

**500-09-025430-158**

## **COUR D'APPEL DU QUÉBEC**

(Montréal)

---

**RENOI RELATIF À LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA MISE EN PLACE D'UNE RÉGLEMENTATION PANCANADIENNE DES VALEURS MOBILIÈRES SOUS LA GOUVERNE D'UN ORGANISME UNIQUE, SELON LE MODÈLE ÉTABLI PAR LE « PROTOCOLE D'ACCORD CONCERNANT LE RÉGIME COOPÉRATIF DE RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS DES CAPITAUX » ET AU POUVOIR DU PARLEMENT DU CANADA D'ADOPTER L'ÉBAUCHE DE LOI FÉDÉRALE INTITULÉE « LOI SUR LA STABILITÉ DES MARCHÉS DES CAPITAUX » EN VERTU DE LA COMPÉTENCE SUR LE COMMERCE (PARAGRAPHE 91(2) DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867)**

---

### **CAHIER DE SOURCES DE LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**

**Volume 4, onglets 40 – 50**

---

**M<sup>e</sup> Jean-Yves Bernard, Ad. E.  
M<sup>e</sup> Francis Demers  
Bernard, Roy  
8<sup>e</sup> étage  
1, rue Notre-Dame Est  
Montréal (Québec) H2Y 1B6**

Tél. : 514 393-2336 (51467 / 51456)  
Télec. : 514 873-7074  
[jean-yves.bernard@justice.gouv.qc.ca](mailto:jean-yves.bernard@justice.gouv.qc.ca)  
[francis.demers@justice.gouv.qc.ca](mailto:francis.demers@justice.gouv.qc.ca)

**Avocats de la  
Procureure générale du Québec**

---

**M<sup>e</sup> Sébastien Grammond  
Université d'Ottawa  
Pavillon Fauteux  
57, Louis-Pasteur  
Ottawa (Ontario) K1N 6N5**

Tél. : 613 562-5800, poste 3235  
Télec. : 613 562-5121  
[sebastien.grammond@uottawa.ca](mailto:sebastien.grammond@uottawa.ca)

**Avocat-conseil de la  
Procureure générale du Québec**

**M<sup>e</sup> Alexander Pless**  
**M<sup>e</sup> Michelle Kellam**  
**M<sup>e</sup> Sara Gauthier Campbell**  
**Ministère de la Justice Canada**  
Tour Est, 9<sup>e</sup> étage  
Complexe Guy-Favreau  
200, boul. René-Lévesque Ouest  
Montréal (Québec) H2Z 1X4

Tél. : 514 283-8767  
Télec. : 514 283-3856  
[apless@justice.gc.ca](mailto:apless@justice.gc.ca)  
[michelle.kellam@justice.gc.ca](mailto:michelle.kellam@justice.gc.ca)  
[sara.gauthier@justice.gc.ca](mailto:sara.gauthier@justice.gc.ca)

**Avocats du Procureur général  
du Canada**

**M<sup>e</sup> Nathaniel Carnegie**  
**Ministère de la Justice**  
**Colombie-Britannique**  
1001 Douglas Street  
Victoria (Colombie-Britannique) V8W 9J7

Tél. : 250 952-7380  
Télec. : 250 356-9154  
[nathaniel.carnegie@gov.bc.ca](mailto:nathaniel.carnegie@gov.bc.ca)

**Avocat de la Procureure générale  
de la Colombie-Britannique**

**M<sup>e</sup> Michael Conner**  
**Ministère de la Justice Manitoba**  
Bureau 1205  
405 Broadway  
Winnipeg (Manitoba) R3C 3L6

Tél. : 204 945-6723  
Télec. : 204 945-0053  
[michael.conner@gov.mb.ca](mailto:michael.conner@gov.mb.ca)

**M<sup>e</sup> Guy Régimbald**  
**Gowling Lafleur Henderson**  
**S.E.N.C.R.L., s.r.l.**  
Bureau 2600  
160, rue Elgin  
Ottawa (Ontario) K1P 1C3

Tél. : 613 786-0197  
Télec. : 613 563-9869  
[guy.regimbald@gowlingwlg.com](mailto:guy.regimbald@gowlingwlg.com)

**M<sup>e</sup> Louis Fortier**  
**Louis Fortier & Associés inc.**  
Bureau 1  
1075, rue Rostand  
Sherbrooke (Québec) J1J 4P3

Tél. : 819 829-0800  
Télec. : 819 829-0729  
[louis@louisfortier.com](mailto:louis@louisfortier.com)

**Avocat de l'Association canadienne  
des juristes-traducteurs**

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 1**

**Législation**

<i>Loi d'exécution du budget de 2009</i> , L.C. 2009, c. 2, art. 295	1
<i>Loi sur les instruments dérivés</i> , RLRQ, c. I-14.01, art. 2, art. 175 <i>in fine</i> , art. 239	2
<i>Loi sur les valeurs mobilières</i> , RLRQ, c. V-1.1, art. 169 à 172, art. 186.1 à 186.6, art. 331.1, 331.2 et 335.1 à 335.3	3
<i>Règlement 25-101 sur les agences de notation désignées</i> , RLRQ, c. V-1.1, r. 8.1	4
<i>Loi sur les valeurs mobilières</i> , L.R.O., c. S.5, art. 2.2, 126 et 127	5
<i>Loi sur l'Autorité des marchés financiers</i> , RLRQ, c. A-33.2, articles 59 à 91	6
<i>Règlement 44-101 sur le placement de titres au moyen d'un prospectus simplifié</i> , RLRQ, c. V-1.1, r. 16	7
<i>Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières</i> , L.R.C. 1985, c. 18 (3 <sup>e</sup> suppl.), art. 4(2)d)	8
BSIF, Lignes directrices E-22, <i>Exigences de marges pour les dérivés non compensés centralement</i> , en ligne : <a href="http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/fin-if/rq-ro/gdn-ort/ql-ld/pages/e22.aspx">http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/fin-if/rq-ro/gdn-ort/ql-ld/pages/e22.aspx</a> .	9
<i>Loi sur les banques</i> , L.C. 1991, c. 46, art. 415.2, 415.2(1), 415.3 et 484.1(1)	10
<i>Loi n° 1 d'exécution du budget de 2016</i> , projet de loi C-15, 42 <sup>e</sup> Parlement, 1 <sup>re</sup> session, art. 156, ajoutant les art. 415.2(1) et 484.1(1) à la <i>Loi sur les banques</i>	11
<i>Lois sur la compensation et le règlement des paiements</i> , L.C. 1996, c. 6, annexe	12
<i>Loi constitutionnelle de 1982</i> , partie V	13

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 1 (suite)**

**Législation (suite)**

Formule Fulton-Favreau (1964), reproduite dans (1966-67)  
12 R.D. McGill 579 .....14

**Volume 2**

*Loi de 2006 sur le transfert des valeurs mobilières*,  
L.O. 2006, c. 8 .....15

*Loi sur le transfert de valeurs mobilières et l'obtention de  
titres intermédiés*, RLRQ, c. T-11.002 .....16

*Code civil* (art. 2684.1, 2701.1 2713.1-2713.9, 2714.1-  
2714.7) .....17

*Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. 1985,  
c. F- 4, art. 22(3) .....18

*Loi sur les transports routiers*, L.R.C. 1985, c. 29 (3<sup>e</sup> suppl.) .....19

*Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*,  
RLRQ, c. C-61.1, art. 62 et suiv. ....20

*Loi sur les pêcheries commerciales et la récolte  
commerciale de végétaux aquatiques*, RLRQ, c. P-9.01 .....21

*Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les  
appareils d'amusement*, RLRQ, c. L-6 .....22

*Loi sur le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent*,  
L.C. 1997, c. 37 .....23

*Loi sur le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent*, RLRQ,  
c. P-8.1 .....24

*Loi sur les règlements*, RLRQ, c. R-18.1. ....25

*Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, RLRQ, c. M-30,  
art. 3.8 .....26

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 2 (suite)**

**Législation (suite)**

<i>Loi sur les renvois à la Cour d'appel, RLRQ, c. R-23</i>	.....27
<i>Règlement 91-507 sur les référentiels centraux et la déclaration de donnes sur les dérivés, RLRQ c. I-14.01, r. 1.1</i>	.....28
<i>Règlement 24-102 sur les obligations relatives aux chambres de compensation, en vigueur le 17 février 2015</i>	.....29
<i>Règlement 94-101 sur la compensation des dérivés par contrepartie centrale, en voie d'adoption</i>	.....30
<i>Règlement 94-102 sur la compensation des dérivés et la protection des sûretés et des positions des clients, en voie d'adoption</i>	.....31

**Jurisprudence**

<i>Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières, [2011] 3 R.C.S. 837, 2011 CSC 66</i>	.....32
---	---------

**Volume 3**

<i>Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée, [2010] 3 R.C.S. 457, 2010 CSC 61</i>	.....33
<i>Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217</i>	.....34
<i>Ward c. Canada (Procureur général), [2002] 1 R.C.S. 569, 2002 CSC 17</i>	.....35
<i>Hodge c. The Queen, [1883] 9 A.C. 117 (C.P.)</i>	.....36
<i>Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. Receiver-General of New Brunswick, [1892] A.C. 437 (C.P.)</i>	.....37
<i>A.-G. of Ontario c. A.-G. Canada, [1896] A.C. 348 (C.P.)</i>	.....38

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 3 (suite)**

**Jurisprudence (suite)**

*Québec (Procureure générale) c. Canada (Procureure générale)*, 2011 QCCA 591 .....39

**Volume 4**

*Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 693, 2015 CSC 14 .....40

*Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373 .....41

*Banque Canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, 2007 CSC 22 .....42

*Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, [2015] 3 R.C.S. 251, 2015 CSC 46 .....43

*Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31 .....44

*R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463 .....45

*Reference as to the validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1 .....46

*Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749 .....47

*R. v. Smith*, [1960] R.C.S. 776 .....48

*Gregory & Company Inc. c. Quebec Securities Commission*, [1961] R.C.S. 584 .....49

*Lymburn c. Mayland*, [1932] A.C. 318 .....50

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 5**

**Jurisprudence (suite)**

<i>Multiple Access Ltd. c. McCutcheon</i> , [1982] 2 R.C.S. 161	.....51
<i>Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)</i> , [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21	.....52
<i>Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)</i> , [1992] 1 R.C.S. 3	.....53
<i>Saumur c. Ville de Québec</i> , [1953] 2 R.C.S. 299	.....54
<i>A.G. Canada c. A.G. Alberta</i> , [1916] 1 A.C. 588	.....55
<i>Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)</i> , [1994] 2 R.C.S. 557	.....56
<i>RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , [1995] 3 R.C.S. 199	.....57
<i>R. c. W. McKenzie Securities Ltd.</i> (1966), 56 D.L.R. (2d) 56 (C.A. Man.)	.....58
<i>Bennett c. British Columbia (Securities Commission)</i> (1991), 82 D.L.R. (4th) 129 (C.S.C.-B.), confirmé par (1992), 94 D.L.R. (4th) 339 (C.A.C.-B.)	.....59
<i>Kaynes c. BP, PLC</i> , 2014 ONCA 580	.....60
<i>Re Legault and Law Society of Upper Canada</i> (1975), 8 O.R. (2d) 585 (C.A.)	.....61
<i>Re Underwood McLellan &amp; Associates and Association of Professional Engineers of Saskatchewan</i> (1979), 103 D.L.R. (3d) 268 (C.A. Sask.)	.....62
<i>Cowen c. A.G. British Columbia</i> , [1941] R.C.S. 321	.....63
<i>Renvoi : Résolution pour modifier la constitution</i> , [1981] 1 R.C.S. 753	.....64

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 5 (suite)**

**Jurisprudence (suite)**

<i>A.G. Nova Scotia c. A.G. Canada</i> , [1951] R.C.S. 31	.....65
<i>P.E.I. Potato Marketing Board c. Willis</i> , [1952] 2 R.C.S. 392	.....66

**Volume 6**

<i>Coughlin c. Ontario Highway Transport Board</i> , [1968] R.C.S. 569	.....67
<i>Fédération des producteurs de volaille du Québec c. Pelland</i> , [2005] 1 R.C.S. 292, 2005 CSC 20	.....68
<i>R. c. Furtney</i> , [1991] 3 R.C.S. 89	.....69
<i>Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles</i> , [1978] 2 R.C.S. 1198	.....70
<i>Attorney-General for Ontario c. Reciprocal Insurers</i> , [1924] A.C. 328 (C.P.)	.....71
<i>In re The Insurance Act of Canada</i> , [1932] A.C. 41 (C.P.)	.....72
<i>Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act</i> , [1984] 1 R.C.S. 297	.....73
<i>Supermarchés Dominion Itée c. La Reine</i> , [1980] 1 R.C.S. 844	.....74
<i>A.G. British Columbia c. A.G. Canada</i> , [1937] A.C. 377	.....75
<i>Ontario (A.G.) c. Winner</i> , [1954] A.C. 541	.....76
<i>A.G. Canada c. A.G. Quebec</i> , [1921] 1 A.C. 413	.....77
<i>Renvoi relatif à la réforme du Sénat</i> , [2014] 1 R.C.S. 704, 2014 CSC 32	.....78

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 7**

**Jurisprudence (suite)**

<i>Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525</i>	.....79
<i>Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6, [2014] 1 R.C.S. 433, 2014 CSC 21</i>	.....80
<i>Re Initiative and Referendum Act, [1919] A.C. 935 (C.P.)</i>	.....81
<i>SEFPO c. Ontario (Procureur général), [1987] 2 R.C.S. 2</i>	.....82
<i>Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals enacted by Order in Council and of an Order of the Controller of Chemicals made pursuant thereto, [1943] R.C.S. 1</i>	.....83
<i>R. c. Mercure, [1988] 1 R.C.S. 234</i>	.....84
<i>R. c. Drybones, [1970] R.C.S. 282</i>	.....85
<i>Bribery Commissioner c. Ranasinghe, [1965] A.C. 172 (C.P.)</i>	.....86
<i>A.G. New South Wales c. Trethowan, [1932] A.C. 526 (C.P.)</i>	.....87
<i>Canada (Procureur général) c. Friends of the Canadian Wheat Board, 2012 CAF 183</i>	.....88
<i>Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre Haute, [1980] 1 R.C.S. 54</i>	.....89
<i>Manitoba Gov't Employees Assoc. and The Government of Manitoba [1978] 1 R.C.S. 1123</i>	.....90

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 8**

**Jurisprudence (suite)**

<i>The King v. Easter Terminal Elevator Co.</i> , [1925] R.C.S. 434	.....91
<i>Labatt c. Procureur general du Canada</i> , [1980] 1 R.C.S. 914	.....92
<i>General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing</i> , [1989] 1 R.C.S. 641	.....93
<i>Reference Re Securities Act (Canada)</i> 2011 ABCA 77	.....94

**Doctrine**

Rousseau, Stéphane. <i>L'encadrement du secteur des valeurs mobilières par les provinces : coopération, harmonisation et innovation</i> , Montréal, Thémis, 2012	.....95
Lee, Ian B. « The General Trade and Commerce Power after the <i>Securities Reference</i> », dans Anita Anand (dir.), <i>What's Next for Canada? Securities Regulation After the Reference</i> , Toronto, Irwin Law, 2012	.....96
Pinard, Danielle. « Les énoncés de fait du législateur et le contrôle judiciaire de constitutionnalité au Canada : de l'utilisation des préambules et autres dispositions non normatives des lois », (2008-09) 24 R.N.D.C. 27	.....97
Johnston, David et Kathleen D. Rockwell. <i>Canadian Securities Regulation</i> , 4 <sup>e</sup> éd., Toronto, LexisNexis Butterworths, 2006	.....98
Johnston, David, Kathleen D. Rockwell et Cristie Ford. <i>Canadian Securities Regulation</i> , 5 <sup>e</sup> éd., Toronto, LexisNexis Butterworths, 2014	.....99

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 8 (suite)**

**Doctrine (suite)**

Lederman, W.R. « The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Powers in Canada », dans Paul-André Crépeau et C.B. Macpherson (dir.), <i>L'avenir du fédéralisme canadien</i> , Toronto et Montréal, University of Toronto Press et Presses de l'Université de Montréal, 1965	100
Desrosiers, Éric. « Après la crise du papier commercial, un bilan », <i>Le Devoir</i> , 23 janvier 2009, en ligne : <a href="http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/228896/apres-la-crise-du-papier-commercial-un-bilan">http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/228896/apres-la-crise-du-papier-commercial-un-bilan</a>	101
Smiley, Donald V. et Ronald L. Watts. <i>Le fédéralisme intra-étatique au Canada</i> , Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986	102
Anderson, George. <i>Le fédéralisme : une introduction</i> , Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2010 [ <i>Federalism: An Introduction</i> , Oxford, Oxford University Press, 2009]	103
Poirier, Johanne. « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire », (2015) 45 R.D.U.S. 47	104
Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. <i>Droit constitutionnel</i> , 6 <sup>e</sup> éd., Cowansville, Éd. Yvon Blais, 2014	105
Bayefsky, Anne F. <i>Canada's Constitution Act 1982 &amp; Amendments: A Documentary History</i> , Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989	106
Hogg, Peter W. <i>Constitutional Law of Canada</i> , éd. feuilles mobiles, Toronto, Carswell	107

**TABLE DES MATIÈRES**

**Cahier de sources de la Procureure générale du Québec**

**Onglet**

---

**Volume 8 (suite)**

**Doctrine (suite)**

Morin, Jacques-Yvan et José Woehrling. <i>Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours</i> , Montréal, Thémis, 1992	.....108
Monahan, Patrick et Byron Shaw. <i>Constitutional Law</i> , 4 <sup>e</sup> éd., Toronto, Irwin Law, 2013	.....109
La Forest, Gérard V. « Delegation of Legislative Power in Canada », (1975) 21 R.D. McGill 131	.....110
Poirier, Johanne. « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien : les ententes intergouvernementales » (2009) 1 R.Q.D.C., en ligne : <a href="http://www.aqdc.org/volumes/pdf/poirier-une_source_paradoxale.pdf">http://www.aqdc.org/volumes/pdf/poirier-une_source_paradoxale.pdf</a>	.....111
Han-Ru Zhou, « Revisiting the “Manner and Form” Theory of Parliamentary Sovereignty », (2013) 129 L.Q.R. 610	.....112

# Onglet 40

Québec (*Procureur général*) c. Canada (*Procureur général*), [2015] 1 R.C.S. 693, 2015 CSC 14

[2015] 1 R.C.S.

QUÉBEC (P.G.) c. CANADA (P.G.)

693

**Attorney General of Quebec** *Appellant*

v.

**Attorney General of Canada,  
Commissioner of Firearms  
and Registrar of Firearms** *Respondents*

and

**Chief Firearms Officer,  
Coalition for Gun Control and  
Canada's National Firearms  
Association** *Intervenors*

**INDEXED AS: QUEBEC (ATTORNEY GENERAL) v.  
CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

**2015 SCC 14**

File No.: 35448.

2014: October 8; 2015: March 27.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Rothstein,  
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and  
Gascon JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
QUEBEC**

*Constitutional law — Division of powers — Criminal law — Constitutional classification of repealing enactment — Firearms — Federal legislation abolishing long-gun registry also containing provision requiring destruction of long-gun registration data — Quebec challenging constitutionality of destruction provision and seeking transfer of data connected with province from federal government — Whether principle of cooperative federalism prevents Parliament from legislating to destroy data — Whether destruction provision ultra vires criminal law power of Parliament — Whether Quebec has right to receive long-gun registration data from federal government — Constitution Act, 1867, s. 91(27) — Ending the Long-gun Registry Act, S.C. 2012, c. 6, s. 29.*

Adopted in 1995, the *Firearms Act* created a comprehensive scheme requiring the holders of all firearms

**Procureur général du Québec** *Appelant*

c.

**Procureur général du Canada,  
Commissaire aux armes à feu et  
Directeur de l'enregistrement** *Intimés*

et

**Contrôleur des armes à feu,  
Coalition pour le contrôle des armes et  
Association canadienne pour les armes  
à feu** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL) c.  
CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

**2015 CSC 14**

N° du greffe : 35448.

2014 : 8 octobre; 2015 : 27 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel,  
Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis,  
Wagner et Gascon.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC**

*Droit constitutionnel — Partage des compétences — Droit criminel — Classification sur le plan constitutionnel d'une loi d'abrogation — Armes à feu — Loi fédérale qui abolit le registre des armes d'épaule contient également une disposition prévoyant la destruction des données sur l'enregistrement de ces armes — Contestation par le Québec de la constitutionnalité de la disposition relative à la destruction et demande du Québec que le gouvernement fédéral lui transmette les données relatives à la province — Le principe du fédéralisme coopératif empêche-t-il le Parlement de légiférer pour détruire les données? — La disposition relative à la destruction outrepasset-elle la compétence du Parlement en matière de droit criminel? — Le Québec a-t-il le droit de recevoir du gouvernement fédéral les données sur l'enregistrement des armes d'épaule? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) — Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule, L.C. 2012, c. 6, art. 29.*

Adoptée en 1995, la *Loi sur les armes à feu* a créé un régime complet obligeant tous les détenteurs d'armes

— including long guns — to obtain licences and register their guns. It also made it a criminal offence to possess an unregistered firearm. The *Firearms Act* provided for the creation of two types of registries: the Canadian Firearms Registry (“CFR”), maintained by the Registrar of Firearms and containing records of the registration certificates for all prohibited firearms, restricted firearms, and long guns acquired, transferred, or possessed in Canada, and a registry kept by the Chief Firearms Officer (“CFO”) designated for each province and territory, containing records of every firearm’s licence and authorization issued or revoked. The Registrar and the CFOs could access all records through a single electronic database but the statutory authority of CFOs only permitted them to contribute and modify data in their specific licensing registry.

In 2012, Parliament enacted the *Ending the Long-gun Registry Act* (“*ELRA*”), which repealed the registration requirement for long guns and decriminalized the possession of an unregistered long gun. Section 29 of the *ELRA* requires the destruction of all records contained in the registries related to the registration of long guns. In reaction, Quebec expressed its intention to create its own long-gun registry and asked the federal authorities for the data connected to Quebec contained in the CFR. Canada refused and made clear that it intended to permanently destroy all long-gun registration data. In light of this refusal, Quebec sought a declaration that s. 29 of the *ELRA* is *ultra vires* and that Quebec has a right to obtain the data.

The Superior Court of Quebec declared s. 29 of the *ELRA* unconstitutional as it applies to data connected with Quebec and ordered Canada to transfer that data to the province. The Quebec Court of Appeal reversed that decision.

*Held* (LeBel, Abella, Wagner and Gascon JJ. dissenting): The appeal should be dismissed. Section 29 of the *ELRA* is constitutional, and Quebec has no legal right to the data.

*Per* McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver and Karakatsanis JJ.: The decision to dismantle the long-gun registry and destroy the data that it contains is a policy choice that Parliament was constitutionally entitled to make. The principle of cooperative federalism does not constrain federal legislative competence in this

à feu, dont ceux qui possèdent une arme d’épaule, à obtenir un permis et à enregistrer leurs armes. Elle a aussi érigé en infraction criminelle la possession d’une arme à feu non enregistrée. La *Loi sur les armes à feu* prévoyait la création de deux types de registre : le Registre canadien des armes à feu (« RCAF »), qui est tenu par le directeur de l’enregistrement des armes à feu et contient des fichiers relatifs aux certificats d’enregistrement des armes prohibées, armes à autorisation restreinte et armes d’épaule acquises, transférées ou détenues au Canada, ainsi qu’un registre tenu par le contrôleur des armes à feu (« Contrôleur ») nommé pour chaque province et territoire. Ce registre contient des fichiers sur les permis et autorisations d’arme à feu délivrés ou révoqués. Le directeur de l’enregistrement et les contrôleurs pouvaient accéder à tous les fichiers grâce à une seule base de données électronique, mais le pouvoir légal des contrôleurs ne leur permettait que d’ajouter et de modifier les données dans leur registre de permis respectif.

En 2012, le Parlement a adopté la *Loi sur l’abolition du registre des armes d’épaule* (« *LARA* »), qui supprimait l’obligation d’enregistrer les armes d’épaule et décriminalisait la possession d’une arme d’épaule non enregistrée. L’article 29 de la *LARA* exige la destruction de tous les fichiers relatifs à l’enregistrement des armes d’épaule qui se trouvent dans les registres. Le Québec a réagi en faisant part de son intention de créer son propre registre des armes d’épaule et en demandant aux autorités fédérales les données du RCAF qui ont un lien avec le Québec. Le Canada a refusé et affirmé clairement qu’il entendait détruire de façon permanente toutes les données relatives à l’enregistrement des armes d’épaule. Face à ce refus, le Québec a demandé un jugement déclaratoire portant que l’art. 29 de la *LARA* est *ultra vires* et que le Québec a le droit d’obtenir les données.

La Cour supérieure du Québec a déclaré l’art. 29 de la *LARA* inconstitutionnel dans le cas des données liées au Québec et a ordonné au Canada de transférer ces données à la province. La Cour d’appel du Québec a infirmé cette décision.

*Arrêt* (les juges LeBel, Abella, Wagner et Gascon sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté. L’article 29 de la *LARA* est constitutionnel et le Québec n’a pas droit aux données.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis : La décision de démanteler le registre des armes d’épaule et de détruire les données qu’il contient est un choix de politique générale que le Parlement avait le droit de faire en vertu de la Constitution. Le principe du fédéralisme coopératif ne

case, Quebec has no legal right to the data, and s. 29 of the *ELRA* is a lawful exercise of Parliament's criminal law legislative power under the Constitution.

Quebec's position that cooperative federalism prevents Canada and the provinces from acting or legislating in a way that would hinder cooperation between both orders of government has no foundation in our constitutional law and is contrary to the governing authorities from this Court. The principle of cooperative federalism does not prevent Parliament from exercising legislative authority that it otherwise possesses. The primacy of our written Constitution remains one of the fundamental tenets of our constitutional framework, and this is especially the case with regard to the division of powers. Neither this Court's jurisprudence nor the text of the *Constitution Act, 1867* supports using the principle of cooperative federalism to limit the scope of legislative authority or to impose a positive obligation to facilitate cooperation where the constitutional division of powers authorizes unilateral action. To hold otherwise would undermine parliamentary sovereignty and create legal uncertainty whenever one order of government adopted legislation having some impact on the policy objectives of another.

Although Quebec submits that it has a right to receive the long-gun registration data whether or not Parliament is constitutionally entitled to legislate with respect to the fate of that data, it has not established a legal basis for that right. As mentioned, the principle of cooperative federalism does not limit the scope of the legislative powers assigned by the Constitution. Furthermore, accepting Quebec's position, which arises from its expectation of having continuing access to the data, would circumvent or effectively overturn this Court's rejection of the "legitimate expectation" doctrine. The provinces' reliance on the existence of the data cannot limit Parliament's capacity to destroy a registry, which flows exclusively from its criminal law head of power. Lastly, even if the data accessible through the CFR was the result of a cooperative effort, any effort on Quebec's part was statutorily limited to the licensing data held in the CFO's licensing registry.

This Court has already been called upon, in the *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783, to determine the pith and substance of the scheme enacted by the *Firearms Act*. In that case, the

restreint pas la compétence législative fédérale en l'espèce, le Québec n'a pas droit aux données et l'art. 29 de la *LARA* est un exercice licite de la compétence législative en matière de droit criminel conférée au Parlement par la Constitution.

La thèse du Québec selon laquelle le fédéralisme coopératif empêche le Canada et les provinces d'agir ou de légiférer de manière à nuire à la collaboration entre les deux ordres de gouvernement est dépourvue de fondement en droit constitutionnel canadien et contraire à la jurisprudence applicable de notre Cour. Le principe du fédéralisme coopératif n'empêche pas le Parlement d'exercer une compétence législative qu'il possède par ailleurs. La primauté de notre Constitution écrite demeure l'un des préceptes fondamentaux de notre régime constitutionnel, et cela est tout particulièrement vrai dans le cas du partage des compétences. Ni la jurisprudence de notre Cour ni le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne fondent l'emploi du principe du fédéralisme coopératif pour restreindre la portée de la compétence législative ou imposer l'obligation positive de faciliter la coopération lorsque le partage constitutionnel des pouvoirs autorise une intervention unilatérale. En décider autrement minerait la souveraineté parlementaire et créerait un flou juridique chaque fois qu'un ordre de gouvernement adopte une loi qui a une certaine incidence sur les objectifs de politique générale de l'autre.

Bien que le Québec prétende avoir le droit de recevoir les données sur l'enregistrement des armes d'épaule, que le Parlement soit ou non habilité par la Constitution à légiférer relativement au sort des données, il n'a pas établi de fondement juridique à ce droit. Rappelons que le principe du fédéralisme coopératif ne limite pas la portée des pouvoirs législatifs dévolus par la Constitution. De plus, si l'on retenait la thèse du Québec, laquelle prend sa source dans le fait qu'il s'attend à bénéficier d'un accès continu aux données, cela aurait pour effet de contourner ou d'affirmer concrètement le rejet, par notre Cour, de la théorie de l'« expectative légitime ». Le fait que les provinces comptent sur l'existence des données ne saurait limiter la capacité du Parlement de détruire un registre qui découle exclusivement de son chef de compétence concernant le droit criminel. Enfin, même si les données accessibles par l'entremise du RCAF étaient le fruit d'un effort de coopération, tout effort de la part du Québec était limité de par la loi aux données sur les permis conservées dans le registre des permis de la Contrôleure.

Notre Cour a déjà été appelée, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, à déterminer le caractère véritable du régime mis en place par cette loi. Dans cet arrêt, la Cour

Court concluded that the “matter” of the registration and data retention provisions was public safety and should be classified as being in relation to the subject of criminal law. Legislation repealing that scheme, including a provision addressing what will happen to the data collected under the now repealed scheme, must be characterized in the same way. Section 29, in essence, relates to public safety — as did the long-gun registration scheme being repealed by the balance of the *ELRA*. That provision does not limit Quebec’s legislative authority to create a provincial long-gun registry, it merely prevents Quebec from using the data obtained through the federal long-gun registry in establishing a provincial registry. The fact that it has the practical effect of making it more difficult financially for Quebec to create its own gun control regime is not indicative of a “colourable” purpose from a division of powers’ perspective and does not affect the pith and substance of s. 29.

