canada* 1967-68, les presses de l'université de Québec, Montréal, 1971; Richard Simeon, note *ci-dessus*, p. 145.

²¹⁸ Voir *ci-dessus*, p. 39.

- ²¹⁹ Au sujet des négociations constitutionnelles qui ont donné naissance à la Charte de Victoria, consulter Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 88-123.
- ²²⁰ Voir, Lederman, *Cooperative Federalism: Constitutional Revision and Parliamentary Government in Canada* (1971) 78 *Queen's Quarterly* 7, p. 9. Voir aussi Lederman, note 30, *ci-dessus*.
- ²²¹ Voir: note 219, *ci-dessus*.
- ²²² Cette réduction de la croissance des ministères est quasi certaine comme l'indique l'annonce, le 13 octobre, d'un nouveau plan fédéral de contrôle des salaires et des prix, qui sera exécuté avec la collaboration des Provinces.
- ²²³ Voir note 20, *ci-dessus*. *Loi sur l'étiquetage des textiles* S.R.C. 1970, c.46 (1^{er} supp.) *Loi des aliments et drogues* S.R.C. 1970, c.F-27; Québec, *Loi sur les Langues Officielles* (Bill 22, 1975).
- ²²⁴ P. 62-63.
- ²²⁵ Voir l'ouvrage de M.H. Gropper, *The Credit Card in Canada: Some Problems and Proposals*, Conseil Canadien de la Consommation, Ottawa, 1970; D.M. Paton, *The Chargex Credit Card Plan: A Comment on Law and Policy* chez W.A.W. Neilson (ed). *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970; Ronald C.C. Cuming, *Consumer Credit Law* chez G.H.L. Fridman (ed) *Studies in Canadian Business Law*, Butterworth, Toronto 1971, 237 p. 107-110.
- ²²⁶ Voir Howard R. Eddy, *The Canadian Payment System and the Computer Issues of Law Reform*, Commission de la Réforme du Droit, Ottawa, 1974; Ministère des Communications et des Finances, *Towards Electronic Payment System*, Information Canada. Ministère des Communications, ministère de la Justice, *Privacy and Computers*, Information Canada, Ottawa, 1972.
- ²²⁷ Voir les paragraphes suivants de l'A.A.N.B. 91 (14) cours monétaire et monnayage 91(15) banques, Incorporation des banques eu émission du papier monnaie; 91(18) lettres de change et billets promissoires.
- ²²⁸ Voir note 87, *ci-dessus*.
- ²²⁹ Voir note 214 *ci-dessus*.
- ²³⁰ Voir les définitions générales des pratiques commerciales malhonnêtes contenues dans les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique sur les pratiques commerciales, note 12 *ci-dessus*, et l'interdiction générale de faire une publicité trompeuse ou abusive prévue par l'article 36(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, reproduit *ci-dessus*, page 32.
- ²³¹ D.V. Smiley, *ci-dessus*, note 214, p. 379.
- ²³² Voir Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 143.

- ²³³ Voir Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 229-230.
- ²³⁴ *Ci-dessus*, note 214, p. 378-79.
- ²³⁵ Voir Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 253.
- ²³⁶ Voir Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 194.
- ²³⁷ Voir *Upholstered and Stuffed Articles Act* R.S.O. 1970, c.474.
- ²³⁸ S.C. 1971, c.363, art. 27.
- ²³⁹ Voir G.V. Laforêt, *Delegation of Legislation Power in Canada* (1975) 21 McGill L.J. 131, p. 137.
- ²⁴⁰ *Ci-dessus*, page 34.
- ²⁴¹ Voir note *ci-dessus*.
- ²⁴² P.L. 93-637, art. 111(c)(2).
- ²⁴³ P.L. 90-321.
- ²⁴⁴ Voir *ci-dessus*, page 38.
- ²⁴⁵ Voir *ci-dessus*, page 46.
- ²⁴⁶ S.R.C. 1970, c.H-3.
- ²⁴⁷ S.R.C. 1970, c.26 (1^{er} supp.).
- ²⁴⁸ S.R.C. 1970, c.F-27.
- ²⁴⁹ Voir S.M. Waddams, *Products Liability*, Toronto, Carswell, 1974, ch. 6; A.M. Linden, *Canadian Negligence Law*, Butterworths Toronto 1972, ch.4; E.R. Alexander *Legislation and the Standard of Care in Negligence* (1964) 42 Can. B. Rev. 243.
- ²⁵⁰ Voir *ci-dessus*, page 26.
- ²⁵¹ Voir Linden, note 249 *ci-dessus*, p. 155-159. Les commentaires du Professeur Linden se situent dans le contexte de propositions visant à ce que les cours canadiennes prononcent la responsabilité civile absolue dans les cas d'infraction à la législation relative à la pureté des aliments. On peut utiliser ces mêmes remarques en faveur d'une loi qui imposerait cette mesure dans le cas de mépris des normes de sécurité et de salubrité.
- ²⁵² Voir *ci-dessus*, page 39.
- ²⁵³ Ibid.
- ²⁵⁴ D.V. Smiley, *Federal-Provincial Conflict in Canada* (1974) 4 Publius p. 20.