There is no significant legal distinction between repealing a criminal provision and providing for what will happen to the data collected under that provision where the data was collected exclusively through the exercise of the criminal law power. The power to repeal a criminal law provision must logically be wide enough to give Parliament jurisdiction to destroy the data collected for the purpose of that provision. Accordingly, s. 29 of the *ELRA* should be characterized as being in relation to criminal law. It therefore falls within the legislative competence of Parliament.

*Per LeBel, Abella, Wagner and Gascon JJ. (dissenting):* Section 29 of the *ELRA* is unconstitutional and should be declared to be invalid. The *ELRA* is the legislative measure chosen by Parliament to end its participation in long-gun regulation, but s. 29 goes beyond the scope of that purpose, as it requires that the data in question be destroyed without providing for a possibility of their first being transferred to the provincial partners, which prevents the latter from using them in the exercise of their powers. However, there is no legal basis for Quebec’s request for a compulsory transfer of the data. The conditions applicable to such a transfer are a matter for the governments concerned, not the courts.

When the constitutionality of a statutory provision is challenged on the basis of the division of powers, courts turn to the pith and substance doctrine. To apply this doctrine, they must review the extent to which the impugned provision intrudes on the powers of the other level of government. Where, because of its pith and substance, a

a conclu que la « matière » des dispositions relatives à l’enregistrement et à la conservation des données était la sécurité publique et que ces dispositions devraient être considérées comme ayant trait au droit criminel. Une loi abrogeant ce régime ainsi qu’une disposition indiquant ce qu’il adviendra des données recueillies en application du régime maintenant abrogé doivent être qualifiées de la même façon. L’article 29 concerne essentiellement la sécurité publique, tout comme le régime d’enregistrement des armes d’épaule abrogé par les autres dispositions de la *LARA*. Cette disposition ne limite pas le pouvoir législatif du Québec de créer un registre provincial des armes d’épaule; elle ne fait qu’empêcher le Québec d’utiliser les données obtenues par le biais du registre fédéral des armes d’épaule pour constituer un registre provincial. Le fait que l’art. 29 a pour effet concret qu’il est plus difficile sur le plan financier pour le Québec de créer son propre régime de contrôle des armes à feu ne dénote pas un objet « déguisé » du point de vue du partage des compétences et n’a pas d’incidence sur le caractère véritable de l’art. 29.

Il n’y a pas de distinction importante en droit entre l’abrogation d’une disposition pénale et le fait d’indiquer ce qu’il adviendra des données recueillies en application de cette disposition si les données ont été recueillies exclusivement par l’exercice de la compétence en droit criminel. Le pouvoir d’abroger une disposition de droit criminel doit logiquement être assez large pour habiliter le Parlement à détruire les données recueillies pour l’application de cette disposition. Par conséquent, l’art. 29 de la *LARA* devrait être considéré comme ayant trait au droit criminel. Il ressortit donc à la compétence législative du Parlement.

*Les juges LeBel, Abella, Wagner et Gascon (dissidents):* L’article 29 de la *LARA* est inconstitutionnel et doit être déclaré invalide. La *LARA* est le moyen législatif qu’a choisi le Parlement pour mettre fin à son rôle dans le contrôle des armes d’épaule, mais l’art. 29 a une portée plus large que cet objectif, puisqu’il ordonne la destruction des données en cause sans possibilité de transfert préalable aux partenaires provinciaux, ce qui les empêche de s’en servir dans l’exercice de leurs compétences. Par contre, il n’y pas de fondement juridique à la demande du Québec de transfert forcé des données. La détermination des modalités d’un tel transfert relève des gouvernements concernés, non des tribunaux.

Lorsque la constitutionnalité d’une disposition législative est contestée sur la base du partage des compétences, les tribunaux ont recours à la doctrine dite du caractère véritable. Cette démarche implique nécessairement l’examen de la portée de l’empiétement de la disposition contestée sur les pouvoirs de l’autre ordre de gouvernement.

provision found in an otherwise valid statute encroaches on the jurisdiction of the other level of government, it must be determined whether the encroachment is ancillary. The degree of integration of a provision that is needed for an encroachment to be considered ancillary varies with the seriousness, or extent, of the encroachment. If the encroachment of the impugned provision on the jurisdiction of the other level of government is merely marginal or limited, a functional relationship between the provision and the statutory scheme may suffice. If, on the other hand, the provision is highly intrusive vis-à-vis the powers of the other level of government, a stricter test of necessity will apply.

The unwritten principles that underlie our written Constitution, such as federalism, infuse the analysis and interpretation of the division of powers. The modern view of federalism favours a flexible conception of the division of powers and recognizes a significant overlap between the federal and provincial areas of jurisdiction, allowing governments at both levels to legislate for valid purposes in the areas of overlap. Such a conception facilitates intergovernmental co-operation. Both in law and in the political arena, the concept of co-operative federalism has been developed to adapt the principle of federalism to this modern reality; it reflects the realities of an increasingly complex society that requires the enactment of co-ordinated federal and provincial legislative schemes. From a legal perspective, it is by allowing for overlapping powers through the application of the pith and substance and ancillary powers doctrines that co-operative federalism is able to meet those needs.

In this case, the trial judge was right to find that there was a federal-provincial partnership with respect to firearms control. This partnership is consistent with the spirit of co-operative federalism. It enabled the federal and provincial governments to work together, rather than in isolation, to achieve both federal (criminal law) and provincial (public safety and administration of justice) purposes. In the novel circumstances of the dismantling of this partnership, the analysis must be guided by the Constitution's unwritten principles so as to ensure that the principle of federalism and its modern form — co-operative federalism — are not placed in jeopardy. Parliament or a provincial legislature cannot pass legislation to terminate such a partnership without taking into account the reasonably foreseeable consequences of the decision to do so on its partner's heads of power. The courts must, in considering whether legislation or a statutory provision having as its purpose to dismantle the partnership is constitutional, be aware of the impact of that legislation or

Lorsque, en raison de son caractère véritable, une disposition insérée dans une loi par ailleurs valide déborde sur un champ de compétence d'un autre ordre de gouvernement, l'analyse porte alors sur le caractère accessoire de ce débordement. Le degré d'intégration d'une disposition requis pour qu'un débordement conserve un caractère accessoire varie en fonction de la gravité du débordement ou de son étendue. Si la disposition contestée ne déborde que de façon négligeable ou restreinte sur les compétences de l'autre ordre de gouvernement, un rapport fonctionnel entre cette disposition et le régime législatif peut suffire. Si, au contraire, la disposition déborde de façon considérable sur les compétences de l'autre ordre de gouvernement, un critère de nécessité plus strict s'applique.

Les principes non écrits qui sous-tendent notre Constitution écrite, tel le principe du fédéralisme, imprègnent l'analyse et l'interprétation du partage des compétences. La vision moderne du fédéralisme favorise une conception souple du partage des compétences, et admet un important chevauchement des compétences fédérales et provinciales, permettant aux deux ordres de gouvernement de légiférer relativement à des objectifs légitimes dans les matières où il y a chevauchement. Cette conception facilite la coopération intergouvernementale. Le concept du fédéralisme coopératif se veut l'adaptation du principe du fédéralisme à cette réalité moderne, et ce, tant par le droit que les acteurs politiques, et reflète les réalités d'une société de plus en plus complexe, qui fait appel à des régimes fédéraux et provinciaux coordonnés. D'un point de vue juridique, c'est par les chevauchements de compétences qu'il accepte en vertu de l'application de la doctrine du caractère véritable et de celle des pouvoirs accessoires que le fédéralisme coopératif sait répondre à ces besoins.

En l'espèce, le juge de première instance a conclu avec raison à l'existence d'un partenariat fédéral-provincial en matière de contrôle des armes à feu. Ce partenariat s'inscrit dans cet esprit de fédéralisme coopératif. Il a permis au gouvernement fédéral et aux provinces de mieux accomplir ensemble, plutôt qu'individuellement, tant des objectifs fédéraux (en droit criminel) que des objectifs provinciaux (en sécurité publique et administration de la justice). Face au contexte inusité qu'est le démantèlement de ce partenariat, il faut faire appel aux principes non écrits de la Constitution pour guider l'analyse, afin de s'assurer que le principe du fédéralisme — et son expression moderne le fédéralisme coopératif — ne soit pas mis en péril. Le Parlement ou une législature provinciale ne peut légiférer pour mettre fin à un tel partenariat sans tenir compte des conséquences raisonnablement prévisibles d'une telle décision sur les compétences de son partenaire. En examinant la constitutionnalité d'une loi ou d'une disposition législative qui vise à démanteler

provision on the other partner's exercise of its powers, especially when the partner that terminates the relationship is intentionally bringing about that impact.

The Court of Appeal strayed from the analytical approach the courts must take. It is true that Parliament can repeal or amend legislation it has validly enacted under one of its heads of power. Nevertheless, the courts must consider the impugned provision or legislation to determine whether, in pith and substance, all that it does is in fact to repeal or amend legislation that was validly enacted. It is not enough to say that the legislative measure is merely repealing legislation.

The words of s. 29 of the *ELRA* pose no particular problems of interpretation. From a structural standpoint, s. 29 is distinct from other sections of the *ELRA* because it is a transitional provision. From a practical and legal standpoint, the principal effect of s. 29 is to delete the data in the CFR forever. The federal government's decision to destroy the data without first transferring them to its partners, such as Quebec, has serious consequences that are relevant to the question whether s. 29 is constitutional. The extrinsic evidence shows that the purpose being pursued in enacting s. 29 was indeed to prevent the provinces from using the data. The trial judge was therefore right to find that Parliament's intention in destroying the data was to hinder the provinces. In light of the purpose and the effect of s. 29, therefore, the scope of the section is broader than the mere destruction of the data; it has harmful consequences for the federal government's partners. The purpose of s. 29 does not relate to the repeal of part of the *Firearms Act*; the abolition by the federal government of the requirement to register long guns and the destruction of the data are two distinct objectives.

Given that the data are to be destroyed with no possibility of their first being transferred to the partners, and therefore without the impact of this measure on the partners' exercise of their powers being taken into account, the section's true purpose is to ensure that the information on long guns can no longer be used for any provincial purposes. As a result, the pith and substance of s. 29 relates to the provinces' power over property and civil rights.

To determine whether s. 29 of the *ELRA* is constitutional on the basis of the ancillary powers doctrine, the

ce partenariat, les tribunaux doivent être sensibles à ses répercussions sur l'exercice par le partenaire de ses compétences, et ce, encore plus quand le partenaire mettant fin au partenariat agit dans le but de provoquer ces répercussions.

La méthode d'analyse adoptée par la Cour d'appel en l'espèce s'écarte de celle que doivent suivre les tribunaux. Certes, le Parlement peut abroger ou modifier une loi qu'il a validement édictée en vertu d'un chef de compétence relevant de lui. Les tribunaux doivent toutefois examiner la disposition ou la loi contestée afin de déterminer si, eu égard à son caractère véritable, celle-ci ne fait effectivement qu'abroger ou modifier une loi validement édictée au préalable. Il n'est pas suffisant de dire que la mesure législative est une simple loi abrogative.

Le texte de l'art. 29 de la *LARA* ne présente pas de difficulté d'interprétation particulière. D'un point de vue structurel, l'art. 29 est une composante distincte des autres articles de la *LARA*, car il s'agit d'une disposition transitoire. D'un point de vue pratique et juridique, l'effet premier de l'art. 29 est d'effacer à jamais les données contenues dans le RCAF. La destruction des données par le gouvernement fédéral sans qu'elles aient d'abord été transmises à ses partenaires, dont le Québec, entraîne d'importantes conséquences qui sont pertinentes pour l'analyse de la constitutionnalité de l'art. 29. La preuve extrinsèque révèle que l'art. 29 a été adopté précisément dans le but d'empêcher l'utilisation des données par les provinces. C'est donc avec raison que le juge de première instance a conclu que l'intention du Parlement était de nuire aux provinces en détruisant les données. Vu son objet et ses effets, l'art. 29 a donc une portée plus large que la simple destruction des données : il entraîne des conséquences néfastes pour les partenaires du gouvernement fédéral. L'article 29 ne tend pas à l'abrogation d'une partie de la *Loi sur les armes à feu*; l'abolition par le gouvernement fédéral de l'obligation d'enregistrer les armes d'épaule et la destruction des données sont deux objectifs distincts.

Comme la destruction des données s'effectue sans possibilité de transfert préalable de données aux partenaires, et donc sans tenir compte des conséquences de cette mesure sur l'exercice par ceux-ci de leurs compétences, son objet véritable consiste à mettre fin à toute utilisation des renseignements concernant les armes d'épaule pour toutes fins provinciales. En conséquence, le caractère véritable de l'art. 29 se rattache à la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils.

Pour décider si l'art. 29 de la *LARA* est constitutionnel en vertu de la doctrine des pouvoirs accessoires, il faut

seriousness, or extent, of its encroachment on provincial powers must be considered, bearing in mind that the provincial power to make laws in relation to property and civil rights is a head that should not be intruded upon lightly. The seriousness of the encroachment of s. 29 must be analyzed on the basis of the specific factual and legal context of the case, which includes the existence of the partnership between the federal government and Quebec. In this case, in terms of both its nature and its effect, s. 29 causes a substantial encroachment on provincial jurisdiction. For its encroachment to be found to be ancillary to the *ELRA*, the degree to which s. 29 is integrated into the Act must therefore be high, that is, it must satisfy the necessity or “integral part” criterion. The destruction of the data in question in s. 29 cannot be considered necessary to the abolition of the requirement to register long guns, as these two purposes are distinct. Nor can s. 29 be linked to the *ELRA* on the basis of a test of rationality; it is hard to reconcile the manner in which the destruction of the data was provided for with the desire certain provinces might show to maintain a registry within the limits of their powers. Furthermore, Parliament declared that its intention was to cause harm to the other level of government.

Since, because of its pith and substance, s. 29 of the *ELRA* does not fall within the federal criminal law power and is not ancillary to the *ELRA*, it has not been shown to be constitutionally valid. A legislative measure cannot be found to be valid that (1) does not fall within the federal criminal law power and that (2) thwarts, by the substantial encroachment it causes, the corollary exercise of provincial powers that flowed from the partnership. To destroy the data without first offering to transfer them is unconstitutional. Section 29 of the *ELRA* must therefore be declared to be invalid under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*.

Nevertheless, Quebec has not established a legal basis for its claim to the data. The absence of a legal barrier to the transfer of the data does not necessarily mean that Quebec has proven that it is entitled to obtain them through the courts. It is up to the legislatures to fill legislative gaps that are incompatible with the Constitution, and not up to the courts to supply an exact description of the laws the legislatures must adopt to fulfill their constitutional obligations. In some cases, the source of the appropriate remedy must lie in the political process rather than in the courts. In this case, it was up to the members of the partnership to set out the conditions that were to apply upon termination of their joint venture in their agreements.

évaluer la gravité, ou l'étendue, de son débordement sur les compétences provinciales, en gardant à l'esprit que le pouvoir des provinces de légiférer en matière de propriété et de droits civils constitue un chef de compétence sur lequel on ne peut déborder à la légère. La gravité du débordement de l'art. 29 doit être analysée en fonction du contexte factuel et juridique particulier de l'affaire, ce qui inclut le partenariat existant entre le gouvernement fédéral et le Québec. En l'espèce, de par sa nature et ses effets, l'art. 29 engendre un débordement substantiel sur les compétences provinciales. Pour que son débordement soit jugé accessoire à la *LARA*, l'art. 29 doit donc entretenir un degré élevé d'intégration à celle-ci, soit respecter le critère de la nécessité ou « partie intégrante ». La destruction des données visées par l'art. 29 ne peut être considérée comme nécessaire à l'abolition de l'obligation d'enregistrer les armes d'épaule, car ces deux objectifs sont distincts. L'article 29 ne peut non plus être rattaché à la *LARA* selon un critère de rationalité; il est difficile de concilier la manière dont la destruction des données est prévue avec le souhait que pourraient manifester des provinces de maintenir un registre dans le cadre de leurs compétences. De plus, le législateur fédéral a déclaré son intention de nuire à l'autre ordre de gouvernement.

Comme, en raison de son caractère véritable, l'art. 29 de la *LARA* ne relève pas de la compétence fédérale en matière de droit criminel et il n'est pas accessoire à la *LARA*, sa validité constitutionnelle n'a pas été établie. On ne saurait valider une mesure législative (1) qui ne relève pas de la compétence fédérale en matière de droit criminel et (2) qui contrecarre, par le débordement substantiel qu'elle cause, l'exercice corollaire des compétences provinciales auquel le partenariat a donné lieu. La destruction des données sans offre de transfert préalable est inconstitutionnelle. L'article 29 de la *LARA* doit donc être déclaré invalide, en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le Québec n'a toutefois pas établi de fondement juridique à sa revendication des données. L'absence d'obstacle légal au transfert de celles-ci ne signifie pas nécessairement que le Québec a fait la preuve d'un droit de les obtenir par voie judiciaire. Il appartient aux législateurs de combler les lacunes des règles de droit incompatibles avec la Constitution et non aux tribunaux de décrire précisément le genre de lois que les premiers doivent adopter pour satisfaire à leurs obligations constitutionnelles. Dans certains cas, la réparation convenable doit émaner du processus politique plutôt que des tribunaux. En l'espèce, c'est aux membres du partenariat qu'il appartenait de prévoir les modalités de cessation de leur aventure commune dans leurs ententes.

## Cases Cited

By Cromwell and Karakatsanis JJ.

**Considered:** *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; **referred to:** *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *Fédération des producteurs de volailles du Québec v. Pelland*, 2005 SCC 20, [2005] 1 S.C.R. 292; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199; *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569; *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326; *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698; *Hunt v. T&N plc*, [1993] 4 S.C.R. 289.

By LeBel, Wagner and Gascon JJ. (dissenting)

*Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698; *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, 2010

## Jurisprudence

Citée par les juges Cromwell et Karakatsanis

**Arrêt examiné :** *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; **arrêts mentionnés :** *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, 2005 CSC 20, [2005] 1 R.C.S. 292; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199; *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326; *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698; *Hunt c. T&N plc*, [1993] 4 R.C.S. 289.

Citée par les juges LeBel, Wagner et Gascon (dissidents)

*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Renvoi relatif au mariage entre personnes*

SCC 61, [2010] 3 S.C.R. 457; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, [2014] 2 S.C.R. 257; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Clark v. Canadian National Railway Co.*, [1988] 2 S.C.R. 680; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3; *R. v. Prosper*, [1994] 3 S.C.R. 236; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting safety in sports*, CQLR, c. S-3.1, s. 46.31.  
*Act to protect persons with regard to activities involving firearms*, CQLR, c. P-38.0001, s. 11.  
*Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25, art. 778.  
*Constitution Act, 1867*, ss. 91(27), 92(13).  
*Constitution Act, 1982*, s. 52.  
*Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 90, 91.  
*Criminal Law Amendment Act, 1968-69*, S.C. 1968-69, c. 38, s. 6.  
*Ending the Long-gun Registry Act*, S.C. 2012, c. 6, ss. 2 to 28, 27, 29.  
*Firearms Act*, S.C. 1995, c. 39, ss. 2 "chief firearms officer", 4 to 14, 13, 56, 57, 60, 70, 83, 84, 87, 90, 95, 112 [rep. 2012, c. 6, s. 27].  
*Firearms Records Regulations*, SOR/98-213, ss. 4(1), 7(1), (2).  
*Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 42.  
*Library and Archives of Canada Act*, S.C. 2004, c. 11.  
*Order Declaring an Amnesty Period (2006)*, SOR/2006-95 [am. 2007-101, 2008-147, 2009-139, 2010-104, 2011-102, 2013-96, 2014-123].  
*Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21.

*du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Attorney-General for Ontario c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, [2014] 2 R.C.S. 257; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3; *R. c. Prosper*, [1994] 3 R.C.S. 236; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839.

#### Lois et règlements cités

*Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 90, 91.  
*Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25, art. 778.  
*Décret fixant une période d'amnistie (2006)*, DORS/2006-95 [mod. 2007-101, 2008-147, 2009-139, 2010-104, 2011-102, 2013-96, 2014-123].  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(27), 92(13).  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 42.  
*Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*, S.C. 1968-69, c. 38, art. 6.  
*Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule*, L.C. 2012, c. 6, art. 2 à 28, 27, 29.  
*Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, c. 11.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P-21.  
*Loi sur la sécurité dans les sports*, RLRQ, c. S-3.1, art. 46.31.  
*Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, c. 39, art. 2 « contrôleur des armes à feu », 4 à 14, 13, 56, 57, 60, 70, 83, 84, 87, 90, 95, 112 [abr. 2012, c. 6, art. 27].  
*Loi visant à favoriser la protection des personnes à l'égard d'une activité impliquant des armes à feu*, RLRQ, c. P-38.0001, art. 11.

*Regulation respecting the exclusion of certain premises and certain means of transportation and respecting the exemption of certain persons*, CQLR, c. P-38.0001, r. 1.

#### Authors Cited

- Abel, Albert S. "The Neglected Logic of 91 and 92" (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.
- Brown, R. Blake. *Arming and Disarming: A History of Gun Control in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2012.
- Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2014.
- Canada. House of Commons. *Evidence of the Standing Committee on Public Safety and National Security*, No. 012, 1st Sess., 41st Parl., November 17, 2011, pp. 1-2.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 133, No. 134, 1st Sess., 35th Parl., November 30, 1994, p. 8476.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 133, No. 154, 1st Sess., 35th Parl., February 16, 1995, p. 9709.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 133, No. 216, 1st Sess., 35th Parl., June 12, 1995, p. 13631.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 146, No. 036, 1st Sess., 41st Parl., October 25, 2011, p. 2437.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 146, No. 041, 1st Sess., 41st Parl., November 1, 2011, pp. 2779, 2780, 2799.
- Canada. Library of Parliament. Parliamentary Information and Research Service. "Bill C-19: An Act to amend the Criminal Code and the Firearms Act", Legislative Summary No. 41-1-C19-E, by Tanya Dupuis, Cynthia Kirkby and Robin MacKay, Legal and Legislative Affairs Division, November 1, 2011.
- Canada. Office of the Privacy Commissioner. *Review of the Personal Information Handling Practices of the Canadian Firearms Program*, Final Report, August 29, 2001 (online: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/IP34-8-2001E.pdf>).
- Canada/Québec. *Accord financier Canada-Québec relatif à l'administration de la Loi sur les armes à feu*, 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2010, entente n° 2012-004.
- Daly, Paul. "Dismantling Regulatory Structures: Canada's Long-Gun Registry as Case Study" (2014), 33 *N.J.C.L.* 169.

*Règlement sur l'exclusion de certains lieux et de certains moyens de transport ainsi que sur l'exemption de certaines personnes*, RLRQ, c. P-38.0001, r. 1.

*Règlement sur les registres d'armes à feu*, DORS/98-213, art. 4(1), 7(1), (2).

#### Doctrine et autres documents cités

- Abel, Albert S. « The Neglected Logic of 91 and 92 » (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.
- Brown, R. Blake. *Arming and Disarming : A History of Gun Control in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2012.
- Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.
- Canada. Bibliothèque du Parlement. Service d'information et de recherche parlementaires. « Projet de loi C-19 : Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu », Résumé législatif n° 41-1-C19-F, par Tanya Dupuis, Cynthia Kirkby et Robin MacKay, Division des affaires juridiques et législatives, 1<sup>er</sup> novembre 2011.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 134, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 30 novembre 1994, p. 8476.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 154, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 16 février 1995, p. 9709.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 216, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 12 juin 1995, p. 13631.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 146, n° 036, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 25 octobre 2011, p. 2437.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 146, n° 041, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 1<sup>er</sup> novembre 2011, p. 2779, 2780, 2799.
- Canada. Chambre des communes. *Témoignages devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale*, n° 012, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 17 novembre 2011, p. 1-2.
- Canada. Commissariat à la protection de la vie privée. *Examen des pratiques relatives au traitement des renseignements personnels du Programme canadien des armes à feu*, Rapport final, 29 août 2001 (en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/IP34-8-2001F.pdf>).
- Canada/Québec. *Accord financier Canada-Québec relatif à l'administration de la Loi sur les armes à feu*, 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2010, entente n° 2012-004.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp. Toronto: Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).

Lederman, W. R. "Some Forms and Limitations of Co-Operative Federalism", in *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*. Toronto: Butterworths, 1981, 314.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 34, n° 49, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 23 mai 1995 (en ligne), à 14:40.

Quebec. National Assembly. *Votes and Proceedings*, No. 57, 2nd Sess., 39th Leg., November 2, 2011, pp. 693-94.

Quebec. National Assembly. *Votes and Proceedings*, No. 72, 2nd Sess., 39th Leg., December 6, 2011, p. 848.

Royal Canadian Mounted Police. National Program Evaluation Services. *RCMP Canadian Firearms Program: Program Evaluation*, Final Approved Report, February 2010 (online: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/fire-feu-eval/index-eng.htm>).

Royal Canadian Mounted Police. *Report on the Administration of the Firearms Act to the Solicitor General by the Registrar: Canadian Firearms Registry*. Ottawa: RCMP, 1999.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Duval Hesler C.J. and Chamberland, Kasirer, St-Pierre and Lévesque J.J.A.), 2013 QCCA 1138, [2013] R.J.Q. 1023, [2013] AZ-50965380, [2013] Q.J. No. 6676 (QL), 2013 CarswellQue 7597 (WL Can.), setting aside a decision of Blanchard J., 2012 QCCS 4202, [2012] R.J.Q. 1895, [2012] AZ-50892414, [2012] Q.J. No. 8319 (QL), 2012 CarswellQue 10074 (WL Can.). Appeal dismissed, LeBel, Abella, Wagner and Gascon JJ. dissenting.

Éric Dufour, Hugo Jean and Suzanne-L. Gauthier, for the appellant.

Claude Joyal, Q.C., and Ian Demers, for the respondents.

No one appeared for the intervener the Chief Firearms Officer.

Frédéric Langlois and Alain M. Gaulin, for the intervener the Coalition for Gun Control.

Daly, Paul. « Dismantling Regulatory Structures : Canada's Long-Gun Registry as Case Study » (2014), 33 *R.N.D.C.* 169.

Gendarmerie royale du Canada. *Le rapport sur l'administration de la Loi sur les armes à feu au Solliciteur général par le Directeur : Registre canadien des armes à feu*, Ottawa, GRC, 1999.

Gendarmerie royale du Canada. Services d'évaluation du programme national. *Programme canadien des armes à feu de la GRC : Évaluation*, Rapport final approuvé, février 2010 (en ligne : <http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/fire-feu-eval/index-fra.htm>).

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto, Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).

Lederman, W. R. « Some Forms and Limitations of Co-Operative Federalism », in *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, Toronto, Butterworths, 1981, 314.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 34, n° 49, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 23 mai 1995 (en ligne), à 14:40.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 42, n° 57, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2 novembre 2011, p. 3131.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 42, n° 72, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 6 décembre 2011, p. 3643.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (la juge en chef Duval Hesler et les juges Chamberland, Kasirer, St-Pierre et Lévesque), 2013 QCCA 1138, [2013] R.J.Q. 1023, [2013] AZ-50965380, [2013] J.Q. n° 6676 (QL), 2013 CarswellQue 6107 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge Blanchard, 2012 QCCS 4202, [2012] R.J.Q. 1895, [2012] AZ-50892414, [2012] J.Q. n° 8319 (QL), 2012 CarswellQue 9059 (WL Can.). Pourvoi rejeté, les juges LeBel, Abella, Wagner et Gascon sont dissidents.

Éric Dufour, Hugo Jean et Suzanne-L. Gauthier, pour l'appelant.

Claude Joyal, c.r., et Ian Demers, pour les intimés.

Personne n'a comparu pour l'intervenant le contrôleur des armes à feu.

Frédéric Langlois et Alain M. Gaulin, pour l'intervenante la Coalition pour le contrôle des armes.

*Guy Lavergne*, for the intervener Canada's National Firearms Association.

The judgment of McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver and Karakatsanis JJ. was delivered by

CROMWELL AND KARAKATSANIS JJ. —

### I. Introduction

[1] Fifteen years ago, this Court determined that Parliament, acting under its power to legislate in relation to criminal law, had the constitutional authority to establish a nationwide gun control scheme. Parliament's decision to do so was a contentious policy choice that was contested on constitutional grounds. Three years ago, Parliament reversed in part that earlier policy choice: it repealed the legislation that had established the long-gun registry within the gun control scheme, and provided for the destruction of the data it contained. This too was a contentious policy choice which is now contested on constitutional grounds.

[2] When the government tabled the bill abolishing the long-gun registry and providing for the destruction of the data it contained, Quebec expressed its intention to create its own provincial gun control scheme and asked Canada to give it the data on long guns connected with the province. The federal government refused. As a result, Quebec challenged the constitutionality of the federal law providing for destruction of the data and sought an order requiring the federal government to turn it over. The Superior Court of Quebec declared that Parliament's legislative jurisdiction with respect to criminal law does not allow it to legislate for the destruction of the long-gun registration records without first making this data available to provinces seeking to establish their own registries, and ordered the federal government to transfer the relevant data to Quebec. A five-member panel of the Quebec Court of Appeal disagreed. Finding the law a valid exercise of the federal criminal law power, it set aside those

*Guy Lavergne*, pour l'intervenante l'Association canadienne pour les armes à feu.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis rendu par

LES JUGES CROMWELL ET KARAKATSANIS —

### I. Introduction

[1] Il y a 15 ans, notre Cour a décidé que le Parlement, agissant dans l'exercice de son pouvoir de légiférer en matière de droit criminel, avait la compétence constitutionnelle voulue pour établir un régime national de contrôle des armes à feu. Cette décision du Parlement participait d'un choix de politique générale controversé qui a été contesté pour des motifs constitutionnels. Il y a trois ans, le Parlement est revenu en partie sur ce choix de politique générale antérieur : il a abrogé la loi qui avait constitué le registre des armes d'épaule faisant partie du régime de contrôle des armes à feu et décrété la destruction des données que le registre contenait. Il s'agissait également d'un choix de politique générale controversé qui est aujourd'hui contesté, encore une fois pour des motifs constitutionnels.

[2] Quand le gouvernement a déposé le projet de loi abolissant le registre des armes d'épaule et prévoyant la destruction des données qu'il contenait, le Québec a manifesté son intention de créer son propre régime provincial de contrôle des armes à feu et demandé au Canada de lui transmettre les données concernant les armes d'épaule liées à la province. Face au refus du gouvernement fédéral, le Québec a contesté la constitutionnalité de la loi fédérale prévoyant la destruction des données et sollicité une ordonnance enjoignant au gouvernement fédéral de les lui transmettre. La Cour supérieure du Québec a déclaré que la compétence législative du Parlement en matière de droit criminel ne lui permet pas de légiférer pour détruire les fichiers relatifs à l'enregistrement des armes d'épaule sans mettre d'abord ces données à la disposition des provinces qui cherchent à établir leur propre registre, et a ordonné au gouvernement fédéral de transférer les données pertinentes au Québec. Une formation de cinq juges

System. This confusion resulted in an erroneous finding of fact that the CFR is the result of a partnership between both orders of government. That being said, Duval Hesler C.J.Q. concluded that this error was of little significance since, in her view, Parliament clearly has the power to destroy the data independent of the existence of any federal-provincial partnership.

[13] The Court of Appeal reasoned that, since this Court held in the *Reference re Firearms Act* that the creation of the CFR was *intra vires* (that is, within the authority of) the federal Parliament, Parliament can also legislate to destroy it. It also held that the principle of cooperative federalism cannot be used to supersede the formal division of powers provided in the *Constitution Act, 1867*.

[14] Finally, the Court of Appeal determined that Quebec has no right to obtain the data. The facts that Quebec had chosen to appoint a CFO and that both governments had entered into a financial agreement did not have the effect of granting Quebec any property right in the data.

### III. Analysis

#### A. *Does the Principle of Cooperative Federalism Prevent Parliament From Legislating to Dispose of the Data?*

[15] Quebec invokes the principle of cooperative federalism in support of both its argument that s. 29 of the *ELRA* is *ultra vires* and its claim that Quebec has the right to receive the data contained in the CFR related to long guns connected to Quebec. In essence, Quebec is asking us to recognize that the principle of cooperative federalism prevents Canada and the provinces from acting or legislating in a way that would hinder cooperation between both orders of government, especially in spheres of concurrent jurisdiction.

[16] In our respectful view, Quebec's position has no foundation in our constitutional law and is contrary to the governing authorities from this Court.

Système canadien d'enregistrement des armes à feu. Cette confusion l'a amené à tirer une conclusion de fait erronée voulant que le RCAF soit le fruit d'un partenariat entre les deux ordres de gouvernement. Cela dit, la juge en chef Duval Hesler a conclu que cette erreur importait peu car, à son avis, le Parlement a clairement le pouvoir de détruire les données, indépendamment de l'existence d'un partenariat fédéral-provincial.

[13] La Cour d'appel a estimé que, comme notre Cour a conclu dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu* que la création du RCAF relevait du Parlement fédéral, ce dernier peut également légiférer pour le détruire. Elle a aussi jugé que le principe du fédéralisme coopératif ne peut pas remplacer le partage officiel des compétences prévu par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[14] Enfin, la Cour d'appel a décidé que le Québec n'a pas le droit d'obtenir les données. Les faits que le Québec avait choisi de nommer un Contrôleur et que les deux gouvernements avaient conclu une entente financière ne conféraient pas au Québec un droit de propriété sur les données.

### III. Analyse

#### A. *Le principe du fédéralisme coopératif empêche-t-il le Parlement de légiférer pour disposer des données?*

[15] Le Québec invoque le principe du fédéralisme coopératif pour soutenir à la fois que l'art. 29 de la *LARA* est *ultra vires* et qu'il a le droit de recevoir les données contenues dans le RCAF qui portent sur les armes d'épaule liées à cette province. Le Québec nous demande essentiellement de reconnaître que ce principe empêche le Canada et les provinces d'agir ou de légiférer de manière à nuire à la collaboration entre les deux ordres de gouvernement, surtout dans les domaines de compétence concurrente.

[16] À notre avis, la thèse du Québec est dépourvue de fondement en droit constitutionnel canadien et contraire à la jurisprudence applicable de notre Cour.

[17] Cooperative federalism is a concept used to describe the “network of relationships between the executives of the central and regional governments [through which] mechanisms are developed, especially fiscal mechanisms, which allow a continuous redistribution of powers and resources without recourse to the courts or the amending process”: P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at p. 5-46; see also W. R. Lederman, “Some Forms and Limitations of Co-Operative Federalism”, in *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), 314. From this descriptive concept of cooperative federalism, courts have developed a legal principle that has been invoked to provide flexibility in separation of powers doctrines, such as federal paramountcy and interjurisdictional immunity. It is used to facilitate interlocking federal and provincial legislative schemes and to avoid unnecessary constraints on provincial legislative action: see, e.g., *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at paras. 24 and 43; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *Fédération des producteurs de volailles du Québec v. Pelland*, 2005 SCC 20, [2005] 1 S.C.R. 292, at para. 15; *Québec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536, at paras. 44-45; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134, at para. 63. With respect to interjurisdictional immunity, for example, the principle of cooperative federalism has been relied on to explain and justify relaxing a rigid, watertight compartments approach to the division of legislative power that unnecessarily constrains legislative action by the other order of government: “In the absence of conflicting enactments of the other level of government, the Court should avoid blocking the application of measures which are taken to be enacted in furtherance of the public interest” (*Canadian Western Bank*, at para. 37).

[18] However, we must also recognize the limits of the principle of cooperative federalism. The primacy of our written Constitution remains one of the

[17] La notion de fédéralisme coopératif sert à décrire le [TRADUCTION] « faisceau de rapports entre l’exécutif du gouvernement central et celui des gouvernements régionaux [au moyen duquel] des mécanismes, tout particulièrement des mécanismes financiers, sont établis pour permettre une répartition continue des pouvoirs et des ressources sans recourir aux tribunaux ou à la procédure d’amendement » : P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. suppl.), p. 5-46; voir aussi W. R. Lederman, « Some Forms and Limitations of Co-Operative Federalism », dans *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), 314. Les tribunaux se sont servis de cette notion descriptive de fédéralisme coopératif pour élaborer un principe juridique qui a été invoqué pour assouplir les doctrines touchant le partage des pouvoirs telles la prépondérance fédérale et l’exclusivité des compétences. Elle est utilisée pour faciliter l’intégration des régimes législatifs fédéraux et provinciaux et éviter l’imposition de contraintes inutiles aux interventions législatives provinciales : voir, p. ex., *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 24 et 43; *Renvoi relatif à la Loi sur l’organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, 2005 CSC 20, [2005] 1 R.C.S. 292, par. 15; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 44-45; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, par. 63. Quant à l’exclusivité des compétences, par exemple, on a employé le principe du fédéralisme coopératif pour expliquer et justifier l’assouplissement d’une interprétation, stricte et fondée sur des compartiments étanches, du partage des compétences législatives qui restreint inutilement l’intervention législative de l’autre ordre de gouvernement : « En l’absence de textes législatifs conflictuels de la part de l’autre ordre de gouvernement, la Cour devrait éviter d’empêcher l’application de mesures considérées comme ayant été adoptées en vue de favoriser l’intérêt public » (*Banque canadienne de l’Ouest*, par. 37).

[18] Toutefois, nous devons également reconnaître les limites du principe du fédéralisme coopératif. La primauté de notre Constitution écrite

fundamental tenets of our constitutional framework: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at para. 53. This is especially the case with regard to the division of powers:

... the text of the federal constitution as authoritatively interpreted in the courts remains very important. It tells us who can act in any event. In other words, constitutionally it must always be possible in a federal country to ask and answer the question — What happens if the federal and provincial governments do not agree about a particular measure of co-operative action? Then which government and legislative body has power to do what? [Emphasis added; footnote omitted.]

(Lederman, at p. 315)

[19] The principle of cooperative federalism, therefore, cannot be seen as imposing limits on the otherwise valid exercise of legislative competence: *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at p. 421. This was recently reiterated by this Court in its unanimous opinion in *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 61-62:

While flexibility and cooperation are important to federalism, they cannot override or modify the separation of powers. The *Secession Reference* affirmed federalism as an underlying constitutional principle that demands respect for the constitutional division of powers and the maintenance of a constitutional balance between federal and provincial powers.

In summary, notwithstanding the Court's promotion of cooperative and flexible federalism, the constitutional boundaries that underlie the division of powers must be respected. The “dominant tide” of flexible federalism, however strong its pull may be, cannot sweep designated powers out to sea, nor erode the constitutional balance inherent in the Canadian federal state. [Emphasis added.]

[20] In our respectful view, the principle of cooperative federalism does not assist Quebec in this case. Neither this Court's jurisprudence nor the text

demeure l'un des préceptes fondamentaux de notre régime constitutionnel : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 53. Cela est tout particulièrement vrai dans le cas du partage des compétences :

[TRADUCTION] ... le texte de la constitution fédérale qui a été interprété péremptoirement par les tribunaux reste très important. Il nous dit qui peut agir, quelle que soit la situation. Autrement dit, sur le plan constitutionnel, il doit toujours être possible dans un pays fédéral de se poser la question « Que se passe-t-il si les gouvernements fédéral et provinciaux ne s'entendent pas sur une mesure de coopération en particulier? » et d'y répondre. Alors quels gouvernement et organe législatif ont le pouvoir de faire quoi? [Nous soulignons; note de bas de page omise.]

(Lederman, p. 315)

[19] On ne peut donc considérer que le principe du fédéralisme coopératif impose des limites à l'exercice par ailleurs valide d'une compétence législative : *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 421. Notre Cour l'a répété récemment dans son arrêt unanime *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 61-62 :

Bien que les principes de flexibilité et de coopération soient importants pour le bon fonctionnement d'un État fédéral, ils ne peuvent l'emporter sur le partage des compétences ou le modifier. Le *Renvoi relatif à la sécession* a confirmé que le fédéralisme est un principe constitutionnel sous-jacent qui exige le respect du partage constitutionnel des compétences et le maintien d'un équilibre constitutionnel entre les pouvoirs du fédéral et ceux des provinces.

En somme, même si la Cour préconise un fédéralisme coopératif et souple, les frontières constitutionnelles qui sous-tendent le partage des compétences doivent être respectées. Le « courant dominant » du fédéralisme souple, aussi fort soit-il, ne peut autoriser à jeter des pouvoirs spécifiques par-dessus bord, ni à éroder l'équilibre constitutionnel inhérent à l'État fédéral canadien. [Nous soulignons.]

[20] À notre avis, le principe du fédéralisme coopératif n'est d'aucune utilité au Québec en l'espèce. Ni la jurisprudence de notre Cour ni le texte

of the *Constitution Act, 1867* supports using that principle to limit the scope of legislative authority or to impose a positive obligation to facilitate cooperation where the constitutional division of powers authorizes unilateral action. To hold otherwise would undermine parliamentary sovereignty and create legal uncertainty whenever one order of government adopted legislation having some impact on the policy objectives of another. Paradoxically, such an approach could discourage the practice of cooperative federalism for fear that cooperative measures could risk diminishing a government's legislative authority to act alone.

[21] We conclude that the principle of cooperative federalism does not prevent Parliament from exercising legislative authority that it otherwise possesses to dispose of the data.

B. *Does Quebec Have the Right to Obtain the Data?*

[22] Quebec submits that it has a right to receive the long-gun registration data from the federal government whether or not Parliament is constitutionally entitled to legislate with respect to the fate of the data. In addition to the principle of cooperative federalism considered above, Quebec relies on the findings of the trial judge that Quebec's contributions to the data contained in the CFR render the data the result of a federal-provincial partnership. We note here that there is a factual disagreement with regard to whether or not the data contained in the CFR is in fact the result of a cooperative effort. The Court of Appeal was of the opinion that the conclusions of Blanchard J. on this matter were based on a palpable error of fact. In our view, this disagreement has no impact on the outcome of this case.

[23] We agree with the conclusion of our colleagues LeBel, Wagner and Gascon JJ. that Quebec "has not established a legal basis for its claim to the data": para. 198. We do so for three reasons.

de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne fondent l'emploi de ce principe pour restreindre la portée de la compétence législative ou imposer l'obligation positive de faciliter la coopération lorsque le partage constitutionnel des pouvoirs autorise une intervention unilatérale. En décider autrement minerait la souveraineté parlementaire et créerait un flou juridique chaque fois qu'un ordre de gouvernement adopte une loi qui a une certaine incidence sur les objectifs de politique générale de l'autre. Paradoxalement, une telle approche pourrait décourager la pratique du fédéralisme coopératif par crainte que les mesures de coopération affaiblissent le pouvoir législatif d'un gouvernement d'agir seul.

[21] Nous concluons que le principe du fédéralisme coopératif n'empêche pas le Parlement d'exercer une compétence législative qu'il possède par ailleurs pour disposer des données.

B. *Le Québec a-t-il le droit d'obtenir les données?*

[22] Le Québec prétend avoir le droit de recevoir du gouvernement fédéral les données sur l'enregistrement des armes d'épaule, que le Parlement soit ou non habilité par la Constitution à légiférer relativement au sort des données. Outre le principe du fédéralisme coopératif examiné précédemment, le Québec se fonde sur les conclusions du juge de première instance selon lesquelles les contributions du Québec aux données contenues dans le RCAF font de celles-ci le fruit d'un partenariat fédéral-provincial. Nous soulignons ici qu'il y a un désaccord d'ordre factuel quant à savoir si les données contenues dans le RCAF sont bel et bien le fruit d'un effort de coopération. La Cour d'appel a estimé que les conclusions du juge Blanchard sur ce point tenaient à une erreur de fait manifeste. À notre avis, ce désaccord n'a aucune incidence sur l'issue de la présente affaire.

[23] Nous souscrivons à la conclusion de nos collègues les juges LeBel, Wagner et Gascon que le Québec « n'a pas établi de fondement juridique à sa revendication des données » (par. 198), et ce pour trois raisons.

[24] First, as mentioned above, the principle of cooperative federalism does not limit the scope of the legislative powers assigned by the Constitution.

[25] Second, Quebec's alleged right to obtain the data arises from its expectation of having continuing access to that data regardless of changes to federal legislation. We cannot agree that the provinces' reliance on the existence of the data can limit Parliament's capacity to destroy a registry, which — as explained below — flows exclusively from its criminal law head of power. Accepting this position would circumvent or effectively overturn this Court's rejection of the "legitimate expectation" doctrine. This Court has made it clear that a province's legitimate expectation of action that the federal government would or would not undertake, even an expectation relating to financial considerations, cannot bind Parliament's legislative action: *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at pp. 557-59; see also *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199, at para. 59, and *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40, at para. 39. Quebec's position would also mean by extrapolation that the adoption of the *Firearms Act* had a binding effect — the continued existence of the CFR data — which Parliament cannot undo alone. That conclusion must also be rejected; it is contrary to the established constitutional principle that Parliament cannot, through ordinary legislation, fetter itself by inhibiting future legislative action: *Reference re Securities Act*, at para. 119; Hogg, at pp. 12-8 and 12-9.

[26] Third, even if the data accessible through the CFR was the result of a cooperative effort, as asserted by Quebec, any effort on Quebec's part was statutorily limited to the licensing data held in the CFO's licensing registry. The *Firearms Act* did not empower this officer to modify or contribute to the registration certificate data compiled and maintained by the Registrar, nor did the CFO act in her capacity as a provincial official in maintaining the

[24] Premièrement, nous le répétons, le principe du fédéralisme coopératif ne limite pas la portée des pouvoirs législatifs dévolus par la Constitution.

[25] Deuxièmement, le droit allégué du Québec d'obtenir les données prend sa source dans le fait qu'il s'attend à bénéficier d'un accès continu à celles-ci, peu importe les modifications apportées à la loi fédérale. Nous ne pouvons souscrire à l'opinion selon laquelle le fait que les provinces comptent sur l'existence des données peut limiter la capacité du Parlement de détruire un registre qui, comme nous l'expliquerons plus loin, découle exclusivement de son chef de compétence concernant le droit criminel. Si nous retenions cette thèse, cela aurait pour effet de contourner ou d'infirmer concrètement le rejet, par notre Cour, de la théorie de l'« expectative légitime ». Notre Cour a clairement affirmé que l'attente légitime d'une province concernant la mesure que le gouvernement fédéral prendrait ou non, même une attente relative à des considérations financières, ne saurait lier l'intervention législative du Parlement : *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557-559; voir aussi *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, par. 59, et *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40, par. 39. La thèse du Québec signifierait aussi, par extrapolation, que l'adoption de la *Loi sur les armes à feu* a eu un effet contraignant — le maintien des données du RCAF — que le Parlement n'est pas à même de défaire seul. Il faut également rejeter cette conclusion; elle est contraire au principe constitutionnel établi voulant que le Parlement ne puisse entraver, au moyen d'une loi ordinaire, l'exercice futur de son pouvoir de légiférer : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 119; Hogg, p. 12-8 et 12-9.

[26] Troisièmement, même si les données accessibles par l'entremise du RCAF étaient le fruit d'un effort de coopération, comme le fait valoir le Québec, tout effort de sa part était limité de par la loi aux données sur les permis conservées dans le registre des permis de la Contrôleure. La *Loi sur les armes à feu* n'a pas habilité cette fonctionnaire à modifier les données recueillies et conservées par le Directeur relativement aux certificats d'enregistrement ou à

licensing registry. As s. 29 of the *ELRA* contemplates the registration data, not the licensing data, we agree with the Quebec Court of Appeal that [TRANSLATION] “this claim fails to demonstrate that there is a right to the data in the CFR or that Quebec participated in the creation of the CFR”: para. 57 (CanLII). In addition, we note that Quebec’s argument relies on agreements between the federal and provincial governments, and on other pieces of evidence which include RCMP documents, federal-provincial funding agreements, and statements from politicians and other officials involved. These legal instruments and pieces of evidence are unquestionably subordinate to parliamentary sovereignty and can therefore be displaced by valid federal legislation. Moreover, even if, as Quebec submits, there is no legal obstacle to the federal government transferring the data to Quebec, the absence of a legal obstacle to undertaking a given action does not, alone, create a legal obligation to do so.

C. *Is Section 29 Ultra Vires Parliament’s Criminal Law Power?*

(1) Applicable Legal Principles

[27] The Constitution confers on Parliament the exclusive authority to legislate with respect to, among others, “all [m]atters” coming within “[t]he Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters”: *Constitution Act, 1867*, s. 91(27). In that regard, the Chief Justice stated the following constitutional question in this case:

Is s. 29 of the *Ending the Long-gun Registry Act*, S.C. 2012, c. 6, *ultra vires* Parliament having regard to its criminal law power under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

[28] To answer this question, we first characterize the law — that is, determine its subject matter or

en ajouter, et la Contrôleure n’a pas agi non plus comme fonctionnaire provinciale en tenant le registre des permis. Puisque l’art. 29 de la *LARA* vise les données sur l’enregistrement et non celles sur les permis, nous convenons avec la Cour d’appel du Québec que « cette prétention ne permet pas ni de démontrer un droit aux données du RCAF, ni de démontrer que le Québec a participé à la confection du RCAF » : par. 57. De plus, nous faisons remarquer que l’argument du Québec repose sur des ententes intervenues entre le gouvernement fédéral et les provinces de même que sur d’autres éléments de preuve, notamment des documents de la GRC, des ententes de financement fédérales-provinciales et des déclarations de politiciens et bureaucrates concernés. Ces documents juridiques et éléments de preuve sont indéniablement subordonnés à la souveraineté parlementaire et ils peuvent donc être écartés par une loi fédérale valide. Qui plus est, même si, comme le soutient le Québec, aucun obstacle juridique n’empêche le gouvernement fédéral de transférer les données au Québec, l’absence d’un tel obstacle à la prise d’une mesure donnée ne crée pas à elle seule l’obligation juridique de prendre cette mesure.

C. *L’article 29 outrepassé-t-il la compétence du Parlement en matière de droit criminel?*

(1) Principes juridiques applicables

[27] La Constitution confère au Parlement le pouvoir exclusif de légiférer notamment à l’égard de « toutes les matières » qui relèvent de « [l]a loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle » : *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(27). À cet égard, la Juge en chef a formulé la question constitutionnelle suivante en l’espèce :

L’article 29 de la *Loi sur l’abolition du registre des armes d’épaule*, L.C. 2012, c. 6, outrepassé-t-il les pouvoirs du Parlement en matière de droit criminel que lui confère le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

[28] Pour répondre à cette question, nous commençons par qualifier la loi, c’est-à-dire établir son

“pith and substance” — and then classify it as to whether it is in relation to the subject of criminal law and procedure.

[29] The “pith and substance” analysis involves determining the law’s “dominant purpose or true character”: *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at para. 29. As Binnie and LeBel JJ. put it in *Canadian Western Bank*, at para. 26: “This initial analysis consists of an inquiry into the true nature of the law in question for the purpose of identifying the ‘matter’ to which it essentially relates” (emphasis added). The object of the exercise is to determine whether that “matter” comes within a particular class of subjects for the purpose of determining which order of government can legislate. Both the law’s purpose and its legal and practical effects are considered as part of this analysis: *Reference re Securities Act*, at paras. 63-64; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453, at para. 20; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, at paras. 53-54. Care must be taken, however, not to confuse the law’s purpose with “the means chosen to achieve it”: *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569, at para. 25.

[30] Where the challenge concerns a particular provision which forms part of a larger scheme, the pith and substance analysis begins with the challenged provision: *Kitkatla Band*, at para. 56. However, the “matter” of the provision must be considered in the context of the larger scheme, as its relationship to that scheme may be an important consideration in determining its pith and substance: *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302, at paras. 20-21.

[31] Courts must be careful not to endorse a “colourable” statute, that is, one that in form appears to relate to a matter within the legislative competence of the enacting order of government, but in substance addresses a matter falling outside its competence: see Hogg, at p. 15-19; *Reference re Upper*

objet ou « caractère véritable », puis déterminons si elle se rapporte au droit et à la procédure criminels.

[29] L’analyse du « caractère véritable » consiste à établir « [l’]objet principal ou [. . .] [l’]idée maîtresse » de la loi : *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 29. Comme l’ont dit les juges Binnie et LeBel dans *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 26 : « Cette première analyse consiste dans une recherche sur la nature véritable de la loi en question afin d’identifier la “matière” sur laquelle elle porte essentiellement » (nous soulignons). L’objet de l’exercice est de déterminer si la « matière » en cause fait partie d’une catégorie particulière de sujets afin de décider quel ordre de gouvernement peut légiférer. Tant l’objet de la loi que ses effets juridiques et effets concrets sont considérés comme faisant partie de cette analyse : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 63-64; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 53-54. Il faut toutefois éviter soigneusement de confondre l’objet de la loi et « les moyens choisis pour réaliser cet objet » : *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569, par. 25.

[30] Lorsque la contestation vise la disposition précise d’un régime général, l’analyse du caractère véritable a comme point de départ la disposition attaquée : *Bande Kitkatla*, par. 56. La « matière » de la disposition doit cependant être examinée dans le contexte du régime général, vu que son lien avec ce régime peut être une considération importante lorsqu’il s’agit d’établir son caractère véritable : *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302, par. 20-21.

[31] Les tribunaux doivent toutefois prendre garde de donner leur aval à une loi « déguisée », c’est-à-dire une loi qui, de par sa forme, semble porter sur une matière ressortissant à la compétence législative de l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée, mais qui traite au fond d’une matière

*Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297. The colourability doctrine simply means that “form is not controlling in the determination of essential character”: A. S. Abel, “The Neglected Logic of 91 and 92” (1969), 19 *U.T.L.J.* 487, at p. 494; Hogg, at p. 15-20. Courts are, for good reasons, reluctant to find legislation to be colourable: H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6th ed. 2014), at p. 464. There is a danger that any broader application of the colourability doctrine may lead the courts to exceed their role of determining the constitutionality of legislation and, instead, express disapproval of either the policy of the statute or the means by which the legislation seeks to carry it out: Hogg, at p. 15-20; see also *Ward*, at para. 26.

[32] Once the subject matter has been identified, the next step of the pith and substance analysis consists of classifying the legislation or provision in relation to the division of legislative power in the Constitution. Here, we must determine whether the “matter” of s. 29 of the *ELRA* comes within the “subject” of criminal law, a head of power attributed to Parliament at s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*. This classification exercise may — and often does — involve defining the scope of the relevant head or heads of power: *Reference re Securities Act*, at para. 65. If the “matter” of the legislation comes within the “subject” of the head of power of the enacting order of government, the legislation is *intra vires* even if it has incidental effects on the other jurisdiction’s legislative competence (subject to federal paramountcy in the case of provincial legislation): *Reference re Firearms Act*, at para. 49.

[33] This point takes on special importance when considering the classification of a law, like this one, that undoes a previously enacted scheme. In classifying legislation that undoes an existing legislative scheme, due regard must be paid to the proper classification of *that scheme*. Consider the example of the repeal of a criminal offence. The scope of the criminal law power extends to laws that create a

dépassant sa compétence : voir Hogg, p. 15-19; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297. La théorie du détournement de pouvoir veut simplement dire que [TRADUCTION] « la forme n’est pas déterminante lorsqu’il s’agit d’établir le caractère essentiel » : A. S. Abel, « The Neglected Logic of 91 and 92 » (1969), 19 *U.T.L.J.* 487, p. 494; Hogg, p. 15-20. Les tribunaux sont, à juste titre, réticents à conclure qu’une loi est déguisée : H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6<sup>e</sup> éd. 2014), p. 464. Une application plus étendue de la théorie du détournement de pouvoir risque d’amener les tribunaux à dépasser leur fonction de statuer sur la constitutionnalité d’une loi et à manifester plutôt leur désapprobation soit du principe directeur du texte législatif, soit du moyen par lequel la loi cherche à l’appliquer : Hogg, p. 15-20; voir également *Ward*, par. 26.

[32] Une fois l’objet cerné, la prochaine étape de l’analyse du caractère véritable consiste à classer la loi ou la disposition par rapport au partage des compétences législatives prévu par la Constitution. En l’espèce, nous devons décider si la « matière » de l’art. 29 de la *LARA* relève du « sujet » du droit criminel, un domaine de compétence attribué au Parlement par le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette classification peut impliquer — et implique souvent — que l’on définisse la nature et l’étendue du ou des chefs de compétence applicables : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 65. Lorsque la « matière » de la loi relève du « sujet » du domaine de compétence dévolu à l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée, la loi est *intra vires* même si elle a des effets accéssoires sur la compétence législative de l’autre ressort (sous réserve de la prépondérance fédérale dans le cas d’une loi provinciale) : *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 49.

[33] Cet élément revêt une importance particulière lorsque vient le temps d’examiner la classification d’une loi, comme celle en l’espèce, qui défait un régime antérieur. Pour classer une loi qui défait un régime législatif en vigueur, il faut tenir dûment compte du bon classement de ce régime. Prenez l’exemple de l’abrogation d’une infraction criminelle. La compétence en matière de

prohibition backed by a penalty for a criminal law purpose: *Reference re Firearms Act*, at para. 27. A law creating a true criminal offence clearly has these features, but a law repealing that same offence does not; the latter does not create a prohibition backed by a penalty for a criminal law purpose. The repealing enactment, however, is clearly criminal law because the “matter” of that law comes within the same criminal law subject as did the provision it seeks to repeal. This is why Quebec is clearly right in this case not to question Parliament’s authority to repeal the long-gun registry scheme, and to restrict its challenge to s. 29 of the *ELRA*, which provides for the destruction of the data. The fatal flaw in Quebec’s analysis, however, is that in characterizing the pith and substance of s. 29, it ignores the place of the data gathering and retention provisions in the overall scheme.

(2) Application

(a) *The “Matter” of Section 29*

[34] In essence, Quebec submits that the pith and substance of s. 29 of the *ELRA* is to prevent the long-gun registry from being continued through provincial legislation. Although Quebec does not suggest that this “matter” comes within any of the enumerated heads of provincial legislative power, it submits nonetheless that the federal legislation is not a valid exercise of the criminal law power because it [TRANSLATION] “encroaches massively on the ability of a provincial legislature to exercise as it sees fit its powers with respect to the administration of justice, public safety, the prevention of crime and the social costs associated with crime”: A.F., at para. 122; see also para. 115. Quebec relies on several statements made by the Prime Minister and other federal cabinet ministers to the effect that Canada’s objective is to put a definite end to the long-gun registry by destroying the data contained in the CFR connected to long guns, and that they will do nothing to support any province or territory who would like to create a local

droit criminel s’étend aux lois qui prévoient une nouvelle interdiction assortie d’une sanction pour réaliser un objet de droit criminel : *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 27. Une loi créant une authentique infraction criminelle possède clairement ces caractéristiques, mais pas une loi abrogeant cette infraction : la deuxième ne prévoit pas une interdiction assortie d’une sanction pour réaliser un objet de droit criminel. Par contre, la loi abrogative ressortit clairement au droit criminel parce que la « matière » de cette loi fait partie du même sujet de droit criminel que la disposition qu’elle vise à abroger. Voilà pourquoi le Québec a clairement raison dans le cas présent de ne pas mettre en doute le pouvoir du Parlement d’abroger le régime d’enregistrement des armes d’épaule, et de limiter sa contestation à l’art. 29 de la *LARA* qui prévoit la destruction des données. Il y a cependant une lacune fatale dans l’analyse du Québec : en qualifiant le caractère véritable de l’art. 29, il néglige la place qu’occupent les dispositions relatives à la cueillette et à la conservation des données dans le régime général.

(2) Application

a) *La « matière » de l’art. 29*

[34] Le Québec prétend essentiellement que l’art. 29 de la *LARA* vise, de par son caractère véritable, à empêcher le maintien du registre des armes d’épaule par une loi provinciale. Bien que le Québec n’affirme pas que cette « matière » relève d’un ou l’autre des chefs de compétence provinciaux énumérés, il soutient néanmoins que la loi fédérale ne constitue pas un exercice valide de la compétence en droit criminel car elle « empiète de façon massive sur la capacité de la législature provinciale d’exercer comme elle l’entend ses compétences en matière d’administration de la justice, de sécurité publique, de prévention de la criminalité et des coûts sociaux qui lui sont associés » : m.a., par. 122; voir aussi le par. 115. Le Québec se fonde sur plusieurs déclarations du premier ministre et d’autres ministres fédéraux suivant lesquelles l’objectif du Canada est de mettre définitivement un terme au registre des armes d’épaule en détruisant les données contenues dans le RCAF qui sont liées à ces armes, et ils ne feront rien pour aider la province

long-gun registry. Quebec also submits that the effect of the destruction of the data will be to make it prohibitively expensive and complicated for the province to create its own long-gun registry. Section 29 of the *ELRA* therefore constitutes an encroachment on the province's powers.