BIBLIOGRAPHIE

1. Articles

- Aitchison, J.H., "Interprovincial Cooperation in Canada," dans J.H. Aitchison (ed.) *The Political Process in Canada: Essays in Honour of R. MacGregor Dawson*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1973.
- Alexander, E.R., *Legislation and the Standard of Care in Negligence* (1964) 42 Can. B. Rev. 243.
- Atkey, Ronald G., "The Provincial Interest in Broadcasting under the Canadian Constitution", dans *The Confederation Challenge*, Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports, vol. 2, p. 189.
- Barton, Peter G., *Constitutional Law – Paramountcy, Suspension of Licences of Drinking Drivers – Administrative Chaos* (1975) Can. B. Rev. 80.
- Bentley, Patrick M., *Constitutional Law – Division of Powers – Interest – Regulation of Contracts* (1964) 3 Alta. L. Rev. 312.
- Bohémier, A., *Les Lettres et les billets du consommateur* (1973) Rev. du Notariat 79-105; 155-172.
- Burns, R.M., *The Machinery of Federal-Provincial Relations II* (1965) Can. Pub. Admin. 527.
- Cohen, Ronald I., *Advertising to Children: The Constitutional Validity of Quebec's Regulation* (1974) 12 Can. Patent Reporter (N.S.) 173.
- Crawford, B., *Consumer Instalment Sales Financing since Federal Discount Ltd. v. St. Pierre* (1969) 19 Univ. of Tor. L.J. 353.
- Cuming, Ronald C.C., *Protection of Consumer – Borrowers – Limitations on the Remedies of Consumer Lenders* (1968) 33 Sask. L. Rev. 58.
- "Consumer Credit Law," dans G.H.L. Fridman (ed.) *Studies in Canadian Business Law*, Butterworth, Toronto, 1971, p. 87.
- Dewar, W.L., *Rights of Assignees of Conditional Sales Contracts* (1969) Intramural L.J. 79.
- Feltham, I. and K. Feltman, *Retail Instalment Sales Financing – Rights of the Assignee – Endorsee – Identification of the Finance Company with the Dealer to Protect the Buyer* (1962) 40 Can. B. Rev. 461.
- Friedland, Martin L., *Double Jeopardy and the Division of Legislative Authority in Canada* (1967) 17 Univ. of T. L.J. 44.
- Gallant, Edgar, *The Machinery of Federal Provincial Relations I* (1965) 8 Can. Pub. Adm. 515.

- Gardiner, M., *Alcoholic Beverage Advertising on Radio and Television in Canada* (1969) 1 Canadian Communications L. Rev. 107.
- Hogg, Peter W., "The Constitutionality of Federal Regulation of Mutual Funds", dans J.C. Baillie et W.M.H. Grover, *Proposals for a Mutual Fund Law for Canada*, Information Canada, Ottawa, 1974.
- Honsberger, John D., *Part X of the Bankruptcy Act and the Overcommitted Debtor*, dans W.A.W. Neilson (ed.) *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970.
- Kear, A.R., *Cooperative Federalism: A Study of the Federal Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters* (1963) 6 Can. Pub. Adm. 43.
- LaForest, G.V., *Delegation of Legislative Power in Canada* (1975) 21 McGill L.J. 131.
- Laskin, Bora, *Occupying the Field: Paramountcy in Penal Legislation* (1963) 41 Can. B. Rev. 234.
- Leach, Richard H., *Interprovincial Cooperation: Neglected Area of Canadian Federalism* (1959) 2 Can. Pub. Adm. 83.
- LeDain, Gerald, *Sir Lyman Duff and the Constitution* (1974) 12 Osgoode Hall L.J. 261.
- Lederman, W.R., *The Concurrent Operation of Federal and Provincial Law in Canada* (1963) 9 McGill L.J. 185.
- "The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Power in Canada," dans Macpherson et Cr peau (eds.) *The Future of Canadian Federalism*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1965.
- *Some Forms and Limitations of Cooperative Federalism* (1967) 45 Can. B. Rev. 409.
- *Cooperative Federalism: Constitutional Revisions and Parliamentary Government in Canada* (1971) 78 Queen's Quarterly 7.
- *Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation* (1975) 53 Can. B. Rev. 597.
- Leigh, L.M. *The Criminal Law Power: A Move Toward Functional Concurrence* (1967) 5 Alta. L. Rev. 237.
- Letwin, Leon, *Canadian Consumer Credit Legislation* (1967) 8 Boston College Ind. and Com. L. Rev. 201.
- Linden, A.M., *A Century of Tort Law in Canada* (1967) Can. B. REv. 381.
- Martel, P., *L'Enigmatique loi sur l'int r t* (1969) 71 Rev. du Notariat 421.