[35] Canada submits that the subject matter of s. 29 is the same as the rest of the *ELRA*: to abolish the long-gun registry and put an end to what it considers an unwarranted intrusion into the private lives of Canadian gun owners. Canada also asserts that the practical effects of the destruction of the data on provinces who want to create their own gun control scheme do not change the pith and substance of the impugned provision.

[36] In our respectful view, the proper characterization of the “matter” of s. 29 of the *ELRA* derives from that of the scheme that it is undoing. In the *Reference re Firearms Act*, this Court held that both the criminal prohibition on possessing an unregistered firearm and the registration scheme provided for in the *Firearms Act* were valid public safety measures. It determined that the purpose of the scheme was to address “the problem of the misuse of firearms and the threat it poses to public safety”: para. 21. It also held that the effects of the scheme supported the conclusion that the *Firearms Act* is a public safety measure: para. 24. The Court rejected arguments from Ontario and Saskatchewan to the effect that the “matter” of the registration and data retention provisions, which s. 29 seeks to dismantle, was the regulation of property within the province. The Court concluded that the “matter” of these provisions was the same as the rest of the scheme — public safety — and that they should accordingly be classified as being in relation to the subject of criminal law:

We are not persuaded that the registration provisions can be severed from the rest of the Act, nor that they fail to serve Parliament's purpose in promoting public safety. The licensing provisions require everyone who possesses a gun to be licensed. The registration provisions require

ou le territoire qui souhaite créer un registre régional des armes d'épaule. Toujours selon le Québec, la destruction des données fera en sorte qu'il sera excessivement coûteux et difficile pour lui de créer son propre registre des armes d'épaule. L'article 29 de la *LARA* constitue donc un empiétement sur les pouvoirs de la province.

[35] Selon le Canada, l'art. 29 et les autres dispositions de la *LARA* partagent le même objet : abolir le registre des armes d'épaule et mettre un terme à ce qu'il considère être une intrusion injustifiée dans la vie privée des propriétaires canadiens d'armes à feu. Le Canada ajoute que les répercussions concrètes de la destruction des données sur les provinces désireuses de créer leur propre régime de contrôle des armes à feu ne modifient pas le caractère véritable de la disposition attaquée.

[36] À notre avis, la qualification correcte de la « matière » de l'art. 29 de la *LARA* est fonction de celle du régime que l'art. 29 défait. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, notre Cour a conclu que l'interdiction pénale de la possession d'une arme à feu non enregistrée et le régime d'enregistrement prévus par cette loi étaient des mesures valides de sécurité publique. Elle a décidé que le régime avait pour objet de régler « le problème de l'usage abusif des armes à feu et de la menace qu'il constitue pour la sécurité publique » : par. 21. Toujours selon notre Cour, les effets du régime appuyaient la conclusion que la *Loi sur les armes à feu* était une mesure de sécurité publique : par. 24. La Cour a rejeté les arguments de l'Ontario et de la Saskatchewan selon lesquels la réglementation des biens dans la province constituait la « matière » des dispositions relatives à l'enregistrement et à la conservation des données, dispositions que l'art. 29 vise à démanteler. Elle a conclu que leur « matière » était la même que celle des autres dispositions du régime — la sécurité publique — et qu'elles devraient donc être considérées comme ayant trait au droit criminel :

Nous ne sommes pas convaincus que les dispositions relatives à l'enregistrement peuvent être retranchées de la Loi, ni qu'elles ne servent pas l'objet de sécurité publique poursuivi par le Parlement. Les dispositions relatives aux permis obligent quiconque possède une arme à

[133] Through the role played by the CFO and by Quebec's police forces, and aided by the CFIS (whose construction it contributed toward), the province of Quebec has for years implemented its own view of firearms control from the perspective of the administration of justice and health. Moreover, the RCMP recognized the possibility of the provinces adapting the program to their needs, as can be seen from the following passage from a report we cited above:

The main benefit cited for creating the opt-in program was the promotion of a program delivery model that met an identified need for the provinces to be able to adapt the delivery of the program to local circumstances. In this area, it was believed that the opt-in program has been successful; service delivery has been aligned to meet the service delivery priorities of the provincial governments, and be supported to work with other areas of provincial jurisdiction, such as justice and policing, and health. In Québec, this culminates in an integrated service delivery model, and a profound interest to improve the program to meet heightened provincial public safety and health expectations. [Emphasis added.]

(*CFP Evaluation*, at p. 67)

[134] We find from the foregoing that a partnership has developed between the federal government and Quebec that is structured around the following main elements:

- the design, implementation and administration of the CFP;
- the compiling and pooling of data by the Registrar and the CFO together with a mutually guaranteed right of access to the data in question;
- the use of CFIS data for federal and provincial purposes; and
- the joint and complementary exercise of provincial and federal powers in the context of firearms control.

[133] Par le rôle qu'ont joué le Contrôleur et les policiers du Québec et grâce au SCIRAF qu'elle a contribué à construire, la province de Québec a mis en œuvre pendant des années sa propre vision du contrôle des armes à feu, dans une perspective d'administration de la justice et de santé. La GRC reconnaît d'ailleurs la possibilité pour les provinces d'adapter le programme à leurs besoins, dans un rapport que nous avons déjà mentionné plus haut :

Le principal avantage mentionné par rapport à ce programme de financement optionnel est qu'il répond à la nécessité manifeste pour les gouvernements provinciaux de pouvoir adapter son application au contexte local. Sur ce plan, on le considère comme une réussite; il a permis de concilier la fourniture des services correspondants avec les priorités en la matière des gouvernements provinciaux, et d'œuvrer en coopération avec d'autres secteurs de juridiction provinciale, comme la justice, les services policiers et la santé. Au Québec, où cela se traduit par un modèle intégré de fourniture des services, les autorités s'efforcent d'améliorer le programme pour satisfaire aux exigences accrues qui se posent au niveau provincial en matière de sécurité publique et de santé. [Nous soulignons.]

(*Évaluation PCAF*, p. 78)

[134] Nous en concluons qu'un partenariat entre le gouvernement fédéral et le Québec s'est articulé autour des grands axes suivants :

- la conception, la mise sur pied et l'administration du PCAF;
- la mise en commun des données recueillies par le Directeur et le Contrôleur, ainsi qu'un droit d'accès, garanti réciproquement, aux données en question;
- l'utilisation des données du SCIRAF à des fins fédérales et provinciales;
- l'exercice conjoint et complémentaire de compétences provinciales et fédérale dans le cadre du contrôle des armes à feu.

[135] In our opinion, this factual reality unique to the CFIS and the partnership of which it forms a part is essential to the determination of whether s. 29 of the *ELRA* is constitutional. Before turning to the analysis on that subject, we will briefly discuss the framework applicable to it.

C. *Analytical Framework Applicable to the Division of Powers*

(1) Pith and Substance

[136] When the constitutionality of a statutory provision is challenged on the basis of the division of powers, courts turn to the “pith and substance” doctrine. To apply this doctrine, they must review the extent to which the impugned provision intrudes on the powers of the other level of government: *Kirkbi AG v. Ritvik Holdings Inc.*, 2005 SCC 65, [2005] 3 S.C.R. 302, at paras. 20-21. According to the principles developed by this Court, it is necessary first to identify the impugned provision’s “pith and substance”, and then to determine whether the provision falls within a head of power of the level of government at which it was enacted: see *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at para. 63; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453, at para. 20; *FA Reference*, at para. 16; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, at paras. 52-58; see also H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6th ed. 2014), at p. 463; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at pp. 15-5 to 15-7.

[137] A provision’s pith and substance is its “dominant characteristic”: see *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698, at para. 13. In this Court’s words, “[a] pith and substance analysis looks at both (1) the purpose of the legislation as well as (2) its effect”: *Kitkatla Band*, at para. 53; see also *Reference re Securities Act*, at paras. 63-64; *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, 2010 SCC 61, [2010] 3 S.C.R. 457, at para. 199.

[135] Cette réalité factuelle propre au SCIRAF et au partenariat dans lequel il s’inscrit conditionne à notre avis l’analyse de la constitutionnalité de l’art. 29 de la *LARA*. Avant de procéder à cette analyse, nous rappellerons brièvement le cadre applicable.

C. *Le cadre d’analyse en matière de partage des compétences*

(1) Le caractère véritable

[136] Lorsque la constitutionnalité d’une disposition législative est contestée sur la base du partage des compétences, les tribunaux ont recours à la doctrine dite du caractère véritable. Cette démarche implique nécessairement l’examen de la portée de l’empiètement de la disposition contestée sur les pouvoirs de l’autre ordre de gouvernement : *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302, par. 20-21. Notre Cour enseigne qu’il faut d’abord rechercher le « caractère véritable » de la disposition contestée, puis déterminer si celle-ci relève des compétences de l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée : voir *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 63; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20; *Renvoi sur la LAF*, par. 16; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 52-58; voir aussi H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6<sup>e</sup> éd. 2014), p. 463; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. suppl.), p. 15-5 à 15-7.

[137] Le caractère véritable de la disposition est sa « caractéristique dominante » : voir *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698, par. 13. Selon notre Cour, « [l]’analyse du caractère véritable porte à la fois (1) sur l’objet de la législation et (2) sur ses effets » : *Bande Kitkatla*, par. 53; voir aussi *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 63-64; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457, par. 199.

[138] To establish the purpose of legislation or of a statutory provision, “the Court may look at both intrinsic evidence, such as purpose clauses, or extrinsic evidence, such as Hansard or the minutes of parliamentary committees”: *Kitkatla Band*, at para. 53. In this regard, the Court has held that it is necessary to “seek to ascertain the *true* purpose of the legislation, as opposed to its mere stated or apparent purpose”: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 27 (emphasis in original), citing *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 (P.C.), at p. 337. Thus, in any division of powers case, the intention behind a statute, that is, the purpose actually being pursued by the legislature, can cause the entire statute to be invalid: see, e.g., *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713.

[139] As for the review of the provision’s effects, it concerns both those legal and practical, which include direct effects of the provision and the “side” effects flowing from its application: *Kitkatla Band*, at para. 54; *Reference re Securities Act*, at para. 64; *Lacombe*, at para. 20. The foregoing analysis as a whole makes it possible to determine the constitutional nature of the provision, and to assess whether it encroaches on the powers of the other level of government.

## (2) Ancillary Powers

[140] Where, because of its pith and substance, a provision found in an otherwise valid statute encroaches on the jurisdiction of the other level of government, the Court must determine whether the encroachment is ancillary: see *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, at paras. 187-89. If the encroachment is in fact ancillary, the provision will be considered valid provided that it is sufficiently integrated into the scheme of the statute: *Lacombe*, at paras. 34-36.

[141] The degree of integration of a provision that is needed for an encroachment to be considered ancillary varies with the seriousness, or extent, of

[138] Pour déterminer l’objet d’une loi ou d’une disposition législative, « la Cour peut examiner tant la preuve intrinsèque, telles les dispositions énonçant les objectifs généraux, que la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou les comptes rendus des comités parlementaires » : *Bande Kitkatla*, par. 53. Sous ce rapport, notre Cour a rappelé la nécessité de « rechercher l’objectif *réel* de la législation, plutôt que son but simplement déclaré ou apparent » : *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 27 (en italique dans l’original), citant *Attorney-General for Ontario c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 (C.P.), p. 337. Ainsi, dans toute affaire de partage des compétences, l’intention qui anime une loi — c’est-à-dire le but véritable poursuivi par le législateur — peut avoir pour effet d’invalider une loi entière : voir, p. ex., *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713.

[139] Quant aux effets d’une disposition, ils se mesurent tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, ce qui inclut ses effets directs et les effets « secondaires » de son application : *Bande Kitkatla*, par. 54; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, par. 64; *Lacombe*, par. 20. L’ensemble de cette analyse permet de qualifier la disposition au regard de la Constitution et de vérifier si elle débord sur les pouvoirs de l’autre ordre de gouvernement.

## (2) Les pouvoirs accessoires

[140] Lorsque, en raison de son caractère véritable, une disposition insérée dans une loi par ailleurs valide débord sur un champ de compétence d’un autre ordre de gouvernement, l’analyse de la Cour porte alors sur le caractère accessoire de ce débordement : voir *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, par. 187-189. Si le débordement conserve un caractère accessoire, la disposition sera jugée valide, pourvu qu’elle soit suffisamment intégrée à la loi : *Lacombe*, par. 34-36.

[141] Le degré d’intégration d’une disposition requis pour qu’un débordement puisse conserver un caractère accessoire varie en fonction de la gravité

the encroachment. If the encroachment of the impugned provision on the jurisdiction of the other level of government is merely “marginal” or “limited”, a functional relationship between the provision and the statutory scheme may suffice. If, on the other hand, the federal provision is “highly” intrusive vis-à-vis provincial powers, a stricter test of necessity will apply: *General Motors*, at pp. 668-70.

[142] More generally, we wish to repeat the following comment about the ancillary powers doctrine made by the Court in *Lacombe*:

... the availability of ancillary powers is limited to situations in which the intrusion on the powers of the other level of government is justified by the important role that the extrajurisdictional provision plays in a valid legislative scheme. The relation cannot be insubstantial . . . . [Emphasis added; para. 35.]

[143] Thus, the Court recognized that a government at one level can validly pass legislation on a matter within its jurisdiction even though the legislation intrudes upon the other level’s jurisdiction. Yet the constitutional doctrines that make such an intrusion permissible — namely the pith and substance and ancillary powers doctrines — cannot be fully understood without considering the constitutional principles upon which they are based: *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, at para. 196. We will now turn to these principles, in particular that of federalism.

### (3) Unwritten Principles: Federalism

[144] The Court has, while stressing that our written Constitution is paramount, recognized the importance of the unwritten principles that underlie it. These principles infuse the analysis and interpretation of the division of powers. They “assist in the interpretation of the text and the delineation of spheres of jurisdiction, the scope of rights and obligations, and the role of our political institutions”: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at para. 52. They also reflect our Constitution’s historical context and have facilitated its application throughout its history; thus,

du débordement ou de son étendue. Si les dispositions contestées ne débordent que de façon « négligeable » ou « restreinte » sur les compétences de l’autre ordre de gouvernement, un rapport fonctionnel entre ces dispositions et le régime législatif peut suffire. Si, au contraire, les dispositions fédérales débordent de façon « considérable » sur les compétences des provinces, un critère de nécessité plus strict s’applique : *General Motors*, p. 668-670.

[142] De manière plus générale, nous tenons à rappeler les propos suivants formulés par la Cour, dans l’affaire *Lacombe*, au sujet de la doctrine des pouvoirs accessoires :

... il n’est possible de recourir à cette doctrine que dans les cas où l’empiétement sur les pouvoirs de l’autre ordre de gouvernement se justifie par le rôle important que joue la disposition dans un régime législatif valide. Ce rapport ne saurait être insignifiant . . . . [Nous soulignons; par. 35.]

[143] Ainsi, notre Cour reconnaît qu’un ordre de gouvernement peut valablement légiférer dans un domaine relevant de sa compétence tout en empiétant sur les compétences de l’autre ordre. Les doctrines constitutionnelles qui permettent un tel empiétement — à savoir le caractère véritable et les pouvoirs accessoires — ne peuvent toutefois être bien comprises sans un examen des principes constitutionnels qui ont guidé leur évolution : *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, par. 196. C’est sur ces principes, en particulier celui du fédéralisme, que nous nous attarderons maintenant.

### (3) Les principes non écrits : le fédéralisme

[144] Tout en insistant sur la primauté de notre Constitution écrite, notre Cour reconnaît l’importance des principes non écrits qui sous-tendent celle-ci. Ces principes imprègnent l’analyse et l’interprétation du partage des compétences. Ils « guident l’interprétation du texte et la définition des sphères de compétence, la portée des droits et obligations ainsi que le rôle de nos institutions politiques » : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 52. Ces principes, qui reflètent le contexte historique de notre Constitution, ont facilité sa mise en œuvre tout au long de son

# Onglet 41

Renvoi relatif à la Loi anti-inflation, [1976] 2 R.C.S. 373

[1976] 2 R.C.S.

RENOI: *Loi anti-inflation*

373

**IN THE MATTER OF Section 55 of the  
*Supreme Court Act***

and

**IN THE MATTER OF a Reference by the  
Governor in Council concerning the validity  
of the *Anti-Inflation Act*, as set out in Order  
in Council P.C. 1976-581 dated the 11th day  
of March 1976.**

1976: May 31, June 1, 2, 3 and 4; 1976: July 12.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie,  
Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

REFERENCE BY THE GOVERNOR IN COUNCIL

*Constitutional law—Power of Parliament in National  
Emergency to enact legislation on matters normally  
within exclusive provincial authority—“national emer-  
gency”—“national economic emergency”—Form of  
legislation—Absence of word “emergency” from  
preamble to Act—Requirement only of rational basis  
for Parliament’s action rather than proof of exceptional  
circumstances—Anti-Inflation Act, 1975 (Can.), c.  
75—Supreme Court Act, R.S.C. 1970, c. S-19, s. 55—  
British North America Act, ss. 91, 92.*

*Constitutional law—Legislation—Conditional legis-  
lation—Power of Province to extend the federal legisla-  
tion by executive rather than legislative action—Effect  
of an agreement executed by authority of provincial  
Order in Council—Anti-Inflation Act, 1975 (Can.), c.  
75, s. 4(3).*

*The Anti-Inflation Act, 1974-75-76 (Can.), c. 75, was  
passed on December 15, 1975, with some retroactive  
effect from October 14, 1975, to provide for the  
restraint of profit margins, prices, dividends and com-  
pensation in Canada and thereby to accomplish the  
containment and reduction of the current levels of infla-  
tion which the Parliament of Canada recognized as  
contrary to the interests of all Canadians. Such contain-  
ment and reduction of inflation was recognized by the  
Parliament of Canada as a matter of serious national  
concern. The Act provided for the establishment by the  
Governor in Council of guidelines for the restraint of  
prices and profit margins, compensation of employees  
and dividends, and by s. 4(1) applied to the Government*

**DANS L’AFFAIRE DE l’article 55 de la *Loi  
sur la Cour suprême***

et

**DANS L’AFFAIRE DES questions soumises  
par le gouverneur en conseil sur la validité de  
la *Loi anti-inflation*, par le décret C.P.  
1976-581 en date du 11 mars 1976.**

1976: le 31 mai et les 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 4 juin; 1976: le 12  
juillet.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland,  
Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et  
de Grandpré.

QUESTIONS SOUMISES PAR LE GOUVERNEUR EN  
CONSEIL

*Droit constitutionnel—Pouvoir du Parlement dans  
les situations d’urgence nationale d’adopter une loi  
portant sur des sujets ordinairement de compétence  
exclusivement provinciale—«Urgence nationale»—«Si-  
tuation économique d’urgence nationale»—Forme de la  
Loi—Absence du mot «urgence» dans le préambule de  
la Loi—Il suffit de démontrer un fondement rationnel à  
l’action du Parlement plutôt que l’existence de circons-  
tances exceptionnelles—Loi anti-inflation, 1975 (Can.),  
c. 75—Loi sur la Cour suprême, S.R.C. 1970, c. S-19,  
art. 55—Acte de l’Amérique du Nord britannique, art.  
91 et 92.*

*Droit constitutionnel—Législation—Législation con-  
ditionnelle—Pouvoir d’une province à étendre l’appli-  
cation de la Loi fédérale en ayant recours à l’autorité  
exécutives plutôt qu’à un texte législatif—Validité d’un  
accord conclu en vertu de l’autorité conférée par un  
arrêté en conseil provincial—Loi anti-inflation, 1975  
(Can.), c. 75, art. 4(3).*

*La Loi anti-inflation, 1974-75-76 (Can.), c. 75, a été  
adoptée le 15 décembre 1975, avec effet rétroactif à  
certains égards au 14 octobre 1975. Cette Loi a pour  
objet de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les  
dividendes et les rémunérations au Canada, dans le but  
de réduire et d’endiguer le taux actuel d’inflation que le  
Parlement du Canada reconnaît comme étant incompati-  
ble avec l’intérêt général de tous les Canadiens. Selon  
le Parlement du Canada, la réduction et l’endigement  
du taux d’inflation posaient un grave problème national.  
Selon la Loi, le gouverneur en conseil peut prescrire des  
Indicateurs pour la limitation des prix et des marges  
bénéficiaires, de la rémunération des employés, et des  
dividendes. Aux termes du par. (1) de son art. 4, cette*

of Canada and its agents and the Territorial Governments and their agents. By s. 4(2) it did not purport to apply to matters generally within the provincial public sector, but ss. 4(3) and 4(4) provided that the Minister might, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province to make the act binding in accordance with the terms of the agreement in that province and its public sector. The Act as supplemented by the Guidelines which were promulgated on February 3, 1976, established supervision, control and regulation of prices, profits, wages, salaries, fees and dividends by way of monitoring and limiting increases in order to combat inflation. By Order in Council P.C. 1976-581 dated March 11, 1976, the Governor General in Council invoked the authority conferred by s. 55 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1970, c. S-19 and referred for the opinion of the Supreme Court the following two questions:

- I) Is the Anti-Inflation Act, Statutes of Canada 1974-75-76, Chapter 75 (a copy of which Act and the Anti-Inflation Guidelines made thereunder are attached hereto as Annex "A") *ultra vires* the Parliament of Canada either in whole or in part, and, if so, in what particular or particulars and to what extent?
- II) If the Anti-Inflation Act is *intra vires* the Parliament of Canada, is the Agreement entitled "Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario", entered into on January 13, 1976, (a copy of which is annexed hereto together with copies of the Orders of the Governor in Council and the Lieutenant Governor in Council as Annex "B") effective under the Anti-Inflation Act to render that Act binding on, and the Anti-Inflation Guidelines made thereunder applicable to, the provincial public sector in Ontario as defined in the Agreement.

*Held in answer to Question I* (Beetz and de Grandpré JJ. *dissenting*):

No. The Act is not *ultra vires* in whole or in part.

*Held in answer to Question II:*

No. The agreement is not effective to render the *Anti-Inflation Act* binding on and the Guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Ontario as defined in the agreement.

*Per* Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ.: The *Anti-Inflation Act* is valid legislation for the peace, order and good government of Canada and does not, in

Loi lie le gouvernement du Canada et ses mandataires, ainsi que les gouvernements des territoires et leurs mandataires. Aux termes du par. (2) de son art. 4, la Loi ne s'applique pas aux matières tombant ordinairement dans le secteur public provincial, mais les par. (3) et (4) de l'art. 4 disposent que le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application, aux conditions stipulées dans cet accord, de la Loi dans ladite province et à son secteur public. La Loi, complétée par les Indicateurs promulgués le 3 février 1976, prévoit le contrôle et la réglementation des prix, des profits, des traitements, des salaires, des honoraires et des dividendes au moyen d'un système de surveillance et de limitation des augmentations, le tout pour combattre l'inflation. Par le décret C.P. 1976-581 en date du 11 mars 1976, le gouverneur général en conseil a exercé le pouvoir que lui confère l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1970, c. S-19, et a soumis à la Cour suprême les deux questions suivantes:

- I) La Loi anti-inflation, chapitre 75 des Statuts du Canada de 1974-75-76 (dont un exemplaire, de même que les Indicateurs anti-inflation établis sous le régime de ladite loi, figurent à l'annexe «A» ci-après), est-elle inconstitutionnelle en totalité ou en partie, et, dans l'affirmative, à quels égards et dans quelle mesure?
- II) Si la Loi anti-inflation est constitutionnelle, l'Accord intitulé «Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario», conclu le 13 janvier 1976 (dont un exemplaire, de même que le texte des décrets du gouverneur et du lieutenant-gouverneur en conseil, figurent à l'annexe «B» ci-après), a-t-il pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation?

*Arrêt relatif à la question I* (les juges Beetz et de Grandpré étant *dissidents*):

Non. La Loi n'est pas inconstitutionnelle en totalité ou en partie.

*Arrêt relatif à la question II:*

Non. L'accord n'a pas pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation.

*Le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence et Dickson: La Loi anti-inflation est une législation valide pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada,*

he circumstances under which it was enacted and having regard to its temporary character, invade provincial legislative jurisdiction. The Supreme Court would have been unjustified in concluding on the submission and all the material put before it that Parliament did not have a rational basis for regarding the Act as a measure which in its judgment, was temporarily necessary to meet a situation of economic crisis imperilling the well-being of the people of Canada as a whole and requiring Parliament's stern intervention in the interests of the country as a whole. The form of the Act, particularly the provisions respecting the provincial public sector, could not be regarded as indicative that the Government and Parliament were not seized with urgency, or manifested a lack of any sense of crisis, in the establishment of the programme. Provincial governmental concern about rising inflation and concurrent unemployment was a matter of public record and only two provinces had not entered into agreements to apply the Federal guidelines. That such contracting in was envisaged underlined the national character of the programme. The preamble to the Act was sufficiently indicative that Parliament was introducing a far-reaching programme prompted by what was in its view a serious national condition and the absence of the very word "emergency" was not unduly significant. The validity of the Act did not stand or fall on the preamble but the preamble provided a base for assessing the gravity of the circumstances giving rise to the legislation. In considering the relevancy and weight of the extrinsic evidence and the assistance to be derived from judicial notice the Court need not go so far as to look at the material in terms of proof of the exceptional circumstances as a matter of fact but merely to persuade itself that there was a rational basis for the legislation under the head of power invoked in support of its validity.

In enacting the challenged legislation, Parliament was proceeding from legislative power bases entitling it to wage war on inflation through monetary and fiscal policies and to embrace within the *Anti-Inflation Act* some of the sectors covered by the Act without relying on its general power to legislate for the peace, order and good government of Canada. The particular economic circumstances justified it in invoking that general power to extend its embrace into sectors otherwise within provincial legislative power.

Having regard to the conclusion that the Act and Guidelines were validly enacted and promulgated as

et, vu les circonstances où elle a été adoptée et compte tenu de son caractère temporaire, elle n'empiète pas sur la compétence législative des provinces. La Cour suprême ne serait pas justifiée de conclure selon les arguments soumis ainsi que tous les éléments de preuve mis devant elle, que le Parlement n'a pas agi rationnellement en considérant la Loi comme une mesure, qui, selon lui, s'avérait temporairement nécessaire pour faire face à une situation de crise économique qui mettait en danger le bien-être de l'ensemble de la population du Canada et exigeait que le Parlement intervienne de façon vigoureuse dans l'intérêt du pays. La forme de la Loi, particulièrement les dispositions relatives au secteur public provincial, ne peut être considérée comme un signe que le gouvernement et le Parlement du Canada n'aient pas vu d'urgence ou n'aient pas manifesté le sentiment qu'une crise existait lorsqu'ils ont établi le programme législatif. Il est de notoriété publique que les gouvernements provinciaux étaient préoccupés de l'augmentation simultanée du coût de la vie et du chômage, et seulement deux provinces n'ont pas conclu d'accord en vue de l'application des Indicateurs fédéraux. Cette attitude des provinces met en relief le caractère national du programme. Le préambule de la Loi indique suffisamment l'intention du Parlement d'introduire un programme d'envergure, dicté par ce qu'il considère la gravité du problème national, et l'absence du mot «urgence» est sans conséquence. La validité de la Loi ne dépend pas uniquement de son préambule, mais on peut y recourir pour évaluer la gravité des circonstances qui ont mené à l'adoption de la législation. En examinant la pertinence et le poids de la preuve extrinsèque ainsi que l'importance de la connaissance d'office, la Cour n'est pas appelée à se demander si ces éléments de preuve démontrent l'existence des circonstances exceptionnelles comme on prouve un fait dans une cause ordinaire, mais plutôt à se convaincre que la loi contestée a un fondement rationnel dans le pouvoir législatif invoqué à l'appui de sa validité.

Pour adopter la législation contestée, le Parlement s'est fondé sur les pouvoirs qui lui permettent de lutter contre l'inflation par des politiques monétaires et fiscales, embrassant ainsi dans la *Loi anti-inflation* des secteurs touchés par cette Loi, sans pour autant se fonder sur son pouvoir général de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Les circonstances économiques particulières le justifient d'invoquer son pouvoir général pour permettre à la Loi d'embrasser certains secteurs qui, autrement, seraient soumis au pouvoir législatif provincial.

Compte tenu de la conclusion que la Loi et les Indicateurs ont été validement adoptés et promulgués à titre de

temporary measures to meet a national economic crisis, it was unnecessary to decide whether they could also be supported as dealing with matters which had attained national dimensions.

The agreement between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario was executed on behalf of the Government of Ontario by a provincial minister to whom authority for the execution was given by a provincial Order in Council. There was no statutory authorisation for the execution by the provincial Minister. Section 4(3) of the Act does not provide that, upon consummation of an agreement with the government of a province for the application of the Act and the Guidelines, they shall take effect pursuant to their terms; rather that they shall take effect in accordance with the terms of the agreement. There is no principle in Canada that the Crown may legislate by proclamation or order in Council to bind citizens when it so acts without the support of a statute of the legislature. Thus the fact that the Crown can contract carries the matter no farther than that the contract may be binding on it or that it may sue the other contracting party on the contract. The agreement in question was not a contract in that sense at all, but an agreement to have certain legislative enactments become operative as provincial law. It could not have the effect claimed for it, that is, to render the Act binding on and the Guidelines applicable to the public sector in Ontario as the provincial executive had no authority to impose by mere agreement legal obligations upon persons in the Province.

*Per Martland, Ritchie and Pigeon JJ.:* Whether or not the *Anti-Inflation Act* is *ultra vires* must depend on whether or not the legislation was enacted to combat a national economic emergency. There is nothing to exclude the application of the principles enunciated in *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General of Canada*, [1947] A.C. 87, and *Reference as to the Validity of the Wartime Leasehold Regulations*, [1950] S.C.R. 124, to a situation created not by war and the aftermath of it, but by highly exceptional economic conditions in time of peace. Such conditions exist where there can be said to be an urgent and critical situation adversely affecting all Canadians presenting an emergency which can only be effectively dealt with by Parliament in exercise of the power of s. 91 of the *B.N.A. Act* "to make laws for the peace, order and good government of Canada". However the authority of Parliament in this regard is limited to dealing with critical conditions and the necessity to which they give

mesures temporaires pour faire face à une crise économique nationale, il n'est pas nécessaire d'examiner si leur validité peut également se fonder sur le fait qu'ils portent sur des matières ayant atteint une dimension nationale.

L'accord entre le gouvernement du Canada et celui de la province de l'Ontario a été signé au nom de ce dernier par un ministre provincial autorisé par arrêté en conseil provincial. Aucun texte législatif n'autorisait le ministre provincial à conclure l'accord. Le paragraphe (3) de l'art. 4 de la Loi ne décrète pas qu'à la conclusion d'un accord avec le gouvernement d'une province prévoyant l'application de la Loi et des Indicateurs, ceux-ci s'appliqueront selon leur teneur; il prévoit plutôt qu'ils s'appliqueront conformément aux conditions de l'accord. En ce pays, rien ne permet à Sa Majesté de légiférer par proclamation, décret ou arrêté en conseil de façon à lier les citoyens sans s'appuyer sur une loi de la législature. Ainsi, le pouvoir de contracter qu'a le gouvernement ne signifie rien de plus qu'il peut se trouver lié par le contrat ou peut poursuivre l'autre partie contractante. L'accord en question n'est aucunement une obligation contractuelle en ce sens, mais un accord ayant pour objet de donner à certaines dispositions législatives l'effet d'une loi provinciale. Cet accord ne peut avoir l'effet que l'on veut lui donner, soit d'assujettir le secteur public ontarien à la Loi et aux Indicateurs, puisque l'exécutif provincial n'a pas le pouvoir d'imposer des obligations légales aux citoyens de la province par simple accord.

*Les juges Martland, Ritchie et Pigeon:* Pour répondre à la question si la *Loi anti-inflation* est inconstitutionnelle, il faut déterminer si elle a été adoptée pour faire face à une situation économique d'urgence nationale. Rien n'empêche l'application des principes énoncés dans *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General of Canada*, [1947] A.C. 87, et dans le *Renvoi relatif à la validité des règlements sur les baux en temps de guerre*, [1950] R.C.S. 124, à une situation provoquée non pas par la guerre ou l'après-guerre mais plutôt par des conditions économiques véritablement exceptionnelles en temps de paix. Ces conditions existent si l'on peut affirmer que la situation est urgente et critique et qu'elle cause préjudice à l'ensemble du pays, créant ainsi une situation d'urgence à laquelle seul le Parlement peut remédier en exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés par l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* «de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada». Toutefois, ce pouvoir du Parlement ne peut

ise and must be confined to legislation of a temporary character.

The validity of the Act does not rest on the "national dimension" or "national concern" doctrine. At least since the *Japanese Canadians* case unless such national concern is made manifest by circumstances amounting to a national emergency Parliament is not entitled under the "peace, order and good government" clause to legislate on matters reserved to the Provinces under s. 92 of the *B.N.A. Act*. Parliament did not derive its authority to pass the *Anti-Inflation Act* from any of the enumerated classes referred to in s. 91 of the *B.N.A. Act*. The source of the Federal power must, therefore, be found in the "peace, order and good government" clause and the federal authority to which that clause relates can only be extended to invade the provincial area when the legislation is directed to coping with a genuine national emergency.

To determine whether the legislation in question was indeed enacted to combat such an emergency it was essential for the purpose of disclosing the antecedent circumstances to consider not only the Act but the material which Parliament had before it, principally, the White Paper tabled in the House by the Minister of Finance. While neither the preamble to the *Anti-Inflation Act* nor any of its provisions specifically declare the existence of a national emergency, the language of the preamble read in the context of the White Paper made it unnecessary for Parliament to use a particular form of words to disclose its belief that an emergency existed. The White Paper discloses the conditions with which Parliament purported to cope in enacting the legislation and when the words "serious national concern" are read against the White Paper it is apparent that they were employed by Parliament in recognition of the existence of a national emergency.

*Per* Beetz and de Grandpré JJ., *dissenting*: The *Anti-Inflation Act* and the guidelines thereunder directly and ostensibly interfere with classes of matters which have invariably been held to come within exclusive provincial jurisdiction, more particularly property and civil rights and the law of contract. *Prima facie*, the Act is *pro tanto ultra vires* of the Parliament of Canada. Two submissions were however made in support of its validity, the first based on the "national dimension or national concern doctrine", the second on the "national emergency doctrine".

être exercé que pour faire face à des circonstances exceptionnelles et à la nécessité en découlant; par conséquent, il doit être restreint à une législation de caractère temporaire.

La validité de la Loi ne repose pas sur la doctrine dite de la «dimension nationale» ou de l'«intérêt national». Au moins depuis l'arrêt *Japanese Canadians* il est admis qu'à moins que cet intérêt ne découle de circonstances exceptionnelles qui constituent une situation d'urgence nationale, le Parlement n'a pas le pouvoir de légiférer, sous le couvert de la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement», à l'égard de matières qui, en vertu de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.*, relèvent de la compétence exclusive des provinces. Le pouvoir du Parlement d'adopter la *Loi anti-inflation* prend sa source dans aucune des catégories de sujets énumérées à l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*. La compétence législative du Parlement se fonde donc sur la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» et l'étendue de la compétence fédérale découlant de cette clause ne peut être élargie de façon à envahir le champ de compétence provinciale que lorsque la Loi vise directement à conjurer une véritable situation d'urgence.

Pour déterminer si la Loi en cause a été adoptée pour faire face à pareille urgence et afin de connaître les circonstances qui ont déterminé le Parlement à agir, il faut non seulement faire l'analyse de la Loi, mais aussi prendre en considération les renseignements que le Parlement avait devant lui, soit, surtout, le Livre blanc déposé à la Chambre par le ministre des Finances. Ni le texte du préambule de la *Loi anti-inflation* ni aucune de ses dispositions ne déclarent spécifiquement l'existence d'une situation d'urgence nationale, mais la lecture du préambule avec le Livre blanc révèle que le Parlement n'était pas obligé d'exprimer en une formule rituelle sa conviction qu'une situation d'urgence existait. Le Livre blanc décrit les problèmes que le Parlement voulait solutionner en adoptant la Loi, et lorsqu'on lit les mots «gravité du problème national» à la lumière du Livre blanc, il devient clair que le Parlement les a employés pour reconnaître l'existence d'une situation d'urgence nationale.

*Les juges Beetz et de Grandpré, dissidents*: La *Loi anti-inflation* et les Indicateurs empiètent directement et ostensiblement sur des catégories de sujets qui ont toujours été considérés par les tribunaux comme relevant de façon exclusive de la compétence provinciale, notamment la propriété et les droits civils et le droit des contrats. *Prima facie*, la Loi est *pro tanto ultra vires* du Parlement du Canada. Toutefois, deux moyens ont été avancés à l'appui de la validité de cette Loi, le premier se rapportant à la «doctrine de la dimension nationale ou de l'intérêt national», le second à la «doctrine de la situation d'urgence nationale.»

If the first submission is to be accepted its constitutional effects on the principles which underlie the distribution of powers would be very far reaching. If Parliament has exclusive authority in relation to the "containment and reduction of inflation", as being of national dimension or concern, a fundamental feature of the constitution, its federal nature, the distribution of powers between Parliament and the Provincial Legislature would disappear not gradually but rapidly. The submission does not however express the state of the law, it goes against the persistent trend of the authorities, and is founded on an erroneous characterization of the Act. The submission is predicated on the proposition that the subject matter of the Act is inflation or the containment and reduction of inflation. Even accepting that inflation was the reason for the Act, inflation was not its subject matter. In order to characterize an enactment one must look at its operation, at its effects and their scale rather than at its ultimate purpose where that is practically all embracing. Parliament may fight inflation with the powers at its disposal but cannot, apart from a declaration of national emergency or from constitutional amendment, fight inflation with powers exclusively reserved to the provinces as it has attempted to do in enacting the *Anti-Inflation Act*. The recognition of the containment and reduction of inflation as a Federal head of power would render most provincial powers nugatory.

The second submission was that the inflationary situation was, in October of 1975 and thereafter, such as to constitute a national emergency. In practice the emergency doctrine operates as a partial and temporary alteration of the distribution of powers. It is not true to say that the national concern or national dimension doctrine and the national emergency doctrine amount to the same. The power of Parliament to make laws in a great crisis knows no limits other than those dictated by the nature of the crisis. But one of the limits is the temporary nature of the crisis. The extraordinary nature and the constitutional features of the emergency power of Parliament dictate the manner and form in which it should be invoked and exercised. In cases where the existence of an emergency may be a matter of controversy, it is imperative that Parliament should not have recourse to its emergency power except in the most explicit terms indicating that it is acting on the basis of that power; and while such an indication is not conclusive to support the legitimacy of the action of Parliament, its absence is fatal. Otherwise it is the Courts which would indirectly be called upon to proclaim the state of emergency whereas it is essential that this be

Faire droit au premier moyen produirait des effets considérables sur les principes constitutionnels qui président à la distribution des pouvoirs. Si le Parlement possède la compétence exclusive de légiférer en matière «d'endiguement et de réduction de l'inflation», celle-ci étant considérée de dimension ou d'intérêt national, un aspect fondamental de la constitution, son caractère fédéral, la distribution des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales, disparaîtrait rapidement. Toutefois, ce moyen ne constitue pas un exposé correct du droit sur la question, il va à l'encontre d'une jurisprudence bien établie et il est fondé sur une qualification erronée de la Loi. Il est fondé sur la prémisse selon laquelle le sujet de la Loi est l'inflation ou son endiguement et sa réduction. On peut admettre que l'inflation a constitué la raison de la promulgation de cette Loi, mais on ne peut pas accepter qu'elle en constitue le sujet. Pour qualifier une disposition législative, il faut examiner son opération, ses effets et l'étendue de ceux-ci plutôt que son but ultime lorsque ce dernier embrasse tout. Le Parlement peut combattre l'inflation en se servant des pouvoirs dont il est investi mais il ne peut, à moins de déclarer qu'existe une situation d'urgence nationale ou à moins d'amendement à la Constitution, combattre l'inflation avec les pouvoirs exclusivement réservés aux provinces ce qu'il a, en fait, tenté de faire en adoptant la *Loi anti-inflation*. Faire de l'endiguement et la réduction de l'inflation l'objet d'une compétence fédérale rendrait illusoires la plupart des pouvoirs provinciaux.

Le second moyen est que l'inflation était en octobre 1975, et est encore telle qu'elle constitue une situation d'urgence nationale. En pratique, la doctrine d'urgence entraîne une modification partielle et temporaire du partage des pouvoirs. Est fautive la proposition selon laquelle la doctrine d'intérêt ou de dimension nationale et la doctrine d'urgence veulent dire la même chose. Le pouvoir du Parlement de légiférer dans une situation critique n'a d'autres limites que celles qui sont dictées par la situation. Mais l'une de ces limites est le caractère temporaire des circonstances critiques. Le caractère extraordinaire du pouvoir d'urgence du Parlement ainsi que ses caractéristiques constitutionnelles dictent le mode selon lequel il peut être invoqué et appliqué. Dans les cas où l'existence d'une situation d'urgence peut prêter à controverse, il est essentiel que le Parlement n'ait pas recours à son pouvoir d'urgence à moins d'indiquer dans les termes les plus explicites qu'il se fonde sur ce pouvoir; et bien que pareil signal ne soit pas concluant pour légitimer l'action du Parlement, son absence est fatale. Autrement, ce seraient les tribunaux qui seraient indirectement appelés à proclamer la situation d'urgence, alors qu'il est essentiel que ce rôle soit joué par

lone by a politically responsible body. There is nothing in the *Anti-Inflation Act* or the Guidelines to show that they have been passed to deal with a national emergency and its lack of comprehensiveness may be indicative of its ordinary character. Parliament did not rely on its extraordinary power in enacting this legislation and it was not necessary to make a finding of fact from the consideration of extrinsic material on whether Parliament was entitled to rely on that power. However if the Court was entitled to look at extrinsic material of the type suggested, a policy statement in the House of Commons, statistics, an economic study, a speech of the Governor of the Bank of Canada it was not improper to read Hansard, not to construe and apply the provisions of the Act, but to ascertain its constitutional pivot. Reliance on statements in Hansard, while not essential to the conclusions, reinforce the view that the Act was not enacted with specific reference to a national emergency or under the extraordinary power, because it was believed, erroneously, that Parliament had the ordinary power to enact it under the national concern or national dimension doctrine.

REFERENCE by the Governor in Council concerning the validity of the *Anti-Inflation Act*. Act held not to be *ultra vires* in whole or in part, Beetz and de Grandpré JJ. dissenting; Agreement with Government of Ontario held to be ineffective.

*J. J. Robinette, Q.C.*, and *T. B. Smith, Q.C.*, for the Attorney General of Canada.

*Roy McMurtry, Q.C.*, *D. W. Mundell, Q.C.*, and *John Cavarzan*, for the Attorney General of Ontario.

*Roger Thibaudeau, Q.C.*, and *Gerald Beaudoin, Q.C.*, for the Attorney General of Quebec.

*D. H. Vickers, H. Smith*, and *R. Edwards*, for the Attorney General of British Columbia.

*K. Lysyk, Q.C.*, and *D. G. Bogdasavich*, for the Attorney General of Saskatchewan.

*Ross Paisley, Q.C.*, and *W. Henkel, Q.C.*, for the Attorney General of Alberta.

un organisme politiquement responsable. Rien dans la *Loi anti-inflation* ou dans les Indicateurs ne démontre que leur adoption vise à faire face à une situation d'urgence nationale, et la portée limitée de cette Loi peut révéler qu'elle ne revêt pas un caractère extraordinaire. Le Parlement ne s'est pas fondé sur son pouvoir d'urgence pour adopter cette Loi de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner des éléments de preuve extrinsèques qui permettraient de tirer des faits la conclusion qu'il existe une base rationnelle à la décision du Parlement de recourir à ce pouvoir. Toutefois, s'il est permis à la Cour d'examiner des éléments de preuve extrinsèque du genre proposé, comme une déclaration de principe déposée à la Chambre des communes, des statistiques, une étude économique, le texte d'un discours prononcé par le gouverneur de la Banque du Canada, il serait alors normal de lire le harsard, non pas dans le but d'interpréter et d'appliquer les dispositions de la Loi, mais pour en rechercher le pivot constitutionnel. Bien que l'on puisse conclure sans s'appuyer sur les déclarations contenues dans le harsard, elles renforcent l'opinion que la Loi n'a pas été adoptée en raison d'une urgence nationale ou en vertu du pouvoir extraordinaire, puisque que l'on croyait, erronément, que le Parlement avait le pouvoir ordinaire de légiférer en se fondant sur la doctrine de l'intérêt national ou de la dimension nationale.

QUESTIONS soumises par le gouverneur en conseil sur la validité de la *Loi anti-inflation*. La Loi est jugée ne pas être inconstitutionnelle en totalité ou en partie, les juges Beetz et de Grandpré étant dissidents; l'Accord avec le gouvernement de l'Ontario est jugé inopérant.

*J. J. Robinette, c.r.*, et *T. B. Smith, c.r.*, pour le procureur général du Canada.

*Roy McMurtry, c.r.*, *D. W. Mundell, c.r.*, et *John Cavarzan*, pour le procureur général de l'Ontario.

*Roger Thibaudeau, c.r.*, et *Gérald Beaudoin, c.r.*, pour le procureur général du Québec.

*D. H. Vickers, H. Smith*, et *R. Edwards*, pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

*K. Lysyk, c.r.*, et *D. G. Bogdasavich*, pour le procureur général de la Saskatchewan.

*Ross Paisley, c.r.*, et *W. Henkel, c.r.*, pour le procureur général de l'Alberta.

*Maurice W. Wright, Q.C., P. W. Hogg and L. Soloway*, for the Canadian Labour Congress.

*J. W. Garrow and P. Gilchrist*, for the Ontario Teachers' Federation.

*A. E. Golden, W. R. Lederman, Q.C., and Paul J. Cavaluzzo*, for Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation and Ontario Secondary School Teachers' Federation.

*Ian Scott, Q.C., S. T. Goudge and C. G. Paliare*, for the Ontario Public Service Employees' Union and the Canadian Union of Public Employees and Canadian Union of Public Employees, Local 1230.

*Lorne Ingle*, for the United Steel Workers of America.

The judgment of Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—By order in Council P.C. 1976-581 dated March 11, 1976, the Governor General in Council invoked the authority conferred by s. 55 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1970, c. S-19 and referred the following two questions to this Court for its opinion:

1. Is the Anti-Inflation Act, Statutes of Canada 1974-75-76, Chapter 75 (a copy of which Act and the Anti-Inflation Guidelines made thereunder are attached hereto as Annex "A") *ultra vires* the Parliament of Canada either in whole or in part, and, if so, in what particular or particulars and to what extent?
2. If the Anti-Inflation Act is *intra vires* the Parliament of Canada, is the Agreement entitled "Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario", entered into on January 13, 1976, (a copy of which is annexed hereto together with copies of the Orders of the Governor in Council and the Lieutenant Governor in Council as Annex "B") effective under the Anti-Inflation Act to render that Act binding on, and the Anti-Inflation Guidelines made thereunder applicable to, the provincial public sector in Ontario as defined in the Agreement.

Attached to the Order of Reference as annex A were a copy of the *Anti-Inflation Act* and a copy of the *Anti-Inflation Guidelines* made thereunder;

*Maurice W. Wright, c.r., P. W. Hogg et L. Soloway*, pour le Congrès canadien du travail.

*J. W. Garrow et P. Gilchrist*, pour l'Ontario Teachers' Federation.

*A. E. Golden, W. R. Lederman, c.r., et Paul J. Cavaluzzo*, pour Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation and Ontario Secondary School Teacher's Federation.

*Ian Scott, c.r., S. T. Goudge et C. G. Paliare*, pour l'Ontario Public Service Employees' Union et le Syndicat canadien de la Fonction publique et le Syndicat canadien de la Fonction publique, local 1230.

*Lorne Ingle*, pour United Steel Workers of America.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Judson, Spence et Dickson a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Par le décret C.P. 1976-581 en date du 11 mars 1976, le gouverneur général en conseil a exercé le pouvoir que lui confère l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1970, c. S-19, et a soumis à la Cour les deux questions suivantes:

1. La Loi anti-inflation, chapitre 75 des Statuts du Canada de 1974-1975-1976 (dont un exemplaire, de même que les Indicateurs anti-inflation établis sous le régime de ladite loi, figurent à l'annexe «A» ci-après), est-elle inconstitutionnelle en totalité ou en partie, et, dans l'affirmative, à quels égards et dans quelle mesure?
2. Si la Loi anti-inflation est constitutionnelle, l'Accord intitulé «Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario», conclu le 13 janvier 1976 (dont un exemplaire, de même que le texte des décrets du gouverneur et du lieutenant-gouverneur en conseil, figurent à l'annexe «B» ci-après), a-t-il pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit Accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation?

Étaient jointes au décret, dont elles constituaient l'annexe A, une copie de la *Loi anti-inflation* et une copie des *Indicateurs anti-inflation* établis

and attached as annex B were a copy of the agreement involved in the second question and copies of orders of the Governor General in Council and of the Lieutenant Governor in Council approving the entry into the agreement by the Governments of Canada and of Ontario which are the respective parties thereto. Nothing else appears in or is attached to the Order of Reference.

The Bill which became the *Anti-Inflation Act* was introduced into the House of Commons on October 16, 1975 (notice having been given on October 14), and was passed on December 15, 1975, but with effect to a degree from October 14, 1975. Its long title and preamble are as follows:

An Act to provide for the restraint of profit margins, prices, dividends and compensation in Canada

WHEREAS the Parliament of Canada recognizes that inflation in Canada at current levels is contrary to the interests of all Canadians and that the containment and reduction of inflation has become a matter of serious national concern;

AND WHEREAS to accomplish such containment and reduction of inflation it is necessary to restrain profit margins, prices, dividends and compensation;

Its scope is indicated in ss. 3 and 4. Sufficient indication of that scope for the purposes of this Reference is provided by quoting s. 3(1), (2) and s. 4 (1), (2), (3), (4). They are as follows:

3. (1) The Governor in Council may from time to time cause to be published and made known guidelines for the guidance of all Canadians in restraining profit margins, prices, dividends and compensation.

(2) The Governor in Council may, by regulation, establish guidelines for the restraint of

(a) prices and profit margins of

- (i) public sector suppliers of commodities or services,
- (ii) private sector suppliers of commodities or services who employ five hundred or more persons in Canada,
- (iii) suppliers of services prescribed by the regulations to be professional services,
- (iv) persons carrying on business in the construction industry who employ twenty or more persons in Canada, and

sous le régime de celle-ci; étaient en outre jointes au décret, dont elles constituaient l'annexe B, une copie de l'accord afférent à la seconde question et des copies des décrets du gouverneur général en conseil et du lieutenant-gouverneur en conseil approuvant la conclusion de l'accord par les parties, savoir les gouvernements du Canada et de l'Ontario. Rien d'autre ne figure au décret ou n'y est joint.

Le projet de loi anti-inflation a été déposé à la Chambre des communes le 16 octobre 1975 (avis en ayant été donné le 14 octobre) et la Loi a été adoptée le 15 décembre 1975, mais avec effet rétroactif à certains égards au 14 octobre 1975. En voici le titre au complet et le préambule:

Loi ayant pour objet de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations au Canada

ATTENDU que le Parlement reconnaît l'incompatibilité de l'actuel taux d'inflation avec l'intérêt général, ainsi que la gravité du problème national posé par sa réduction et son endiguement

ET qu'il importe en conséquence de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations,

La portée de la Loi est indiquée à ses art. 3 et 4. Aux fins des présentes, il suffit de citer les par. (1) et (2) de l'art. 3 et les par. (1), (2), (3) et (4) de l'art. 4. Voici le texte de ces dispositions:

3. (1) Le gouverneur en conseil peut publier ou diffuser des indicateurs pour guider les citoyens dans leurs efforts en vue de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations.

(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prescrire des indicateurs pour la limitation

a) des prix et des marges bénéficiaires

- (i) des fournisseurs d'articles ou de services du secteur public,
- (ii) des fournisseurs d'articles ou de services du secteur privé qui ont au moins cinq cents employés au Canada,
- (iii) des fournisseurs de services professionnels désignés par règlement,
- (iv) des personnes qui exploitent, dans l'industrie de la construction, des entreprises qui ont au moins vingt employés au Canada, et

(v) private sector suppliers of commodities or services who are from time to time declared by order of the Governor in Council made on the recommendation of the Anti-Inflation Board pursuant to subsection 12(2) after an inquiry as provided for by that subsection, to be of strategic importance to the containment and reduction of inflation in Canada;

(b) compensation of

(i) employees of suppliers and persons whose prices or profit margins are subject to restraint in accordance with guidelines established pursuant to any of subparagraphs (a)(i), (ii), (iv) or (v),

(ii) employees, who are members of a profession, of persons whose prices or profit margins are subject to restraint in accordance with guidelines established pursuant to subparagraphs (a)(iii), and

(iii) all public sector employees not described in subparagraph (i) including, without restricting the generality of the foregoing, all Ministers of the Crown, all members of the Senate or House of Commons of Canada and all other persons holding public offices; and

(c) dividends.

4. (1) This Act is binding on Her Majesty in right of Canada, agents of Her Majesty in right of Canada, the governments of the Yukon Territory and Northwest Territories and agents of those governments.

(2) Subject to subsection (3), this Act is not binding on

(a) Her Majesty in right of a province and agents of Her Majesty in right of a province;

(b) municipalities in a province and municipal or public bodies performing a function of government in a province;

(c) corporations, commissions and associations described in paragraph 149(1)(d) of the *Income Tax Act* that are owned or controlled by Her Majesty in right of a province or a municipality in a province; and

(d) such other bodies in a province as provide what are generally considered to be public services and as are from time to time prescribed by the regulations for the purposes of that province.

(3) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province providing for the application of this Act and the guidelines to

(a) Her Majesty in right of that province,

(b) agents of Her Majesty in that right,

(v) des fournisseurs d'articles ou de services du secteur privé que le gouverneur en conseil déclare, par un décret pris sur la recommandation de la Commission en vertu du paragraphe 12(2), être d'une importance fondamentale pour la réduction et l'endiguement de l'inflation au Canada;

b) de la rémunération

(i) des employés des fournisseurs et des personnes dont les prix ou les marges bénéficiaires sont susceptibles d'être limités par les indicateurs prescrits en vertu des sous-alinéas a)(i), (ii), (iv) ou (v),

(ii) des personnes qui exercent une profession libérale pour le compte d'un employeur dont les prix et les marges bénéficiaires sont assujettis aux indicateurs établis en vertu du sous-alinéa a)(iii), et

(iii) des employés du secteur public non visés au sous-alinéa (i) y compris, sans limiter la portée générale des termes qui précèdent, de tous les ministres de la Couronne, des sénateurs, des députés et de tous les titulaires de charges publiques; et

c) des dividendes.

4. (1) La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada et ses mandataires ainsi que les gouvernements du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest et leurs mandataires.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), la présente loi ne lie pas

a) Sa Majesté du chef d'une province et ses mandataires;

b) les corporations municipales des provinces et les organismes municipaux ou publics qui exécutent des fonctions de gouvernement dans une province;

c) les corporations, commissions ou associations visées à l'alinéa 149(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dont Sa Majesté du chef d'une province ou une corporation municipale située dans une province ont la propriété ou le contrôle; et

d) les autres organismes des provinces généralement reconnus comme des organismes de services publics et désignés par règlement pour les fins d'une province.

(3) Le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application de la présente loi et des indicateurs

a) à Sa Majesté du chef d'une province,

b) à ses mandataires,

(c) bodies described in paragraphs (2)(b) and (c), and

(d) bodies prescribed by the regulations pursuant to paragraph (2)(d),

or any of such bodies, agents and Her Majesty in that right, and where any such agreement is entered into, this Act is binding in accordance with the terms of the agreement and the guidelines apply in accordance with the terms thereof with effect on and after the day on and after which the guidelines apply, by virtue of the operation of this Act, with respect to Her Majesty in right of Canada.

(4) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province providing for the application to

(a) Her Majesty in right of that province,

(b) agents of Her Majesty in that right,

(c) bodies described in paragraphs (2)(b) and (c), and

(d) bodies prescribed by the regulations pursuant to paragraph (2)(d),

or any of such bodies, agents and Her Majesty in that right, of such of the guidelines made under subsection 3(2) as are applicable to public sector suppliers of commodities or services and public sector employees and their employers, and for the administration and enforcement of those guidelines in their application thereto in a manner provided for in the agreement or as determined by the government of the province.

Administration is confided to an Anti-Inflation Board, with enforcement powers vested in an Administrator from whose orders an appeal, if timely, may be taken to an Anti-Inflation Appeal Tribunal. Nothing, so far as the questions before this Court are concerned, turns on the character or powers of the agencies set up under the Act.

Section 46 of the Act fixes an immediate in force date and prescribes a termination date subject to earlier termination under a prescribed procedure, and provides also for extension of its operation by order in council, but subject to the overall control of Parliament. The section reads as follows:

46. (1) This Act shall come into force on the day immediately following the day it is assented to.

(2) This Act expires on December 31, 1978, or on such earlier date as may be fixed by proclamation or a

c) aux organismes visés aux alinéas (2)b) et c), et

d) aux organismes désignés par règlement en vertu de l'alinéa (2)d);

la présente loi s'applique, dès la conclusion de l'accord, conformément aux conditions qu'il stipule et les indicateurs s'appliquent, aux mêmes conditions, à compter de la date à laquelle les indicateurs s'appliquent à Sa Majesté du chef du Canada par l'effet de la présente loi.

(4) Le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application

a) à Sa Majesté du chef d'une province,

b) à ses mandataires,

c) aux organismes visés aux alinéas (2)b) et c), et

d) aux organismes désignés par règlement en vertu de l'alinéa (2)d),

des indicateurs prescrits en vertu du paragraphe 3(2) qui s'appliquent aux fournisseurs d'articles ou de services du secteur public et aux employés du secteur public ainsi qu'à leurs employeurs, et prévoyant le mode d'application des indicateurs ou prévoyant que celui-ci sera déterminé par le gouvernement de la province.

L'administration de cette mesure est confiée à la Commission de lutte contre l'inflation. Les sanctions relèvent d'un Directeur dont les ordonnances peuvent, à l'intérieur de certains délais, être portées en appel devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation. Les questions soumises à cette Cour ne mettent pas en cause la nature ni les pouvoirs de ces organismes.

L'article 46 de la Loi prévoit que celle-ci entre en vigueur dès le lendemain de sa sanction et prescrit la date où elle cessera d'avoir effet si l'on n'a pas décidé entre temps d'y mettre fin par une procédure prescrite; il en prévoit aussi la prorogation par décret du conseil, mais sous le contrôle du Parlement. Voici le texte de l'article 46:

46. (1) La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa sanction.

(2) La présente loi cesse d'avoir effet à la date fixée par proclamation ou par une motion d'examen de la

motion for the consideration of the House of Commons that is approved by the House pursuant to subsections (6) and (7) unless, before December 31, 1978 or any earlier date fixed by proclamation or any such motion for the consideration of the House that is so approved by the House, an Order in Council is made to the effect that this Act shall continue in force for such period of time as may be set out in the Order in Council.

(3) A motion for consideration of an Order in Council referred to in subsection (2) shall be laid before Parliament not later than three days after the Order is made or, if Parliament is not then sitting, within the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting, and each House shall, in accordance with the Rules of that House, take up and consider the motion, and all questions in connection with the motion taken up and considered by that House shall be debated without interruption and decided not later than the end of the third sitting day next after the day the motion is first so taken up and considered.

(4) If, at the conclusion of the consideration of an Order in Council pursuant to subsection (3), both Houses of Parliament do not resolve that the Order in Council be approved, it shall thereupon cease to have effect.

(5) Failure of either House or both Houses of Parliament to resolve that an Order in Council referred to in subsection (2) be approved does not affect the validity of any action taken or not taken in reliance on the Order in Council prior to the conclusion of consideration thereof pursuant to subsection (3).

(6) Where, at any time after March 31, 1977 and before July 1, 1977, a motion for the consideration of the House of Commons, signed by not less than 50 members of the House, is filed with the Speaker to the effect that this Act shall expire on a date before December 31, 1978 that is specified in the motion, the House of Commons shall, within the first fifteen days next after the motion is filed that the House is sitting, in accordance with the Rules of the House, take up and consider the motion, and if the motion, with or without amendments, is approved by the House, this Act expires on the date that is specified in the motion.

(7) All questions in connection with any motion taken up and considered by the House of Commons pursuant to subsection (6) shall be debated without interruption and decided not later than the end of the third sitting day next after the day the motion is first so taken up and considered.