- McLean, Donald, *Provincial Suspension License v. Federal Prohibition from Driving* (1974) 23 Univ. of N.B.L.J. 59.
- McDonald, Bruce C., *Constitutional Aspects of Canadian Anti-combines Law Enforcement* (1969) 47 Can. B. Rev. 161.
- Patton, D.M., "The Chargex Credit Card Plan: A Comment on Law and Policy", in W.A.W. Neilson (ed.) *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970.
- Pitch, Harvin, *Consumer Credit Reform: The Case for a Reviewed Federal Initiative* (1972) 5 Ottawa L. Rev. 324.
- Shaffer, Howard B., *The Attorney General for Ontario v. Barfried Enterprises Ltd.* (1965) 11 McGill L.J. 268.
- Sinclair, A.M., *Interest and Bonus Payments in the Law of Mortgages* (1964) 14 Univ. of N.B.L.J. 35.
- Smiley, Donald V., *Public Administration and Canadian Federalism* (1964) 7 Can. Pub. Adm. 371.
- *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Information Canada, 1970, volume 4.
- "Canadian Federalism and the Resolution of Federal Provincial Conflict," in Frederick Vaughan, Patrick Kyba and O.P. Dwivedi (eds.) *Contemporary Issues in Canadian Policies*, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1970.
- *Federal Provincial Conflict in Canada* (1974) 4 Publius 19.
- Turgeon, H., *Quelques Problèmes sur la loi fédérale de l'intérêt* (1961) 64 Rev. du Notariat 183.
- Warren, W.R., *Regulation of Finance Charges in Retail Instalment Sales* (1959) 68 Yale L.J. 839.
- Waterman, J.B., *In Defence of the Unconscionable Transactions Relief Act* (1963) 21 Univ. of T. Fac. L. Rev. 117.
- Weidner, Edward, "Decision Making in a Federal System", in Arthur W. MacMahon (ed.) *Federalism Mature and Emergent*, New York, 1975.
- Weiler, Paul C., *The Supreme Court of Canada and the Law of Canadian Federalism* (1973) 23 Univ. of T.L.J. 307.
- Ziegel, Jacob, S., *Retail Instalment Sales Legislation: A Historical and Comparative Survey* (1962) 14 Univ. of T.L.J. 143.

- Ziegel, J.S., "The Legal Regulation of Consumer Credit" in J.S. Ziegel and R.E. Olley (eds.) *Consumer Credit in Canada*, Proceedings of a Conference on Consumer Credit, University of Saskatchewan, Saskatoon, 1966.
- J.S., *Consumer Credit Regulation: A Canadian Consumer Oriented Viewpoint* (1968) 68 Col. L. Rev. 488.
- *Range v. Corporation de Finance Belvedere – Consumer Notes – Status of Subsequent Holders – Need for Legislative Intervention* (1970) 48 Can. B. Rev. 309.
- *Canada Regulates Consumer Notes* (1971) 26 Bus. Lawyer 1455.
- *The Future of Canadian Consumerism* (1973) 51 Can. B. Rev. 91.
- *Canadian Consumer Reporting Legislation: Trends and Problems* (1973) 11 Osgoode Hall L.J. 503.