The Act as supplemented by the Guidelines, which were promulgated on December 22, 1975

Chambre des communes approuvée par elle en vertu des paragraphes (6) et (7) ou, au plus tard, le 31 décembre 1978, sauf signature, avant cette date, d'un décret prévoyant sa prorogation pour le terme y indiqué.

(3) Une motion d'examen de tout décret mentionné au paragraphe (2) doit être déposée devant le Parlement dans les trois jours de sa signature ou, le cas échéant, dans les quinze premiers jours de la séance suivante; chaque Chambre procède, selon son règlement, à l'examen de la motion, toutes les questions soulevées à ce sujet étant débattues sans interruption et tranchées dans les trois jours de séance suivants.

(4) Le décret cesse d'avoir effet si, à l'issue de l'examen prévu au paragraphe (3), les deux Chambres ne l'approuvent pas.

(5) La décision des deux Chambres ou de l'une d'entre elles de ne pas approuver le décret visé au paragraphe (2) n'attaque pas la validité des actions ou abstentions appuyées sur lui avant la fin de l'examen prévu au paragraphe (3).

(6) Lorsque, à quelque moment postérieur au 31 mars 1977, mais antérieur au 1<sup>er</sup> juillet 1977, une motion, signée par au moins 50 députés et portant que la présente loi cesse de s'appliquer à la date, antérieure au 31 décembre 1978, qu'elle précise, est remise à l'Orateur pour être examinée par la Chambre des communes, cette dernière doit, dans les quinze premiers jours qui suivent cette remise et au cours desquels la Chambre siège, procéder selon les règles de la Chambre à l'examen de cette motion et, si elle approuve celle-ci avec ou sans modifications, la présente loi cesse de s'appliquer à la date prévue par la motion.

(7) Toutes questions relatives à toute motion dont la Chambre des communes procède à l'examen en application du paragraphe (6) doivent être débattues sans interruption et tranchées au plus tard le troisième jour de séance suivant celui du début de l'examen de la motion.

La Loi, complétée par les Indicateurs promulgués le 22 décembre 1975 et modifiés le 3 février

and amended on February 3, 1976, establishes supervision, control and regulation of prices, profits, wages, salaries, fees and dividends by way of monitoring and limiting increases in order to combat inflation. Flexibility in administration is built into the Guidelines by making allowance for such matters as cost increases and productivity factors. The Guidelines are complex in their detail as well as in their language, and it is consoling that an elaboration of their terms is not a prerequisite to the determination of the answers to the two questions referred to this Court.

The agreement, the subject of the second question and made on January 13, 1976, between (according to its designation of parties) the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario, each represented by a responsible Minister, was entered into pursuant to s. 4(3) of the *Anti-Inflation Act*, rather than pursuant to s. 4(4) under which it would have been open to the Province to take over or agree on separate administration and enforcement. Entry into the agreement was authorized by an Order in Council of January 12, 1976, approved by the Lieutenant Governor of Ontario and by an order of January 13, 1976, of the Governor General in Council. The agreement provides that the *Anti-Inflation Act* and Guidelines shall apply to the provincial public sector, save that Part I of the Guidelines dealing with restraint of prices and profit margins should apply only to those portions of the provincial public sector set out in a Schedule. The provincial public sector is defined in s. 1(d) of the agreement as follows:

- (d) "provincial public sector" means
- (i) Her Majesty in right of the Province and agents of Her Majesty in right of the Province,
  - (ii) municipalities in the Province and municipal or public bodies performing a function of government in the Province,
  - (iii) corporations, commissions and associations described in paragraph 149(1)(d) of the *Income Tax Act* that are owned or controlled by Her Majesty in right of the Province or a municipality in the Province, and
  - (iv) such other bodies in the Province as provide what are generally considered to be public services

1976, prévoit le contrôle et la réglementation des prix, des profits, des traitements, des salaires, des honoraires et des dividendes au moyen d'un système de surveillance et de limitation des augmentations, le tout pour combattre l'inflation. Les Indicateurs prévoient une certaine flexibilité en tenant compte de facteurs tels que les augmentations de coûts et les coefficients de productivité. Les Indicateurs sont complexes tant par leur rédaction que par les détails qu'ils comportent, et il est heureux qu'il ne soit pas nécessaire de les décrire pour répondre aux deux questions soumises à la Cour.

L'accord visé par la seconde question a été (selon la désignation des parties) conclu le 13 janvier 1976 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la province de l'Ontario, chacun représenté par un ministre, sous le régime du par. (3) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation* et non pas du par. (4) en vertu duquel la province aurait pu se charger de l'application des Indicateurs ou convenir d'un mode d'application distinct. La conclusion de l'accord a été autorisée par un arrêté en conseil du lieutenant-gouverneur de l'Ontario daté le 12 janvier 1976 et par un décret du gouverneur général en conseil daté le 13 janvier 1976. L'accord stipule que la *Loi anti-inflation* et les Indicateurs s'appliqueront au secteur public provincial, sauf que la partie I des Indicateurs, qui traite de la limitation des prix et des marges bénéficiaires, ne s'applique qu'aux parties du secteur public provincial énumérées dans une annexe. A l'al. d) de la clause 1 de l'accord figure la définition suivante du secteur public provincial:

- [TRADUCTION] d) «secteur public provincial» désigne
- (i) Sa Majesté du chef de la province et ses mandataires,
  - (ii) les corporations municipales de la province et les organismes municipaux ou publics qui exécutent des fonctions de gouvernement dans la province,
  - (iii) les corporations, commissions ou associations visées à l'alinéa 149(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dont Sa Majesté du chef de la province ou une corporation municipale située dans la province ont la propriété ou le contrôle, et
  - (iv) les autres organismes de la province généralement reconnus comme des organismes de services

and as are from time to time prescribed by the regulations made under section 39 of the federal act, and as are named in Schedule A to this agreement.

Provision is made for retroactive effect of the agreement from October 14, 1975, and also for termination, which may be coincident with the termination or expiration of the *Anti-Inflation Act* or may be effected unilaterally by either party by notice any time after January 15, 1977, termination in such case to occur 90 days later.

Pursuant to an order made on March 18, 1976, upon an application by the Attorney General of Canada for directions, the Attorneys-General of British Columbia, Manitoba, Ontario and Saskatchewan as well as the Attorney-General of Canada were given status as interested parties, as were the Canadian Labour Congress, the Ontario Teachers' Federation, the Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation, the Ontario Public Service Employees' Union, the Canadian Union of Public Employees, and the Canadian Union of Public Employees, Local 1230. Subsequently, pursuant to the terms of a supplementary order of April 6, 1976, the Attorney-General of Alberta, the Attorney-General of Quebec and the United Steelworkers of America were added as interested parties. The Attorney-General of Manitoba later filed a notice of withdrawal. All the other parties aforementioned filed factums and were represented by counsel at the hearing.

The Attorney-General of Canada, having the carriage of the Reference, included in the Case (1) the Order of Reference and the Annexes thereto; (2) the federal Government's White Paper, entitled *Attack on Inflation*, being the policy statement of the Minister of Finance tabled in the House of Commons on October 14, 1975, as a prelude to the introduction of the bill, which became the *Anti-Inflation Act*, and to the Guidelines promulgated thereunder; and (3) the monthly bulletin of Statistics Canada for October 1975

publics et désignés par règlement établi en vertu de l'article 39 de la loi fédérale, et dont le nom figure à l'annexe A du présent accord.

Il est stipulé à l'accord que celui-ci est rétroactif au 14 octobre 1975 et, en outre, qu'il cessera de produire ses effets soit quand la *Loi anti-inflation* cessera d'être en vigueur soit par l'action unilatérale de l'une ou l'autre des parties après le 15 janvier 1977, auquel cas l'accord cessera de produire ses effets 90 jours après l'avis donné à cette fin.

En conformité d'une ordonnance rendue le 18 mars 1976, à la suite d'une demande d'instructions présentée par le procureur général du Canada, la qualité de partie intéressée a été donnée aux procureurs généraux de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de l'Ontario et de la Saskatchewan, tout comme au procureur général du Canada; cette qualité a en outre été donnée au Congrès du travail du Canada, à la Ontario Teachers' Federation, à la Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation, à la Ontario Public Service Employees' Union, au Syndicat canadien de la Fonction publique et au Syndicat canadien de la Fonction publique, local 1230. Par la suite, en vertu d'une ordonnance supplémentaire du 6 avril 1976, la qualité de partie intéressée a été donnée au procureur général de l'Alberta, au procureur général du Québec et aux Métallurgistes unis d'Amérique. Le procureur général du Manitoba a par la suite déposé un avis de désistement. Toutes les autres parties susmentionnées ont produit un factum et ont été représentées à l'audience par avocat.

Le procureur général du Canada, qui, vu l'origine du renvoi, avait l'initiative de la procédure, a mis au dossier (1) le décret de renvoi et les annexes; (2) le Livre blanc du gouvernement fédéral intitulé «*Offensive contre l'inflation*», qui est l'exposé de principe du ministre des Finances déposé à la Chambre des communes le 14 octobre 1975 en guise de prélude à la présentation du projet qui a donné naissance à la *Loi anti-inflation*, et aux Indicateurs; (3) le numéro d'octobre 1975 du bulletin mensuel de Statistique Canada,

containing, *inter alia*, various consumer price indices showing the index positions for certain periods up to and including September, 1975. Leave was given in the order for directions of April 6, 1976, to other interested parties to file additional materials, and the Canadian Labour Congress included as an appendix to its factum an untitled study by Professor Richard G. Lipsey, now a professor of economics at Queen's University, Kingston, Ontario, in which he dealt with (1) the harm caused by inflation, (2) Canadian inflationary experience, (3) the state of the Canadian economy in 1975 and (4) various policy options in dealing with inflation, among them a prices and incomes policy. Telegrams from a large number of economists supporting the analysis made by Professor Lipsey were also submitted by the Canadian Labour Congress. The Attorney-General of Canada, following the filing of Professor Lipsey's study and as permitted by the order for directions, filed in answer a transcript of a speech delivered on September 22, 1975, by the Governor of the Bank of Canada, Mr. Gerald Bouey. The Attorney-General of Ontario filed, after the permitted period for submitting answering material, a comment, prepared by the Ontario Office of Economic Policy, on the 1975 Economic Environment and the Anti-Inflation Program, designed to show the need for national action; and it also submitted a critique of Professor Lipsey's study, directed to the emphases of that study and to its interpretation of the historical context in which the federal anti-inflation programme was instituted.

All extrinsic materials filed in this Reference were subject to reserve by the Court as to their relevancy and as to their weight. They were addressed not to the construction of the terms of the *Anti-Inflation Act* but to its constitutional characterization, what was it directed to and was it founded on considerations which would support its validity under the legislative power to which it was attributed. The material offered by the Attorney-General of Canada concerned the social and economic circumstances under which the *Anti-Inflation Act* was passed and the evils with which it purported to deal. The Canadian Labour Congress also related its material to the circumstances under

où figurent, entre autres, divers indices des prix à la consommation pour certaines périodes jusqu'à septembre 1975 inclusivement. Par ordonnance rendue le 6 avril 1976, les autres parties intéressées ont été autorisées à produire d'autres documents et le Congrès du travail du Canada a joint à son factum, en appendice, une étude sans titre faite par Richard G. Lipsey, actuellement professeur de science économique à l'Université Queen, à Kingston (Ontario). L'auteur y traite (1) des effets néfastes de l'inflation, (2) de son évolution au Canada, (3) de l'état de l'économie canadienne en 1975, et (4) des solutions possibles, entre autres, une politique de contrôle des prix et des revenus. Le Congrès du travail du Canada y a joint des messages reçus d'un grand nombre d'économistes appuyant l'analyse du professeur Lipsey. Le procureur général du Canada, comme lui permettait de le faire l'ordonnance susdite, a produit en guise de réponse à cette étude le texte d'un discours prononcé le 22 septembre 1975 par le gouverneur de la Banque du Canada, M. Gerald Bouey. Après l'expiration de la période prévue pour la production des réponses, le procureur général de l'Ontario a déposé un commentaire préparé par le Ontario Office of Economic Policy sur le climat économique de 1975 et le programme anti-inflation, commentaire destiné à démontrer le besoin d'une action à l'échelle nationale; il a aussi présenté une critique de l'étude du professeur Lipsey où l'on attaque le choix des aspects sur lesquels celui-ci a décidé d'appuyer ainsi que son interprétation du contexte historique dans lequel a été institué le programme fédéral de lutte à l'inflation.

Tous les éléments de preuve extrinsèques ont été reçus sous réserve du droit de la Cour de décider de leur pertinence et de leur poids. Ils visent non pas l'interprétation de la *Loi anti-inflation* mais sa qualification sur le plan constitutionnel; en d'autres termes, quel est son objet, est-elle fondée sur des motifs qui justifient de sa validité en regard du pouvoir législatif auquel elle est attribuée? Les documents présentés par le procureur général du Canada décrivent les conditions sociales et économiques existant au moment où la Loi a été adoptée et les maux auxquels elle prétend porter remède. Les documents présentés par le Congrès du travail du Canada ont aussi trait aux conditions existant

which the *Anti-Inflation Act* was passed, but advanced that material as showing that the evils which prompted the Parliament of Canada to enact it did not provide a constitutional base for the legislation, especially when regard was had to its probable ineffectiveness to accomplish its alleged purpose. Arguments were addressed by parties contesting the validity of the *Anti-Inflation Act* that not only the extrinsic material but the terms of the Act as well disclosed that, far from dealing with a matter within exclusive federal competence, the Act invaded exclusive provincial legislative jurisdiction.

In order to assess how relevant and, if relevant, what weight should be assigned to the extrinsic material, it is necessary to examine the ambit of the legislative power under which the *Anti-Inflation Act* was enacted. It is my opinion that only in such a context can the Court be urged, whether through a doctrine of judicial notice or through an adaptation to constitutional purposes of the rules in *Heydon's case*, to consider extrinsic materials as bearing on the validity of challenged legislation. It may well be that in most situations it is unnecessary to go beyond the terms of the impugned legislation to determine its validity. Yet, even where this has been deemed sufficient Courts have thought it proper to consider the operation and effect of the legislation as providing a key to its purpose, especially where the allegation is that the legislation has been cast in a colourable form. This was done by this Court in *Reference re Alberta Legislation*<sup>1</sup>, and the Privy Council, on appeal, *sub. nom. Attorney-General of Alberta v. Attorney-General of Canada*<sup>2</sup>, at p. 130, supported this approach. There, Lord Maugham speaking for the Judicial Committee, pointed out that a necessary step in a case of difficulty is to examine the effect of the legislation and "for that purpose the Court must take into account any public general knowledge of which the Court may take judicial notice, and may in a proper case require to be informed by evidence as to what the effect of the legislation will be".

<sup>1</sup> [1938] S.C.R. 100.

<sup>2</sup> [1939] A.C. 117.

lors de l'adoption de la Loi, mais, selon lui, ces documents établissent que les maux qui ont amené le Parlement du Canada à adopter cette loi n'en constituent pas un fondement valide sur le plan constitutionnel, d'autant plus qu'elle n'aura probablement pas les effets escomptés, dit-il. Ceux qui contestent la validité de la Loi ont soutenu qu'il ressort non seulement des éléments de preuve extrinsèques mais des dispositions mêmes de la Loi que loin de s'intéresser à un domaine de compétence fédérale, elle empiète sur un domaine de compétence législative provinciale.

Pour établir la pertinence des éléments de preuve extrinsèques et, dans l'affirmative, le poids qu'il faut y attacher, il faut examiner l'étendue du pouvoir législatif en vertu duquel la *Loi anti-inflation* a été décrétée. A mon avis, c'est uniquement dans ce contexte qu'on peut, soit en invoquant la théorie de la connaissance d'office soit en adaptant au droit constitutionnel les règles exposées dans l'arrêt *Heydon*, demander à la Cour de prendre en considération des éléments de preuve extrinsèques pour statuer sur la validité d'une loi contestée. Il se peut que dans la plupart des cas il ne soit pas nécessaire d'aller au-delà des dispositions de la loi contestée pour en déterminer la validité. Et pourtant, même lorsque cela a été jugé suffisant, les tribunaux ont jugé convenable d'examiner l'application et l'effet de la loi comme indices de son objet, surtout lorsqu'on a prétendu que la rédaction en était spécieuse. C'est ce qu'a fait cette Cour dans le *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta*<sup>1</sup>. Le Conseil privé, en appel (*Attorney-General of Alberta v. Attorney-General of Canada*<sup>2</sup>, à la p. 130), a sanctionné cette façon de procéder. Lord Maugham, parlant au nom du Comité judiciaire, y a signalé qu'il faut, dans une affaire difficile, examiner l'effet de la loi et que, [TRADUCTION] «à cette fin, la cour doit tenir compte de tout renseignement public d'ordre général dont elle peut prendre connaissance d'office, et elle peut, quand les circonstances s'y prêtent, exiger d'être renseignée par des témoignages sur l'effet qu'aura la loi en question».

<sup>1</sup> [1938] R.C.S. 100.

<sup>2</sup> [1939] A.C. 117.

This Court supported such an approach to extrinsic evidence in *Lower Mainland Dairy Products Board v. Turner's Dairy Ltd.*<sup>3</sup>, at p. 583, where Taschereau J., as he then was, speaking for the majority of the Court said that "in certain cases, in order to avoid confusion extraneous evidence is required to facilitate the analysis of legislative enactments, and thus disclose their aims which otherwise would remain obscure or even completely concealed". The references by Lord Maugham to the admissibility of extrinsic evidence "in a proper case" and by Taschereau J. to admissibility of such evidence "in certain cases" support my view that no general principle of admissibility or inadmissibility can or ought to be propounded by this Court, and that the questions of resort to extrinsic evidence and what kind of extrinsic evidence may be admitted must depend on the constitutional issues on which it is sought to adduce such evidence.

This view is strengthened by the fact that this Court and the Privy Council have recognized that in some kinds of cases the effect of legislation has no bearing on its constitutional validity. Hence, extrinsic evidence as to its effect has no weight. Thus, in *Attorney-General of Saskatchewan v. Attorney-General of Canada*<sup>4</sup>, the Privy Council, adopting a proposition of Rand J. in this Court in that case (see [1947] S.C.R. 394, at p. 413) said that "consequential effects are not the same thing as legislative subject matter. It is the 'true nature and character of the Legislation'—not its ultimate economic results—that matters", and cited *Russell v. The Queen*<sup>5</sup>, at pp. 839-40 in support.

Taxing legislation provides, in my opinion, an apt illustration of the dangers of generalization so far as extrinsic material is concerned. Since the provincial taxing power is a limited one, namely a power to legislate in relation to "direct taxation within the Province in order to the raising of a revenue for provincial purposes", the operation and effect of what is in form provincial taxing

Dans l'arrêt *Lower Mainland Dairy Products Board c. Turner's Dairy Ltd.*<sup>3</sup>, à la p. 583, cette Cour s'est dite d'accord avec cette attitude à l'égard de la preuve extrinsèque. Le juge Taschereau, alors juge puîné, parlant au nom de la majorité, y a déclaré que [TRADUCTION] «dans certains cas, pour éviter toute confusion, il faut avoir recours à la preuve extrinsèque pour faciliter l'analyse de dispositions législatives et ainsi faire apparaître leur objet, qui resterait autrement difficile à distinguer ou même complètement caché». Cette acceptation de la preuve extrinsèque «quand les circonstances s'y prêtent» (lord Maugham) ou «dans certains cas» (le juge Taschereau) étaye mon opinion sur la question: la Cour doit s'abstenir de formuler un principe général sur l'admissibilité de la preuve extrinsèque, et le droit d'y avoir recours ainsi que le genre d'éléments de preuve susceptibles d'être reçus dépendent des questions constitutionnelles au sujet desquelles on veut les présenter.

Le fait que cette Cour et le Conseil privé ont reconnu que dans certains genres d'affaires l'effet de la loi n'influe en rien sur sa constitutionnalité vient renforcer cette opinion. Alors une preuve extrinsèque de l'effet de la loi est sans utilité. C'est ainsi que dans l'arrêt *Attorney-General of Saskatchewan v. Attorney-General of Canada*<sup>4</sup>, le Conseil privé, adoptant une proposition formulée par le juge Rand en cette Cour (voir [1947] R.C.S. 394, à la p. 413), a déclaré que [TRADUCTION] «les effets de la loi et son objet sont deux choses différentes. C'est «la nature et le caractère véritables de la législation»—non pas ses conséquences économiques—qui importent». Le Conseil privé a cité à l'appui *Russell v. The Queen*<sup>5</sup>, aux pp. 839 et 840.

La législation fiscale illustre bien, à mon avis, les dangers de la généralisation à l'égard de la preuve extrinsèque. Le pouvoir fiscal provincial étant limité à «la taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux», l'application et l'effet d'une loi fiscale provinciale sont des éléments sur lesquels une preuve extrinsèque peut aider la Cour

<sup>3</sup> [1941] S.C.R. 573.

<sup>4</sup> [1949] A.C. 110.

<sup>5</sup> (1882), 7 App. Cas. 829.

<sup>3</sup> [1941] R.C.S. 573.

<sup>4</sup> [1949] A.C. 110.

<sup>5</sup> (1882), 7 App. Cas. 829.

legislation are relevant matters on which extrinsic evidence may be helpful to enable a Court to decide whether the legislation masks an impermissible purpose or object. This was the view taken in the *Alberta Bank Taxation* case above-mentioned. On the other hand, this Court in its judgment in *Texada Mines Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*<sup>6</sup>, held, when concluding that certain provincial taxing legislation was invalid as imposing an export tax upon iron ore mined in the Province, that extrinsic evidence in the form of ministerial statements would not have been admissible, even if proved to have been made, to show that the legislation was *ultra vires*. The Court was able to come to that conclusion without the aid of such evidence. Another illustration, also in respect of provincial taxing legislation, where certain economic evidence was held by the majority of the Saskatchewan Court of Appeal to be inadmissible, is *Cairns Construction Ltd. v. Government of Saskatchewan*<sup>7</sup>, affirmed on the merits by this Court. Culliton J.A., as he then was, noted that a legal test had been adopted of the meaning of a direct tax, which was not subject to variation by economic criteria applicable to the incidence of the tax in particular cases. Again, it was his view there that oral evidence relating to the method of administration of the Act was of no relevance on the issue of its constitutionality.

Where an exercise of the federal taxing power is challenged, there will, understandably, be even greater reluctance of a Court to admit extrinsic evidence to impugn the legislation because the federal taxing power is plenary. The Parliament of Canada is authorized to raise money "by any mode or system of taxation", and it would be an unusual case where this power, so apparently limitless, could be challenged as colourably used and thus make it appropriate for the Court to consider extrinsic material to show colourability. Thus, in *Attorney-General of Canada v. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*<sup>8</sup>, this Court rejected a tender of extrinsic evidence in the form of the budget speech of the Minister of Finance and oral

à décider si la Loi dissimule un objet inadmissible. C'est ce qu'on a décidé dans l'arrêt *Alberta Bank Taxation* susmentionné. D'autre part, cette Cour, statuant dans l'arrêt *Texada Mines Ltd. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*<sup>6</sup>, qu'une loi fiscale provinciale était invalide au motif qu'elle levait une taxe à l'exportation sur le minerai de fer extrait dans la province, a décidé que des déclarations ministérielles n'auraient pas été admissibles, à titre de preuve extrinsèque, pour démontrer l'inconstitutionnalité de la Loi. La Cour a pu en venir à cette conclusion sans l'aide de cette preuve. L'arrêt *Cairns Construction Ltd. c. Le gouvernement de la Saskatchewan*<sup>7</sup>, confirmé au fond par cette Cour, est une autre illustration des dangers de la généralisation. Dans cet arrêt, portant lui aussi sur une loi fiscale provinciale, la majorité de la Cour d'appel de la Saskatchewan a décidé que les opinions d'économistes n'étaient pas admissibles en preuve. Le juge d'appel Culliton a fait observer qu'on avait adopté un critère juridique pour établir le sens de l'expression «impôt direct», et que ce sens ne pouvait être modifié par les critères économiques de l'incidence de l'impôt dans certains cas. Il s'est dit d'avis que la preuve testimoniale du mode d'application de la Loi ne peut servir à statuer sur sa constitutionnalité.

Dans les cas où c'est l'exercice du pouvoir fiscal fédéral qui est contesté, les tribunaux, cela se comprend, hésiteront encore plus à admettre une preuve extrinsèque, vu la plénitude du pouvoir fiscal fédéral. Le Parlement du Canada est autorisé à prélever des deniers «par tous modes ou systèmes de taxation» et ce ne serait que par exception que ce pouvoir, en apparence aussi illimité, pourrait être contesté au motif que son exercice constituerait un artifice, de façon à donner lieu à l'examen par la Cour d'éléments de preuve extrinsèques pour prouver l'existence de cet artifice. C'est ainsi que dans l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*<sup>8</sup>, la Cour a refusé d'accepter

<sup>6</sup> [1960] S.C.R. 713.

<sup>7</sup> (1958), 16 D.L.R. (2d) 465; aff'd. [1960] S.C.R. 619.

<sup>8</sup> [1961] S.C.R. 775.

<sup>6</sup> [1960] S.C.R. 713.

<sup>7</sup> (1958), 16 D.L.R. (2d) 465; conf. [1960] R.C.S. 619.

<sup>8</sup> [1961] R.C.S. 775.

evidence touching it where such evidence was offered in support of a contention that certain federal taxing legislation was an encroachment on provincial legislative authority.

That was a different kind of case than *Reference re Employment and Social Insurance Act*<sup>9</sup>, where the federal legislation combined a scheme of exactions with a scheme of disbursement which, in the view of the majority of this Court and of the Privy Council at that time, resulted in unconstitutional regulation. I would not exclude in a situation of this kind a proffer of extrinsic material, at least as relating to the circumstances under which the legislation was enacted, in order to assist the Court to decide whether it fell within the legislative authority upon which it purported to be founded. However, its relevancy and weight would, as I have already indicated, depend on whether it bore any relation to the ambit of the legislative authority relied on.

The present case is likewise one in which federal legislation is challenged as involving unconstitutional regulation, and I am of the opinion that extrinsic material, bearing on the circumstances in which the legislation was passed, may be considered by the Court in determining whether the legislation rests on a valid constitutional base. There is no issue in this case as to the meaning of the terms of the legislation nor, in my opinion, is there any issue as to the object of the legislation. As will appear from what follows, the arguments of the proponents and the opponents of the *Anti-Inflation Act* turn substantially on whether the social and economic circumstances upon which Parliament can be said to have proceeded in passing the Act were such as to provide support for the Act in the power of Parliament to legislate for the peace, order and good government of Canada. The extrinsic material proffered in this case was directed to this question and may, hence, be properly considered thereon.

—II—

I turn, therefore, for the purposes of the present case and in order to answer the first question

<sup>9</sup> [1936] S.C.R. 427; aff'd. [1937] A.C. 355.

comme éléments de preuve extrinsèques le discours du budget du ministre des Finances avec un témoignage à ce sujet, au soutien de la prétention qu'une loi fiscale fédérale constituait un empiétement sur le pouvoir législatif provincial.

L'affaire et la loi en cause n'étaient pas du même genre que ce qui était en litige dans le *Renvoi sur la Loi sur le placement et les assurances sociales*<sup>9</sup>, où la loi fédérale alliait un régime de prélèvements à un régime de prestations et constituait ainsi, de l'avis de la majorité en cette Cour et du Conseil privé à cette époque, une réglementation inconstitutionnelle. Dans une situation de ce genre, je n'exclurais aucun élément de preuve extrinsèque, du moins quant aux circonstances entourant l'adoption de la Loi, pour aider la Cour à décider si elle se situe dans les limites du pouvoir législatif en vertu duquel on la prétend fondée. Cependant, comme je l'ai déjà indiqué, la pertinence et le poids à attacher à ces éléments de preuve dépendraient de leur rapport avec l'étendue du pouvoir législatif invoqué.

En l'espèce, on conteste de même une loi fédérale au motif qu'elle constitue, prétend-on, une réglementation inconstitutionnelle, et je suis d'avis que la Cour peut tenir compte d'éléments de preuve extrinsèques des circonstances qui ont entouré l'adoption de la Loi pour déterminer si elle repose sur un fondement solide. Dans le présent cas, la contestation ne porte pas sur le sens de la Loi et son objet ne me semble pas non plus poser de difficulté. Comme on le verra par la suite, les arguments de ceux qui défendent comme de ceux qui attaquent la *Loi anti-inflation* portent surtout sur la question de savoir si les conditions sociales et économiques qui auraient amené le Parlement à l'adopter étaient telles qu'il se trouvait habilité à prendre cette mesure en vertu de son pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Les éléments de preuve extrinsèques présentés en l'espèce portaient sur cette question, la Cour peut donc en tenir compte.

—II—

Je vais donc maintenant, pour répondre à la première question soumise à la Cour, passer à

<sup>9</sup> [1936] R.C.S. 427; conf. [1937] A.C. 355.

referred to this Court, to an examination of the constitutional basis for the *Anti-Inflation Act* and its implementing Guidelines put forward by the Attorney-General of Canada, who was fully supported in his submissions by the Attorney-General of Ontario. Simply put, the *Anti-Inflation Act* is supported by the Attorney-General of Canada under the opening words of s. 91 of the *British North America Act*, as being a law for the peace, order and good government of Canada in relation to matters not coming within the classes of subjects assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces. There are two prongs to this assertion, and they relate to two lines of judicial decision which have both given substance and placed limitations on the so-called general power of Parliament. Fully spelled out, this general power, which is operative outside of the powers assigned to the provincial Legislatures, is also fed by a catalogue of exclusive enumerated federal powers which are declared to be paramount to and thus diminish the scope of provincial legislative authority. Among the federal enumerated powers that are material here are the powers in relation to the regulation of trade and commerce, in relation to currency and coinage, in relation to banking and the issue of paper money, in relation to interest, in relation to the raising of money by any mode or system of taxation and in relation to the borrowing of money on the public credit, *i.e.*, of Canada.

Although it is conceded that the Parliament of Canada could validly legislate as it has done if it had limited the legislation to the federal public service and to enterprises or undertakings which are within exclusive federal legislative authority, such as interprovincial transportation and communication services, radio operations, aerial navigation, atomic energy enterprises, banks and works declared to be for the general advantage of Canada, the *Anti-Inflation Act* embraces sectors of industry and of services, including employers and employees therein, which are admittedly subject in respect of their intraprovincial operation to provincial regulatory authority. I take it as undeniable that it would have been open to each Province to impose price and wage restraints in those sectors, to the extent to which there was no invasion

l'examen du fondement constitutionnel sur lequel, d'après le procureur général du Canada pleinement appuyé à cet égard par le procureur général de l'Ontario, reposent la *Loi anti-inflation* et les Indicateurs qui doivent en assurer l'application. En bref, la *Loi anti-inflation*, selon le procureur général du Canada, trouve son fondement dans les premiers mots de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, car, selon lui, elle est une loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à des matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces. Cette prétention comporte deux branches, correspondant à deux séries de décisions judiciaires qui ont toutes deux établi en quoi consiste le pouvoir général du Parlement et ce qu'en sont les limites. Pour être plus précis, ce pouvoir général, qui s'exerce en dehors des pouvoirs attribués aux législatures provinciales, est également sustenté par une liste de pouvoirs qui sont attribués exclusivement au fédéral, qui ont prépondérance sur le pouvoir législatif provincial et se trouvent donc à en diminuer l'étendue. Au nombre des pouvoirs fédéraux énumérés à l'art. 91 qu'il importe de considérer en l'espèce se trouvent la réglementation des échanges et du commerce, le cours monétaire et le monnayage, les banques et l'émission du papier-monnaie, l'intérêt, le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation et l'emprunt de deniers sur le crédit public, c'est-à-dire celui du Canada.

Il est admis que le Parlement du Canada aurait pu valablement promulguer la loi dont il s'agit si elle ne visait que la fonction publique fédérale et les entreprises ou activités tombant sous la compétence législative fédérale, comme les services de transport et de communication interprovinciaux, la radio, la navigation aérienne, les entreprises d'énergie atomique, les banques et les ouvrages déclarés être à l'avantage général du Canada. Mais la *Loi anti-inflation* touche, en même temps que les employeurs et employés qui y sont engagés, certains secteurs de l'industrie et des services, qui, de l'aveu général, sont soumis à la réglementation provinciale quant à leur fonctionnement à l'intérieur des provinces. J'estime indéniable qu'il aurait été loisible à chaque province d'imposer un contrôle des prix et des salaires dans ces secteurs, pour

of federal powers such as that in relation to the regulation of trade and commerce. It is equally undeniable that each Province could have validly dealt with restraint of salaries and wages of persons in its public service. It is part of the submission of the Attorney-General of Canada that Parliament could have brought the members of the provincial public service under the *Anti-Inflation Act* and Guidelines without permitting Provinces to "contract in" under s. 4(3) and (4), and that the validity of the Act is not affected by their express exclusion from its coverage subject to inclusion under an agreement as prescribed by s. 4(3) or (4).

An argument on the inseparability of the *Anti-Inflation Act*, so far as concerned limiting it to matters concededly within federal authority, was raised by counsel for the Canadian Labour Congress; and an argument that s. 4(3) of the Act was *ultra vires* and severable even if the remainder of the Act was valid (which was, of course, contested) was made by counsel for the Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation and the Ontario Secondary School Teachers' Federation. I find it unnecessary to deal with either of these submissions. As to the first of them, the Attorney-General of Canada made no submissions in support of severability and, indeed, his case is founded squarely on the validity of the Act in all its comprehensiveness. As to the second submission, this Court did not require a reply to it by the Attorney-General of Canada, being of the unanimous opinion that the position of the provincial public sector under s. 4(3) (and apart, of course, from the issue of its construction relative to the second question referred to this Court) did not differ for constitutional purposes from the position of the provincial private sector, and that, therefore, the Act in that respect could not be and need not be sundered. There was, however, an argument made by various of the provincial Attorneys-General who contested the validity of the Act, and by other parties in opposition thereto, based not only on s. 4(3) but as

autant qu'il n'y ait pas d'empiétement sur les pouvoirs fédéraux tels que celui relatif à la réglementation des échanges et du commerce. Il est tout aussi indéniable que chaque province aurait pu valablement légiférer en matière de contrôle des salaires et des traitements dans sa fonction publique. Le procureur général du Canada prétend que le Parlement aurait pu assujettir la fonction publique provinciale à la *Loi anti-inflation* et aux Indicateurs même en l'absence de dispositions permettant aux provinces de s'associer, en vertu du par. (3) ou du par. (4) de l'art. 4, à l'action fédérale, et que l'exclusion expresse des fonctionnaires provinciaux, sauf accord conclu en vertu de ces dispositions, et sans influence sur la validité de la Loi.

Les avocats du Congrès du travail du Canada ont argué l'indissociabilité des dispositions de la *Loi anti-inflation* et nié la possibilité d'en détacher les dispositions qui ne portent pas de l'aveu général sur des matières de compétence fédérale; les avocats de la Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation et de la Ontario Secondary School Teachers' Federation, ont quant à eux soutenu que le par. (3) de l'art. 4 de la Loi est inconstitutionnel et dissociable même si le reste de la Loi est valide (ce qu'ils contestent néanmoins). Il ne me paraît pas nécessaire de m'arrêter ni à l'une ni à l'autre de ces prétentions. Pour ce qui est de la première, le procureur général du Canada n'a pas prétendu que les dispositions de la Loi sont dissociables; au contraire, toute son argumentation a été carrément fondée sur la validité de l'ensemble de la Loi. Quant à la seconde prétention, la Cour n'a pas demandé au procureur général du Canada d'y répondre, étant unanimement d'avis que la situation du secteur public provincial en vertu du par. (3) de l'art. 4 (sauf, bien sûr, le problème d'interprétation soulevé dans la seconde question) n'est pas différente, sous l'angle constitutionnel, de la situation du secteur privé provincial, et que, par conséquent, il n'est à cet égard ni nécessaire ni même possible de dissocier les dispositions de la Loi. Toutefois, un autre argument a été présenté par un certain nombre de procureurs généraux

well on s. 4(2) (which, subject to s. 4(3) excluded the Act from any application to the provincial public sector) and on s. 5 (authorizing an agreement with the government of any Province for facilitating cooperation with respect to the administration and enforcement of the Guidelines in the Province in such manner as is provided for under the agreement or by or under any law of the Province) directed to showing that the Act and Guidelines could not be justified as being for the peace, order and good government of Canada under any view of that legislative authority. I shall return to this argument, an important one, later in these reasons.

In founding himself upon the federal general power to make laws for the peace, order and good government of Canada, the Attorney-General in his primary submission takes its scope to be that expounded by Viscount Simon in *Attorney-General of Ontario v. Canada Temperance Federation*<sup>10</sup>. That case was a re-run, at a distance of more than sixty years, of the very issue brought before the Privy Council in *Russell v. The Queen*<sup>11</sup>, the issue being the validity of the *Canada Temperance Act* enacted by the Parliament of Canada as a prohibitory statute with local option provisions. In the interval between the two decisions, a variance from the generalized scope of the peace, order and good government power as expounded in the *Russell* case developed through the judgments of Viscount Haldane speaking for the Privy Council in *In re Board of Commerce Act*<sup>12</sup>, *Fort Frances Pulp & Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*<sup>13</sup> and *Toronto Electric Commissioners v. Snider*<sup>14</sup>. His views in these three cases were subsequently repeated by Lord Wright in *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney-General of Canada*<sup>15</sup>, who relied there, with a modification, on the *Fort Frances* case and ignored completely the *Canada Temperance Federation*

provinciaux et d'intervenants qui contestent la validité de la Loi. Fondé non seulement sur le par. (3) de l'art. 4 mais aussi sur le par. (2) (qui, sous réserve du par. (3), soustrait à la Loi le secteur public provincial) et sur l'art. 5 (qui autorise la conclusion d'un accord avec le gouvernement d'une province pour la coopération dans l'application des Indicateurs), cet argument cherche à établir que le pouvoir du fédéral de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, quelle que soit la façon dont on l'interprète, ne peut en aucune façon justifier l'adoption de la Loi et des Indicateurs. Je reviendrai plus loin à cet argument sérieux.

Dans sa prétention principale, le procureur général du Canada se fonde sur le pouvoir général du fédéral de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, pouvoir dont l'étendue, selon lui, est définie par le vicomte Simon dans l'arrêt *Attorney-General of Ontario v. Canada Temperance Federation*<sup>10</sup>. Cette affaire était une réédition, à plus de soixante ans d'intervalle, de l'arrêt *Russell v. The Queen*<sup>11</sup>, car c'est précisément la même question qui a été soumise au Conseil privé, soit celle de la validité d'une loi de prohibition, en l'occurrence de la *Loi de tempérance du Canada*, adoptée par le Parlement du Canada et autorisant la prohibition par option locale. Dans l'intervalle, une version modifiée de l'interprétation large, par l'arrêt *Russell*, du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, avait été élaborée dans les jugements du vicomte Haldane, porte-parole du Conseil privé dans *In re Board of Commerce Act*<sup>12</sup>, *Fort Frances Pulp & Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*<sup>13</sup> et *Toronto Electric Commissioners v. Snider*<sup>14</sup>. Sa manière de voir dans ces trois arrêts devait ensuite être reprise par lord Wright dans l'arrêt *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney-General of Canada*<sup>15</sup>, où il s'est appuyé, à une variante près,

<sup>10</sup> [1946] A.C. 193.

<sup>11</sup> (1882), 7 App. Cas. 829.

<sup>12</sup> [1922] 1 A.C. 191.

<sup>13</sup> [1923] A.C. 695.

<sup>14</sup> [1925] A.C. 396.

<sup>15</sup> [1947] A.C. 87.

<sup>10</sup> [1946] A.C. 193.

<sup>11</sup> (1882), 7 App. Cas. 829.

<sup>12</sup> [1922] 1 A.C. 191.

<sup>13</sup> [1923] A.C. 695.

<sup>14</sup> [1925] A.C. 396.

<sup>15</sup> [1947] A.C. 87.

decision delivered by Viscount Simon earlier in the same year, 1946.

There is this to be said about the *Fort Frances* case and the *Japanese Canadians* case. Both involved federal legislation in the aftermath or near aftermath of war—a statute in the first mentioned case and orders in council in the second—and the legislation was sustained in each of the two cases on the footing that federal power to deal with the emergency of war was implicit in the *British North America Act*, giving a special cast to its authority to legislate for the peace, order and good government of Canada, and immediate post-war conditions could also be embraced in this legislative authority. Another illustration of this kind of valid winding-down legislation is provided by the judgment of this Court in *Reference re Wartime Leasehold Regulations*<sup>16</sup>, where both the *Fort Frances* case and the *Japanese Canadians* case were cited as providing sufficient support to sustain the federal enactments.

There is another observation I would like to offer on the *Canada Temperance Federation* case and the *Japanese Canadians* case. Viscount Simon presided in the Privy Council in both cases and, in fact, was the only member who sat in both cases. With him in the *Canada Temperance Federation* case were Lords Thankerton, Roche, Greene and Goddard; with him in the *Japanese Canadians* case were Lords Wright, Porter and Uthwatt and Sir Lyman Duff, retired Chief Justice of Canada. It is hardly likely that Viscount Simon had forgotten in the *Japanese Canadians* case what he had written eleven months earlier. No recorded dissents in the Privy Council were then allowed, and it was not Viscount Simon who delivered the reasons of the Privy Council but Lord Wright. Sir Lyman Duff had delivered his own *locus classicus* (it was so designated by the Privy Council in the

<sup>16</sup> [1950] S.C.R. 124.

sur l'arrêt *Fort Frances* et n'a pas fait la moindre allusion à la décision *Canada Temperance Federation* rendue par le vicomte Simon plus tôt cette même année.

Il y a lieu cependant de signaler ce qui suit au sujet des arrêts *Fort Frances* et *Japanese Canadians*. Dans les deux cas, il s'agissait de mesures législatives fédérales adoptées dans l'après-guerre—une loi dans le premier cas, des décrets du conseil dans le second—et, dans chaque cas, la mesure a été déclarée valide au motif que le pouvoir du fédéral d'agir dans une situation d'urgence provoquée par la guerre est implicite dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, cette situation donnant un aspect particulier au pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, et que les conditions existant tout de suite après la fin des hostilités peuvent aussi tomber sous le coup de ce pouvoir législatif. Une autre illustration de ce type de législation valide destinée à faciliter la transition au temps de paix est fournie par le jugement de cette Cour dans le *Renvoi relatif à la validité des Règlements sur les baux en temps de guerre*<sup>16</sup>, où les arrêts *Fort Frances* et *Japanese Canadians* ont tous deux été cités comme fondement valide des dispositions législatives fédérales en question.

J'aimerais faire une autre observation sur les arrêts *Canada Temperance Federation* et *Japanese Canadians*. Le vicomte Simon présidait le Conseil privé dans les deux cas; en fait, il est le seul qui ait siégé dans les deux affaires. Siégeaient avec lui, dans *Canada Temperance Federation*, les lords Thankerton, Roche, Greene et Goddard; dans *Japanese Canadians*, les lords Wright, Porter et Uthwatt, ainsi que le juge en chef du Canada Sir Lyman Duff, alors à la retraite. On ne peut supposer que, lorsqu'il a rendu l'arrêt *Japanese Canadians*, le vicomte Simon avait oublié ce qu'il avait écrit onze mois plus tôt. A cette époque, les dissidences écrites n'étaient pas permises au Conseil privé et ce n'est pas le vicomte Simon qui a exposé les motifs du Conseil privé, mais lord Wright. Sir Lyman Duff avait formulé son propre *locus classicus* (c'est ainsi que le Conseil privé l'a

<sup>16</sup> [1950] R.C.S. 124.

*Labour Conventions*<sup>17</sup> case, on the peace, order and good government power in his reasons in *Reference re Natural Products Marketing Act*<sup>18</sup>, at p. 418, but it was completely ignored in the *Canada Temperance Federation* case just as the propositions in this latter case were ignored in the *Japanese Canadians* case.

It is evident to me that the commanding considerations in the *Canada Temperance Federation* case, in the *Japanese Canadians* case and in its forerunner, the *Fort Frances* case were the particular legislation with which the Court had to deal and the circumstances in which that legislation came under judicial scrutiny. Each of the cases had antecedents, the *Russell* case and the *Board of Commerce* case, and I wish to consider what they had to say and the context in which they spoke about the peace, order and good government power. It is well to point out here that there is another strand in the weave of Privy Council decisions on the peace, order and good government power which must be considered in any overall assessment of the scope of that power and that is the *Local Prohibition* case, *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*<sup>19</sup>.

The basis upon which the Privy Council in the *Russell* case sustained the *Canada Temperance Act* as being legislation for the peace, order and good government of Canada is disclosed by the following excerpts from its reasons. Thus, "the declared object of Parliament in passing the Act is that there should be uniform legislation in all the Provinces respecting the traffic in intoxicating liquors with a view to promote temperance in the Dominion" (at p. 841). Again, "what Parliament is dealing with in legislation of this kind is not a matter in relation to property and its rights but one relating to public order and safety. That is the primary matter dealt with . . ." (at p. 838). Again, "laws of this nature designed for the promotion of public order, safety or morals, and which subject those who contravene them to criminal procedure

désigné dans l'arrêt *Labour Conventions*<sup>17</sup>, sur le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, dans le *Renvoi sur la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*<sup>18</sup>, à la p. 418, dont on n'a toutefois rien dit dans l'arrêt *Canada Temperance Federation*, tout comme dans l'arrêt *Japanese Canadians*, on n'a rien dit des principes énoncés dans *Canada Temperance Federation*.

Il me paraît évident que dans les arrêts *Canada Temperance Federation* et *Japanese Canadians*, tout comme dans l'arrêt *Fort Frances*, les considérations décisives ont été le texte législatif soumis à la Cour et les circonstances sous lesquelles elle a été appelée à statuer sur sa validité. Chacun de ces deux arrêts avait son précurseur, savoir l'arrêt *Russell* et l'arrêt *Board of Commerce*. Examinons ce qui y est dit du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement ainsi que le contexte dans lequel on en parle. Il est bon de signaler qu'il existe, dans la trame des décisions du Conseil privé sur ce pouvoir, un autre fil à examiner dans toute étude globale de son étendue: il s'agit de l'arrêt *Local Prohibition (Attorney-General of Ontario v. Attorney General of Canada)*<sup>19</sup>.

Le principe selon lequel le Conseil privé, dans l'arrêt *Russell*, a déclaré valide la *Loi de tempérance du Canada* à titre de loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, ressort des passages suivants. [TRADUCTION] «En adoptant cette mesure», y lit-on, «le Parlement s'est proposé ouvertement comme but l'application, dans toutes les provinces, d'une loi uniforme concernant le commerce des boissons enivrantes, en vue de favoriser la tempérance dans le Dominion» (à la p. 841). Ou encore: [TRADUCTION] «par une mesure de ce genre, ce n'est pas une question relative à la propriété et aux droits y afférents que le Parlement se propose de régler, mais bien une question qui a trait à l'ordre et à la sécurité publics. C'est là l'objet principal de la Loi. . . » (à la p. 838). Plus loin: [TRADUCTION] «Les lois de cette nature,

<sup>17</sup> [1937] A.C. 326.

<sup>18</sup> [1936] S.C.R. 398.

<sup>19</sup> [1896] A.C. 348.

<sup>17</sup> [1937] A.C. 326.

<sup>18</sup> [1936] R.C.S. 398.

<sup>19</sup> [1896] A.C. 348.

and punishment belong to the subject of public wrongs rather than to that of civil rights. They are of a nature which fall within the general authority of Parliament to make laws for the peace, order and good government of Canada, and have direct relation to criminal law, which is one of the enumerated classes of subjects assigned exclusively to the Parliament of Canada" (at p. 839). Further, "Parliament deals with the subject as one of general concern to the Dominion, upon which uniformity of legislation is desirable, and the Parliament alone can so deal with it. There is no ground or pretence for saying that the evil or vice struck at by the Act in question is local or exists only in one province, and that Parliament, under colour of general legislation, is dealing with a provincial matter only . . . The present legislation is clearly meant to apply a remedy to an evil which is assumed to exist throughout the Dominion . . . In statutes of this kind [with local option] the legislation is general and the provision for the special application of it to particular places does not alter its character" (at pp. 841-2).

The reasons manifest deference to Parliament's judgment that there was an evil of nation-wide proportions to which it was entitled to address general legislation to effect a cure. There is nothing in the reasons to suggest that the probable effectiveness or ineffectiveness of the chosen remedy had anything to do with the validity of the legislation. It does not appear, however, that any extrinsic evidence was adduced beyond the history of the legislation and references to provincial liquor licensing legislation. The *Russell* case was decided in an era when extrinsic evidence was narrowly received and when the Privy Council viewed the *British North America Act* as an ordinary statute to be construed on the same basis as other statutes: see *Bank of Toronto v. Lambe*<sup>20</sup>, at p. 579. This may explain the reluctance to interfere with the Parliamentary judgment as to the

<sup>20</sup> (1887), 12 App. Cas. 575.

destinées à favoriser l'ordre, la sécurité et les bonnes mœurs publiques, et rendant les contrevenants passibles de poursuites au criminel et de peines, sont du domaine des méfaits publics plutôt que de celui des droits civils. Elles relèvent, par leur nature, des pouvoirs généraux qu'a le Parlement de légiférer en vue de l'ordre et du bon gouvernement du Canada et se rattachent directement au droit criminel, qui est un des sujets attribués exclusivement au Parlement canadien» (à la p. 839). Plus loin encore: [TRADUCTION] «Le Parlement considère que le sujet est d'intérêt général pour le Dominion, qu'il est nécessaire d'avoir à cet égard une législation uniforme, et que le Parlement seul peut atteindre ce but. Il n'y a aucune raison de croire que le mal ou vice visé par la loi en question est localisé, ou qu'il n'existe que dans une seule province, et que le Parlement, sous prétexte d'adopter une mesure d'application générale, s'occupe d'une question purement provinciale. . . . De toute évidence, la loi dont il s'agit a pour but d'appliquer un remède à un mal qui est censé sévir dans tout le Dominion . . . La législation que l'on trouve dans de telles lois [assorties d'options locales] a un caractère général et la possibilité d'une application spéciale à des endroits particuliers ne change en rien ce caractère» (aux pp. 841 et 842).

Les motifs sont empreints de déférence pour le jugement porté par le Parlement qu'il existait un mal de dimensions nationales auquel il avait droit de tenter de porter remède par une loi générale. Rien dans les motifs ne laisse entendre que les chances de succès du moyen choisi aient quelque chose à voir avec la validité de la Loi. Il ne semble toutefois pas qu'on ait présenté d'éléments de preuve extrinsèques sinon l'historique de la Loi et des renvois aux lois provinciales sur les permis de vente d'alcool. L'affaire *Russell* a été jugée à une époque où la preuve extrinsèque était difficilement admise et où le Conseil privé considérait l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* comme une loi ordinaire qu'il fallait interpréter de la même façon que les autres: voir *Bank of Toronto v. Lambe*<sup>20</sup>, à la p. 579. Cela peut expliquer l'hésitation manifestée par le Conseil privé à mettre en question le

<sup>20</sup> (1887), 12 App. Cas. 575.

generality of the evil, especially at so early a period in the judicial interpretation of the *British North America Act*; but it by no means meant that Parliament's assessment of circumstances calling for the exercise of its general power was immune from judicial review.

It is, I think, a material factor in the decision in the *Russell* case that the challenged legislation had some base in one of the federal enumerated powers, namely, criminal law, which gave it some fixity as being within federal competence. I observe, too, that *Russell v. The Queen* was an invitation to the Privy Council to review the decision of this Court on the same Act, given in *Frederickton v. The Queen*<sup>21</sup>, where it was sustained as a measure in relation to the regulation of trade and commerce, and that the Privy Council said that they were not to be taken to be dissenting from the view of this Court by reason of not finding it necessary to consider whether the *Canada Temperance Act* fell within a federal enumerated power. Although the Supreme Court gave its judgment in *Frederickton* before the Privy Council decided the *Parsons*<sup>22</sup> case, the Privy Council's view as to the trade and commerce basis of the *Canada Temperance Act* came after it had examined the trade and commerce power in *Parsons*.

The Privy Council in the *Local Prohibition* case accepted *Russell v. The Queen* as authoritatively determining that the *Canada Temperance Act* was valid legislation for the peace, order and good government of Canada, but by reason of the prohibitory character of that Act it was of the opinion that it could not have been sustained as being in relation to the regulation of trade and commerce. It may be doubted that this is today a valid distinction but it is unnecessary to pursue that question here. What does emerge from the *Local Prohibition* case are certain standards for the invocation of the federal general power which,

jugement du Parlement sur la généralité du mal, surtout à un stade si peu avancé de l'interprétation judiciaire de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; mais cela ne veut pas dire, loin de là, que le jugement porté par le Parlement sur les circonstances justifiant l'exercice de son pouvoir général échappe à toute révision judiciaire.

Il faut, je crois, considérer comme un facteur important de l'arrêt *Russell* le fait que la loi contestée se rattachait dans une certaine mesure à l'un des pouvoirs énumérés du Parlement fédéral, savoir, le droit criminel, ce qui lui donnait en quelque sorte une assise dans le champ de compétence fédérale. Je remarque aussi que l'affaire *Russell v. The Queen* avait réellement pour objet d'inviter le Conseil privé à réviser la décision de cette Cour sur la même loi dans l'affaire *La Ville de Frederickton c. La Reine*<sup>21</sup>, où on l'avait déclarée valide à titre de mesure relative à la réglementation des échanges et du commerce. Le Conseil privé a précisé qu'il ne fallait pas considérer qu'il différerait d'opinion avec cette Cour du fait qu'il n'estimait pas nécessaire de décider si la *Loi de tempérance du Canada* se rattachait à un pouvoir expressément attribué au fédéral. La Cour suprême a prononcé son jugement dans l'affaire *Ville de Frederickton* avant que le Conseil privé ne se prononce dans l'affaire *Parsons*<sup>22</sup>, mais c'est après avoir examiné dans cette cause-là le pouvoir fédéral relatif aux échanges et au commerce que le Conseil privé a exprimé son opinion sur la question du fondement de la *Loi de tempérance du Canada*.

Dans l'arrêt *Local Prohibition*, le Conseil privé a convenu que *Russell v. The Queen* décidait de façon péremptoire que la *Loi de tempérance du Canada* était une loi valide pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, mais il s'est dit d'avis qu'en raison de son caractère prohibitif, elle n'aurait pu être déclarée valide comme loi relative à la réglementation des échanges et du commerce. On peut se demander si cette distinction est encore valable, mais il n'est pas nécessaire de répondre à cette question en l'espèce. Ce qu'il faut retenir de l'arrêt *Local Prohibition*, c'est que le pouvoir général fédéral est assujéti à des normes qui, d'un

<sup>21</sup> (1880), 3 S.C.R. 505.

<sup>22</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

<sup>21</sup> (1880), 3 R.C.S. 505.

<sup>22</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

from one point of view, tighten but do not alter the grounds upon which the *Russell* case was decided and, from another point of view, establish a point of departure which, ultimately, through the judgments of Viscount Haldane in the *Board of Commerce, Fort Frances* and *Snider* cases, narrowed its scope considerably. The two views of the standards relate, of course, to the breadth of judgment which the Courts would be called upon to exercise when legislation was supported or challenged as being validly enacted under the general power.

There are two passages in the reasons of Lord Watson in the *Local Prohibition* case which are relevant here, and in quoting them I do so without enlarging on Lord Watson's overall approach to the heads of legislative power in the *British North America Act*. The first passage is as follows (at p. 360):

... the exercise of legislative power by the Parliament of Canada, in regard to all matters not enumerated in s. 91, ought to be strictly confined to such matters as are unquestionably of Canadian interest and importance, and ought not to trench upon provincial legislation with respect to any of the classes of subjects enumerated in s. 92. To attach any other construction to the general power which, in supplement of its enumerated powers, is conferred upon the Parliament of Canada by s. 91, would, in their Lordship's opinion, not only be contrary to the intentment of the Act, but would practically destroy the autonomy of the provinces. If it were once conceded that the Parliament of Canada has authority to make laws applicable to the whole Dominion, in relation to matters which in each province are substantially of local or private interest, upon the assumption that these matters also concern the peace, order, and good government of the Dominion, there is hardly a subject enumerated in s. 92 upon which it might not legislate, to the exclusion of the provincial legislatures.

The second passage is in these words (at p. 361):

... Their Lordships do not doubt that some matters, in their origin local and provincial, might attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion, and to justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation or abolition in the interest of the Dominion. But great caution must be observed in distinguishing between that which is local and provincial, and therefore within the jurisdiction of the provincial legislatures, and that which has ceased to be merely local or

certain point of view, circonscrivent sans les modifier les motifs sur lesquels le Conseil privé a fondé sa décision dans l'affaire *Russell*, et, d'un autre, ont marqué le point de départ d'un processus qui, jalonné par les jugements du vicomte Haldane dans *Board of Commerce, Fort Frances* et *Snider*, allait en réduire considérablement l'étendue. La divergence d'opinions quant aux normes porte, bien entendu, sur la mesure dans laquelle les tribunaux peuvent porter un jugement sur le bien-fondé de l'action du Parlement lorsque celle-ci est fondée sur le pouvoir général.

Deux passages des motifs de lord Watson dans l'arrêt *Local Prohibition* sont pertinents. Je les cite sans m'étendre sur la conception d'ensemble que se faisait lord Watson de l'attribution des pouvoirs législatifs dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Le premier passage est le suivant (à la p. 360):

[TRADUCTION] ... l'exercice par le Parlement canadien du pouvoir de légiférer sur tout sujet non énuméré à l'article 91 devrait strictement se restreindre aux questions qui sont incontestablement d'importance ou d'intérêt national et n'empiéter sur la législation provinciale à l'égard d'aucune catégorie de sujets énumérés à l'article 92. Selon leurs Seigneuries, toute autre interprétation des pouvoirs généraux que l'article 91 confère au Parlement canadien, en sus des pouvoirs énumérés, serait non seulement contraire à l'esprit de la loi, mais détruirait en pratique l'autonomie des provinces. Si le Parlement du Canada se voyait accorder l'autorité d'adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets qui, dans chaque province, sont en substance d'intérêt local ou privé, en présumant que ces questions concernent également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion, il n'existerait guère de sujets énumérés à l'article 92 sur lesquels il ne pût légiférer à l'exclusion des législatures provinciales.

Le second passage se lit comme suit (à la p. 361):

[TRADUCTION] ... Leurs Seigneuries ne doutent pas que certaines matières à l'origine locales et provinciales puissent atteindre des proportions telles qu'elles affecteraient le corps politique du Dominion, permettant ainsi au Parlement canadien d'adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition dans l'intérêt du Dominion. Toutefois, il faut exercer une grande prudence en distinguant ce qui est local et provincial, et par conséquent du ressort des législatures provinciales, d'avec ce qui a cessé

provincial, and has become matter of national concern, in such sense as to bring it within the jurisdiction of the Parliament of Canada. . . .

These words, spoken in the course of a case, a Reference, which concerned the validity of provincial legislation and questions touching provincial legislative power, were taken up by the Supreme Court of Canada and by the Privy Council in later cases. Duff J., as he then was, indicated in his reasons in *In re Companies*<sup>23</sup>, at p. 431, that as a result of the *Local Prohibition* case and of the *Manitoba Licence Holders'* case<sup>24</sup>, it was not possible to hold that the Parliament of Canada could validly invoke its general power to enact uniform legislation for the whole of Canada when it related to matters which if dealt with by a single Province would fall within the catalogue of provincial powers in heads 1 to 15 of s. 92 of the *British North America Act*. I agree, of course, that the mere desire for uniformity cannot be a support for an exercise of the federal general power. Uniformity is almost invariably involved in federal legislation but the *Russell* case was not founded on that alone. This was recognized when this Court and the Privy Council considered the *Board of Commerce* case which, like the *Russell* case, involved federal peace-time legislation not of a temporary character.

The legislation, the *Combines and Fair Prices Act, 1919*, in addition to providing for the investigation and restriction of combines and monopolies, authorized the Board of Commerce, established under the *Board of Commerce Act, 1919*, to enquire into and to restrain or prohibit (1) the making of unfair profits for or upon the holding or disposition of necessities of life; and (2) all practices with respect to the holding or disposition of necessities of life as, in the opinion of the Board, are designed or calculated unfairly to enhance the cost or price of such necessities of life. "Necessaries of life" were defined by the *Combines and Fair Prices Act* to mean articles of food and clothing,

<sup>23</sup> (1913), 48 S.C.R. 331.

<sup>24</sup> [1902] A.C. 73.

d'être purement local ou provincial pour revêtir un aspect national, de façon à devenir de la compétence du Parlement du Canada. . . .