2. Ouvrages et publications gouvernementales

- Aitchison, J.H. (ed.), *The Political Process in Canada: Essays in Honour of R. MacGregor Dawson*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1963.
- Baillie, J.C. et W.M.H. Grover, *Proposals for a Mutual Fund Law for Canada*, Information Canada, Ottawa, 1974.
- Birch, Anthony H., *Federalism Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*, Oxford, Clarendon Press, 1955.
- Canada. Dept. of Communications et Dept. of Justice, *Privacy and Computers*, Information Canada, Ottawa, 1972.
- Canada. Dept. of Communications et Dept. of Finance, *Towards an Electronic Payment System*, Information Canada, Ottawa, 1975.
- Canada. Dept. of Consumer and Corporate Affairs, *Background Papers for the Bankruptcy and Insolvency Bill*, Ottawa, 1975.
- Canada. Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *Report*, Queen's Printer, Ottawa, 1954.
- Canada. Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Consumer Credit, *Proceedings*, Queen's Printer, Ottawa, 1967.
- Canada. Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada, *Final Report*, Information Canada, Ottawa, 1972.

- Corry, J.A., *Difficulties of Divided Jurisdiction*, A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, King's Printer, Ottawa, 1939.
- Curran, Barbara A., *Trends in Consumer Credit Legislation*, Univ. of Chicago Press, Chicago, 1965.
- Economic Council of Canada, *Interim Report: Consumer Affairs and the Department of the Registrar General*, Queen's Printer, Ottawa, 1967.
- Eddy, Howard R., *The Canadian Payment System and the Computer: Issues of Law Reform*, Law Reform Commission, Ottawa, 1974.
- Fridman, G.H.L. (ed.), *Studies in Canadian Business Law*, Butterworth, Toronto, 1971.
- Friedland, Martin L., *Double Jeopardy*, Clarendon Press, Oxford, 1969.
- Goode, R.M. et J.S. Ziegel, *Hire-Purchase and Conditional Sales: A Comparative Study of Commonwealth and American Law*, The British Inst. of Int. and Comp. Law, London, 1965.
- Gosse, Richard, *The Law of Competition in Canada*, Carswell, Toronto, 1962.
- Gt. Brit. *Report of the Committee on Consumer Credit*, H.M. Stationery Office, London, 1971, Cmnd. 4596.
- Gropper, M.H., *The Credit Card in Canada: Some Problems and Proposals*, Canadian Consumer Council, Ottawa, 1970.
- Laskin, Bora, *Canadian Constitutional Law*, 4th ed. A. Abel, Carswell, Toronto, 1973.
- Linden, A.M., *Canadian Negligence Law*, Butterworth, Toronto, 1972.
- McMahon, Arthur W. (ed.), *Federalism Mature and Emergent*, New York, 1955.
- Macpherson, C.B. et P.-A. Cr  peau, (eds.), *The Future of Canadian Federalism*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1965.
- Meekison, J. Peter (ed.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2nd ed., Methuen of Canada, 1971.
- Neilson, William A.W. (ed.), *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970.
- Nova Scotia. Royal Commission on the Cost of Borrowing Money, Cost of Credit and Related Matters, *Final Report*, Queen's Printer, Halifax, 1965.
- Ontario. Legislative Assembly. Select Committee on Consumer Credit, *Final Report*, Toronto, 1965, Sessional Paper No. 85.
- Ontario Advisory Committee on Confederation, *The Confederation Challenge*, Background Papers and Reports.

- Ontario Law Reform Commission, *Report on Consumer Warranties in the Sale of Goods*, Ontario Dept. of Justice, 1972.
- Simeon, Richard, *Federal Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Univ. of Toronto Press, Toronto, 1972.
- Smiley, Donald V., *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism since 1945*, Queen's Printer, Ottawa, 1970.
- *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1972.
- Smith, Alexander, *The Commerce Power in Canada and the United States*, Butterworth, Toronto, 1963.
- Vaughan, Frederick, Patrick Kyba et O.P. Dwivedi (eds.), *Contemporary Issues in Canadian Policies*, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1970.
- Veilleux, Gérard, *Les Relations Intergouvernementales au Canada, 1967-68*, Les Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1971.
- Waddams, S.M. *Products Liability*, Toronto, Carswell, 1974.
- Williamson, John P., *Securities Regulation in Canada*, Toronto, Univ. of Toronto Press, 1960.
- Ziegel, Jacob S. et R.E. Olley, *Consumer Credit in Canada*, Proceedings of a Conference on Consumer Credit, University of Saskatchewan, Saskatoon, 1966.