Ces paroles, prononcées dans une affaire, en l'occurrence un renvoi, portant sur la validité d'une loi provinciale et sur des questions relatives au pouvoir législatif provincial, ont été ensuite reprises par la Cour suprême du Canada et par le Conseil privé. Le juge Duff, alors juge puîné, a déclaré dans les motifs qu'il a exposés dans le *Renvoi sur la constitution de compagnies*<sup>23</sup>, à la p. 431, que, vu les arrêts *Local Prohibition* et *Manitoba Licence Holders'*<sup>24</sup>, on ne pouvait pas décider que le Parlement du Canada peut valablement invoquer son pouvoir général pour promulguer une législation uniforme pour l'ensemble du pays lorsque celle-ci porte sur des matières qui, si elles étaient réglementées par une seule province, tomberaient dans la liste des pouvoirs provinciaux énumérés aux par. 1 à 15 de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Je reconnais, bien entendu, que le simple désir d'assurer l'uniformité ne peut justifier l'exercice du pouvoir général fédéral. L'uniformité est presque invariablement un facteur dans la législation fédérale, mais l'arrêt *Russell* n'était pas fondé sur ce seul facteur. Cette Cour et le Conseil privé l'ont reconnu dans l'arrêt *Board of Commerce* où, comme dans l'arrêt *Russell*, il s'agissait d'une loi fédérale promulguée en temps de paix et qui n'était pas de nature temporaire.

En effet, la *Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919*, en plus de prévoir la tenue d'enquêtes sur les coalitions et monopoles ainsi que leur répression, donnait à la Commission de commerce, établie en vertu de la *Loi de la Commission de commerce, 1919*, le pouvoir «de s'enquérir de, et de réprimer et de prohiber . . . (1) la réalisation. . . de profits déraisonnables par le fait de l'accaparement ou de l'emploi des choses nécessaires à la vie. . . ; et (2) toutes les manœuvres relatives à l'accaparement ou à l'emploi des choses nécessaires à la vie, qui, de l'avis de la Commission, sont destinées à majorer déraisonnablement le coût ou le prix de ces choses nécessaires à la vie.». La Loi

<sup>23</sup> (1913), 48 R.C.S. 331.

<sup>24</sup> [1902] A.C. 73.

fuel and such other articles as may be prescribed by the Board by special regulation. The Act prohibited unreasonable accumulation or withholding of necessities of life, and required that any surplus of such necessities be offered for sale at reasonable and fair prices. The powers vested in the Board were in support of these provisions. In brief, the legislation was directed to prevent undue hoarding and profiteering in food, clothing and fuel, and to require that such articles be made available at fair prices. Its drastic character is obvious and, as already indicated, it was not temporary legislation.

The question of the validity of the legislation arose upon a stated case, as provided by the *Board of Commerce Act*, respecting a proposed order of the Board to restrain clothing merchants in the City of Ottawa from making unfair profits and from unfairly enhancing their prices by their mark-up methods. A good deal of the argument of the case, both before the Supreme Court and in the Privy Council, concerned contentions based upon the trade and commerce power and upon the criminal law power. Reliance was placed upon these powers as well as upon the federal general power. In the present case, there was no submission by the Attorney-General of Canada that the *Anti-Inflation Act* was supportable on any other basis than upon the general power. I refer to the reasons in the *Board of Commerce* case only with respect to that contention, although it is obvious from those reasons that the other contentions had a bearing on the disposition of the submission on the general power.

The Supreme Court divided evenly on the validity of the *Combines and Fair Prices Act*, and the reasons of Anglin J. who supported the legislation (speaking also for Sir Louis Davies C.J.C. and for Mignault J.) and the reasons of Duff J., who found it invalid, expose the relevant considerations on each side of the issue: see (1920), 60 S.C.R. 456.

Anglin J. assessed the challenged legislation as follows (at p. 467):

définissait les «choses nécessaires à la vie» comme les articles d'alimentation, le vêtement, le combustible et les autres articles prescrits par règlement spécial de la Commission. La Loi interdisait d'accumuler ou de retenir des quantités déraisonnables de choses nécessaires à la vie et décrétait que tout excédent devait être offert en vente à des prix justes et raisonnables. Les pouvoirs dont était investie la Commission visaient à assurer l'application de ces dispositions. En bref, la Loi cherchait à prévenir l'accumulation de nourriture, de vêtements et de combustible, de même que les bénéfices excessifs dans ces secteurs, et ordonnait que ces articles soient offerts à des prix raisonnables. Son caractère draconien est évident et, comme je l'ai déjà signalé, ce n'était pas une mesure temporaire.

La validité de la Loi a été contestée par voie d'exposé de cause, selon que le prévoyait la *Loi de la Commission de commerce*, à l'occasion d'une ordonnance projetée de la Commission visant à empêcher les marchands de vêtements de la ville d'Ottawa de réaliser des profits excessifs et d'augmenter exagérément leurs prix par leurs méthodes de majoration. Une bonne partie des plaidoiries, aussi bien devant la Cour suprême que devant le Conseil privé, a porté sur le pouvoir en matière d'échanges et de commerce ainsi que sur le pouvoir relatif au droit criminel. On a invoqué ces pouvoirs de même que le pouvoir général fédéral. Dans la présente affaire, le procureur général du Canada n'a pas prétendu que la *Loi anti-inflation* pouvait se justifier autrement que par le pouvoir général. Je ne renvoie aux motifs de l'arrêt *Board of Commerce* qu'à ce sujet-là, bien qu'il en ressorte à l'évidence que les autres moyens ont influé sur la décision rendue quant au pouvoir général.

Les juges de la Cour suprême se sont également divisés sur la validité de la *Loi des coalitions et des prix raisonnables*. Les motifs du juge Anglin, qui estimait la loi valide (et avait l'agrément du juge en chef, Sir Louis Davies, et du juge Mignault) et ceux du juge Duff, qui l'estimait invalide, exposent les considérations pertinentes à l'appui de l'une et de l'autre thèse: voir (1920), 60 R.C.S. 456.

Le juge Anglin a porté le jugement suivant sur la loi contestée (à la p. 467):

Effective control and regulation of prices so as to meet and overcome in any one province what is generally recognized to be an evil—"profiteering"—an evil so prevalent and so insidious that in the opinion of many persons it threatens to-day the moral and social well-being of the Dominion—may thus necessitate investigations, inquiry and control in other provinces. It may be necessary to deal with the prices and the profits of the growers or other producers of raw material, the manufacturers, the middlemen and the retailers. No one provincial legislature could legislate so as to cope effectively with such a matter and concurrent legislation of all the provinces interested is fraught with so many difficulties in its enactment and in its administration and enforcement that to deal with the situation at all adequately by that means is, in my opinion, quite impracticable.

Viewed in this light it would seem that the impugned statutory provisions may be supported, without bringing them under any of the enumerative heads of s. 91, as laws made for the peace, order and good government of Canada in relation to matters not coming within any of the classes of subjects assigned exclusively to the legislatures of the provinces, since, in so far as they deal with property and civil rights, they do so in an aspect which is not "from a provincial point of view local or private" and therefore not exclusively under provincial control.

He found support for his assessment not only in the *Russell* case but in the *Local Prohibition* case as well, and then went on in the following vein (at pp. 470-1):

It may be said that if the subject matter of the Dominion legislation here in question, when its true aspect and real purpose are considered, relates to public order, safety or morals, affects the body politic of the Dominion and is a matter of national concern, so that it can be supported under the general peace, order and good government provision of s. 91 without recourse to any of the enumerated heads, it is unnecessary and inadvisable to attempt to bring it under head No. 2... [However], I think it is better that legislation such as that with which we are now dealing, which undoubtedly affects what would ordinarily be subject matters of provincial jurisdiction, should, if possible, be ascribed to one of the enumerated heads of s. 91. I prefer, therefore, to rest my opinion upholding its constitutional validity on the power of the Dominion Parliament to legislate for "the Regulation of Trade and Commerce" as well as on its power to make laws for the peace, order and good government of Canada in regard to matters which,

[TRADUCTION] Pour arriver à contrôler et à réglementer les prix de façon à combattre et à vaincre, dans une province donnée, ce qui est généralement reconnu comme un mal,—«le profit excessif»,—un mal si généralisé et si insidieux que, de l'avis d'un grand nombre, il menace la santé morale et sociale du Dominion—il se peut donc qu'il faille procéder à des enquêtes et exercer un contrôle dans les autres provinces. Il peut être nécessaire de réglementer les prix et les profits des cultivateurs ou d'autres producteurs de matières premières, des manufacturiers, des grossistes et des détaillants. Une seule législature provinciale est incapable, dans sa législation, de s'attaquer avec succès à un tel problème, et l'adoption par chaque province intéressée d'une loi sur la question soulèverait de telles difficultés d'application qu'il s'agit là, à mon avis, d'une solution qui n'est pas du tout pratique.

Vues sous cet angle, les dispositions législatives contestées peuvent, à mon avis, être déclarées valides sans être rattachées spécifiquement à l'une des catégories énumérées à l'article 91, à titre de mesures pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à des matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignées aux législatures des provinces, car, si elles concernent la propriété et les droits civils, c'est sous un aspect qui n'est pas «du point de vue provincial, local ou privé» et, par conséquent, non exclusivement sous le contrôle provincial.

Il a ensuite renvoyé, à l'appui de ce qu'il venait de dire, aux arrêts *Russell* et *Local Prohibition*, pour poursuivre comme suit (aux pp. 470-471):

[TRADUCTION] On pourrait dire que si, par sa substance, la loi du Dominion en cause, lorsqu'on examine son caractère et son objet véritables, a trait à l'ordre, la sécurité ou la moralité publics, touche l'existence même du Dominion et constitue une question d'intérêt national, d'où elle peut se justifier en vertu de la disposition générale de l'art. 91 relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement sans qu'il soit besoin d'invoquer aucun des pouvoirs énumérés, il n'est ni nécessaire ni souhaitable de chercher à la rattacher au paragraphe 2... [Toutefois] il me semble préférable qu'une loi comme celle visée en l'espèce, qui touche incontestablement des sujets qui seraient d'ordinaire de compétence provinciale, soit rattachée, si possible, à l'une des catégories énumérées à l'art. 91. Je préfère donc fonder la constitutionnalité de la Loi sur le pouvoir du Parlement du Dominion de légiférer pour «la réglementation des échanges et du commerce» de même que sur son pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouverne-

though not referable to any of the enumerated heads of s. 91, should, having regard to the aspect in which and the purpose for which they are dealt with, properly be held not to fall within any of the enumerated heads of s. 92—to “lie outside all the subject matters” thereby “entrusted to the province”.

Duff J. was initially concerned in his reasons with the submissions on the federal trade and commerce power, and it was only after rejecting it as a valid support for the legislation that he turned to the general power. He approached this issue on the following basis (at p. 506):

Two conditions govern the legitimate exercise of this power. First—it is essential that the matter dealt with shall be one of unquestioned Canadian interest and importance as distinguished from matters merely local in one of the provinces; and, secondly, that the legislation shall not trench upon the authority of the province in respect of the matters enumerated in section 92.

This suggests that the federal general power is residuary in a limited sense and it casts doubt on what Lord Watson said in the *Local Prohibition* case. Duff J. did not think that *Russell v. The Queen* provided any principle applicable to the case before him, pointing out that the Provinces were not represented there and that it was largely an unargued case because of an admission that if there had been no local option provisions the legislation as immediately applicable throughout Canada would have been valid. Further, it was his view that subsequent cases on liquor legislation in the Privy Council, especially the *Manitoba Licence Holders' case*, *supra*, justified the view that the *Russell* case was supportable under the general power because provincial liquor legislation had been attributed to s. 92(16) (“matters of a local or private nature in the Province”), and that the result might have been different if s. 92(13) (“property and civil rights in the Province”) had been the source of provincial authority on that subject. Thus, he asserted (at p. 508):

ment du Canada relativement aux matières qui, tout en n'étant comprises dans aucune des catégories énumérées à l'art. 91, doivent, compte tenu de l'aspect sous lequel elles sont traitées et de l'objet pour lequel on les réglemente, être considérées comme ne tombant dans aucune des catégories énumérées à l'art. 92—«autrement dit comme ne faisant pas partie des matières confiées aux provinces par cet article».

Dans ses motifs, le juge Duff s'est adressé d'abord à la prétention fondée sur le pouvoir fédéral relatif aux échanges et au commerce et ce n'est qu'après avoir rejeté ce fondement qu'il s'est adressé à la prétention fondée sur le pouvoir général. Il a abordé la question de la façon suivante (à la p. 506):

[TRADUCTION] L'exercice de ce pouvoir est légitime à deux conditions. D'abord il est essentiel que la question soit incontestablement d'importance et d'intérêt nationaux, et non pas d'intérêt purement local dans une des provinces; ensuite que la Loi ne constitue pas un empiètement sur les pouvoirs de la province relativement aux matières énumérées à l'article 92.

Cela laisse entendre que le pouvoir général fédéral est résiduaire au sens restreint et met en cause ce qu'a déclaré lord Watson dans l'arrêt *Local Prohibition*. Le juge Duff était d'avis qu'il n'y avait dans *Russell v. The Queen* aucun principe applicable à l'affaire dont la Cour était alors saisie, car les provinces n'y étaient pas représentées et, pour une large part, il n'y avait pas eu contestation, puisqu'il avait été admis qu'en l'absence de la disposition prévoyant l'option locale, la Loi, dans sa forme immédiatement applicable partout au Canada, aurait été valide. Il s'est en outre dit d'avis qu'en raison des décisions ultérieures du Conseil privé sur des lois relatives aux boissons enivrantes, notamment l'arrêt *Manitoba Licence Holders*, précité, il y avait lieu de croire que l'arrêt *Russell* pouvait se justifier par le pouvoir général, étant donné que les lois provinciales en la matière avaient été rattachées au par. (16) de l'art. 92 («les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province»); le résultat aurait pu être différent si le par. (13) de l'art. 92 («la propriété et les droits civils dans la province») avait été la source du pouvoir provincial en cette matière. C'est ainsi qu'il a affirmé (à la p. 508):

There is no case of which I am aware in which a Dominion statute not referable to one of the classes of legislation included in the enumerated heads of sec. 91 and being of such a character that from a provincial point of view, it should be considered legislation dealing with "property and civil rights", has been held competent to the Dominion under the introductory clause;

...

It is fairly clear from a canvass of the case law since the decision in the *Russell* case that the foregoing statement proceeds from the view expressed by Viscount Haldane in the *Insurance Reference* case, *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Alberta*<sup>25</sup>, where he said this:

There is only one case, outside the heads enumerated in s. 91, in which the Dominion Parliament can legislate effectively as regards a province, and that is when the subject matter lies outside all the subject matters enumeratively entrusted to the province under sect. 92. *Russell v. the Queen* is an instance of such a case.

Beyond the formulary considerations, demanded by the obligation of obedience to Privy Council decisions, Duff J. expressed concerns which were reflected in the submissions in the present case by those opposing the *Anti-Inflation Act*. He spoke as follows:

... The scarcity of necessities of life, the high cost of them, the evils of excessive profit taking, are matters affecting nearly every individual in the community and affecting the inhabitants of every locality and every province collectively as well as the Dominion as a whole. The legislative remedy attempted by section 18 is one of many remedies which might be suggested. One could conceive, for example, a proposal that there should be a general restriction of credits, and that the business of money lending should be regulated by a commission appointed by the Dominion Government with powers conferred by Parliament. Measures to increase production might conceivably be proposed and to that end nationalization of certain industries and even compulsory allotment of labour. In truth if this legislation can be sustained under the residuary clause, it is not easy to put a limit to the extent to which Parliament through the instrumentality of commissions (having a large discretion in assigning the limits of their own jurisdiction, see sec. 16), may from time to time in the vicissitudes of

<sup>25</sup> [1916] 1 A.C. 588.

[TRADUCTION] Je ne connais aucun cas où une loi du Dominion qui n'était pas susceptible d'être rattachée à une des catégories de sujets énumérés à l'art. 91 et qui, en raison de son caractère, devrait, du point de vue provincial, être considérée comme une loi visant «la propriété et les droits civils», a été déclarée de la compétence du Dominion en vertu de la clause introductive;

...

Une revue de la jurisprudence postérieure à l'arrêt *Russell* fait voir assez clairement que cette affirmation s'inspire de l'opinion exprimée par le vicomte Haldane dans l'arrêt *Insurance Reference (Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Alberta)*<sup>25</sup>, où il a dit:

[TRADUCTION] Il n'existe qu'un cas où, à part les sujets énumérés dans l'article 91, le parlement fédéral puisse adopter des mesures législatives effectives concernant une province; c'est lorsque l'objet en question n'est compris dans aucun des sujets énumérés de l'article 92 et attribués expressément à la province. On trouve un exemple de ce cas dans *Russell v. The Queen*.

Tout en obéissant aux prescriptions rituelles portant interdiction de déroger aux décisions du Conseil privé, le juge Duff s'est dit préoccupé de certains aspects de la question, préoccupation reprise dans la présente affaire par ceux qui contestent la *Loi anti-inflation*. Voici ce qu'a dit le juge Duff:

[TRADUCTION] ... La rareté des choses nécessaires à la vie, leur prix élevé, le mal causé par le profit excessif, sont des questions qui touchent presque chaque membre de la collectivité, de même que les habitants de chaque localité et de chaque province collectivement aussi bien que du Dominion dans son ensemble. Le remède législatif que tente d'apporter l'article 18 n'est qu'un des nombreux remèdes possibles. On peut imaginer, par exemple, une proposition portant restriction générale du crédit et réglementation du commerce du prêt d'argent par une commission nommée par le gouvernement du Dominion et investie de pouvoirs conférés par le Parlement. On pourrait aussi proposer des mesures visant à augmenter la production et, à cette fin, la nationalisation de certaines industries et même la réparation forcée de la main-d'œuvre. En vérité, si l'on fonde la validité de cette loi sur la clause résiduaire, reste-t-il des cas où le Parlement, par l'entremise de commissions (qui ont une large discrétion pour délimiter leur propre compétence, voir l'art. 16), ne peut s'ingérer dans les

<sup>25</sup> [1916] 1 A.C. 588.

national trade, times of high prices, times of stagnation and low prices and so on, supersede the authority of the provincial legislatures. I am not convinced that it is a proper application of the reasoning to be found in the judgments on the subject of the drink legislation, to draw from it conclusions which would justify Parliament in any conceivable circumstance forcing upon a province a system of nationalization of industry.

No question of nationalization of industry was involved in the *Board of Commerce* case, but the apprehension of Duff J. posed a recurring question, one ultimately for this Court as the guardian of constitutional integrity, of reconciling federal-provincial legislative authority without at the same time seeking to control legislative policy which, under a doctrine of parliamentary supremacy within the limits of legislative power, is a matter solely for Parliament or the Legislatures of the Provinces. Nationalization or near nationalization has been exhibited in provincial legislation as well as in federal legislation since Duff J. wrote his reasons in the *Board of Commerce* case.

When that case came to the Privy Council a new formulation of the scope of the general power emerged, one which qualified the view taken by Anglin J. but which conceded possible resort to it beyond the rigid formulation suggested by Duff J. The following passage from the reasons of Viscount Haldane elaborates the new doctrine:

The first question to be answered is whether the Dominion Parliament could validly enact such a law. Their Lordships observe that the law is not one enacted to meet special conditions in wartime. It was passed in 1919, after peace had been declared, and it is not confined to any temporary purpose, but is to continue without limit in time, and to apply throughout Canada. No doubt the initial words of s. 91 of the British North America Act confer on the Parliament of Canada power to deal with subjects which concern the Dominion generally, provided that they are not withheld from the powers of that Parliament to legislate, by any of the express heads in s. 92, untrammelled by the enumeration of special heads in s. 91. It may well be that the subjects of undue combination and hoarding are matters in which the Dominion has a great practical interest. In

champs de compétence provinciaux, lorsque le commerce national connaît des difficultés, en période de hausse de prix, en période de stagnation et de baisse des prix, et ainsi de suite? Je ne suis pas convaincu qu'on applique correctement les principes énoncés dans les jugements relatifs à la législation sur les boissons enivrantes en en tirant des conclusions qui justifieraient le Parlement dans tout cas imaginable d'obliger une province à accepter un régime de nationalisation de l'industrie.

L'arrêt *Board of Commerce* ne portait pas sur la nationalisation de l'industrie, mais le juge Duff soulevait une question qui revient sans cesse et qu'il appartient à cette Cour de trancher, à titre de gardienne de l'intégrité constitutionnelle, à savoir, de concilier le pouvoir législatif du gouvernement fédéral et celui des provinces, sans toutefois chercher à contrôler la politique législative qui, selon la doctrine de la suprématie du Parlement à l'intérieur des limites de son pouvoir législatif, relève uniquement du Parlement et des législatures des provinces. Il y a eu des lois de nationalisation ou de quasi-nationalisation, tant fédérales que provinciales, depuis que le juge Duff a exposé ses motifs dans l'arrêt *Board of Commerce*.

Le Conseil privé, lorsque l'affaire lui a été soumise, en a profité pour donner une nouvelle formulation de l'étendue du pouvoir général. Il a apporté des réserves à l'opinion exprimée par le juge Anglin tout en admettant la possibilité qu'on y ait recours plutôt qu'à la formule rigide suggérée par le juge Duff. Voici la nouvelle doctrine formulée par le vicomte Haldane:

[TRADUCTION] La première question à trancher est celle de savoir si le Parlement du Dominion pouvait légalement adopter une telle loi. Leurs Seigneuries font observer que la loi ne fut pas édictée en vue de parer aux conditions particulières qui prévalent en temps de guerre. Elle fut adoptée en 1919, après le rétablissement de la paix, et elle ne constitue pas une mesure temporaire, mais doit rester en vigueur sans aucune limite de temps et s'appliquer à l'ensemble du Canada. Les premiers mots de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confèrent indubitablement au Parlement canadien le pouvoir de légiférer sur des sujets qui intéressent le Dominion en général, à condition que le pouvoir législatif du Parlement ne soit pas écarté par une des catégories expresses de sujets énumérés à l'article 92, sans le limiter par les catégories particulières de

special circumstances, such as those of a great war, such an interest might conceivably become of such paramount and overriding importance as to amount to what lies outside the heads in s. 92, and is not covered by them. The decision in *Russell v. The Queen* ((1882), 7 App. Cas. 829) appears to recognize this as constitutionally possible, even in time of peace; but it is quite another matter to say that under normal circumstances general Canadian policy can justify interference, on such a scale as the statutes in controversy involve, with the property and civil rights of the inhabitants of the Provinces. It is to the Legislatures of the Provinces that the regulation and restriction of their civil rights have in general been exclusively confided, and as to these the Provincial Legislatures possess quasi-sovereign authority. It can, therefore, be only under necessity in highly exceptional circumstances, such as cannot be assumed to exist in the present case, that the liberty of the inhabitants of the Provinces may be restricted by the Parliament of Canada, and that the Dominion can intervene in the interests of Canada as a whole in questions such as the present one. For, normally, the subject-matter to be dealt with in the case would be one falling within s. 92. Nor do the words in s. 91, the "Regulation of trade and commerce", if taken by themselves, assist the present Dominion contention. It may well be, if the Parliament of Canada had, by reason of an altogether exceptional situation, capacity to interfere, that these words would apply so as to enable that Parliament to oust the exclusive character of the Provincial powers under s. 92.

Nowhere in his reasons does Viscount Haldane refer expressly to the *Local Prohibition* case and to Lord Watson's view of the general power. There is perhaps an indirect reference in the statement that, in special circumstances, a matter in which there is federal interest may rise above the matters in s. 92 and so justify resort to the general power in peace time, as in the case of *Russell v. The Queen*. Generally, however, his exposition of the general power is that of being available only in abnormal or exceptional circumstances when it is not capable of a purely residuary application outside of the heads of s. 92 and the enumerations in s. 91. No such residuary application was possible in the *Board of Commerce* case under Viscount

l'article 91. Il se peut fort bien que les coalitions et accumulations illégitimes revêtent un grand intérêt pratique pour le Dominion. Dans des circonstances spéciales, advenant une grande guerre, par exemple, il serait convenable qu'un tel intérêt prît une importance essentielle et prépondérante, au point de constituer des sujets étrangers aux catégories de l'article 92 et non visés par celles-ci. La décision rendue dans *Russell v. The Queen* ((1882), 7 App. Cas. 829), semble admettre que cela pourrait être constitutionnellement possible, même en temps de paix; mais il y a loin de là à dire que, dans des circonstances normales, la politique générale du Canada puisse justifier une ingérence dans la propriété et les droits civils des citoyens des provinces aussi grave que celle que constituent les lois en question. C'est aux législatures provinciales que la réglementation et la limitation de leurs droits civils ont, de façon générale, été exclusivement confiées, et sous ce rapport les législatures provinciales possèdent une autorité quasi souveraine. Ce ne serait donc que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, dont on ne peut supposer l'existence dans le cas actuel, que la liberté des habitants des provinces pourrait être limitée par le Parlement du Canada et que le Dominion pourrait intervenir pour sauvegarder les intérêts du Canada tout entier, dans des questions comme celle dont il s'agit. En effet, normalement, l'objet de la loi à l'étude relève de l'article 92. De plus, en eux-mêmes, les mots «la réglementation des échanges et du commerce», qui figurent à l'article 91, ne viennent pas à l'appui de la thèse actuelle du Dominion. Il se pourrait bien que dans un cas où la situation serait tout à fait exceptionnelle et où le Parlement du Canada aurait le pouvoir d'intervenir, ces mots puissent peut-être s'interpréter de façon à permettre au Parlement de ne pas tenir compte du caractère exclusif des pouvoirs conférés aux provinces par l'article 92.

Dans ses motifs, le vicomte Haldane ne cite nulle part l'arrêt *Local Prohibition* ni l'opinion de lord Watson sur le pouvoir général. Il y fait peut-être allusion en disant que, dans des circonstances spéciales, il se peut qu'une matière d'intérêt fédéral prenne une telle importance qu'elle constitue un sujet étranger aux matières visées à l'art. 92, auquel cas on serait fondé à invoquer le pouvoir général en temps de paix, comme ce fut le cas dans *Russell v. The Queen*. La règle, toutefois, c'est que lorsqu'il ne s'agit pas clairement d'un cas résiduaire, c'est-à-dire en dehors des catégories de sujets énumérés aux art. 91 et 92, le pouvoir général ne peut être invoqué que dans des circonstances anormales ou exceptionnelles. Selon la théo-

Haldane's doctrine, and there were no such abnormal or exceptional circumstances as to make it applicable in peace time as permanent legislation. Whereas in the *Russell* case the Privy Council referred to "an evil which is assumed to exist throughout the Dominion" (presumably by Parliament, and there was no countering submission in view of the admission above referred to that the *Canada Temperance Act* would have been valid if made imperative without local option), in the *Board of Commerce* case the Privy Council referred to "necessity in highly exceptional circumstances such as cannot be assumed to exist in the present case". In my view (and I am fortified in it by what Viscount Haldane said on the question of evidence in the *Fort Frances* case, decided less than two years later), nothing said in the *Board of Commerce* case precluded the tender of extrinsic material, addressed, of course, to the standard of abnormal or exceptional circumstances which the Privy Council in that case felt had to be shown if the Parliament of Canada sought support for legislation under the general power, otherwise than in respect of its purely residuary character.

The *Fort Frances* case satisfied the standards prescribed in the *Board of Commerce* case because it involved a scheme of controls which had been established in respect of newsprint as a wartime measure and although the statute immediately at issue was enacted after the cessation of hostilities, it provided for the continuation of the controls until the proclamation of peace, being thus of temporary duration. There was no need of extrinsic evidence to show exceptional circumstances where war was concerned; the Court could take judicial notice of that.

The *Fort Frances* case is the first of the Privy Council cases in which the word "emergency" is used. Related to war, the Privy Council had no doubt that it gave a new aspect to the business of government, rising above anything in the provincial catalogue of powers. Here then was a particular application of what Lord Watson said in the *Local Prohibition* case; and it should be recalled that Lord Watson did not limit the possibility of

rien du vicomte Haldane le problème ne pouvait être considéré comme un cas résiduaire et il n'existait pas de circonstances anormales ou exceptionnelles pour rendre la loi justifiable en temps de paix à titre de loi permanente. Alors que dans l'arrêt *Russell* le Conseil privé avait parlé de [TRADUCTION] «un mal qui est censé sévir dans tout le Dominion» (de l'avis du Parlement, sans doute, et sans conteste, puisqu'il était admis que la *Loi de tempérance du Canada* aurait été valide si elle avait été d'application générale sans option locale), dans l'arrêt *Board of Commerce*, le Conseil privé a parlé de [TRADUCTION] «circonstances tout à fait exceptionnelles, dont on ne peut supposer l'existence dans le cas actuel». A mon avis (et cela me semble étayé par ce que le vicomte Haldane a dit sur la question de preuve dans l'arrêt *Fort Frances*, moins de deux ans plus tard), rien dans l'arrêt *Board of Commerce* n'a pour effet d'interdire la présentation d'éléments de preuve extrinsèques quant au caractère anormal ou exceptionnel des circonstances que, selon le Conseil privé, il fallait démontrer dans cette affaire si le Parlement du Canada voulait fonder la validité de la Loi sur son pouvoir général en dehors de son aspect purement résiduaire.

Dans l'affaire *Fort Frances*, les normes prescrites dans l'arrêt *Board of Commerce* étaient satisfaites parce qu'il était question d'un régime de contrôles établi pour le papier-journal à titre de mesure de guerre. Même si la loi en question avait été promulguée après la fin des hostilités, elle prévoyait le maintien des contrôles jusqu'à la proclamation de la paix, ce qui en faisait une mesure temporaire. En cas de guerre, il n'est pas besoin de preuve extrinsèque pour démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles; la Cour peut en prendre connaissance d'office.

L'arrêt *Fort Frances* est le premier du Conseil privé où soit employée l'expression [TRADUCTION] «situation d'urgence». Dans le contexte de la guerre, il ne fait aucun doute, selon le Conseil privé, que l'activité gouvernementale prend un nouvel aspect, transcendant tout ce qui se trouve dans l'énumération des pouvoirs provinciaux. Il s'agit d'un cas où s'applique spécialement ce que lord Watson a dit dans l'arrêt *Local Prohibition*;

matters attaining national dimensions (appropriate for federal legislation under the general power) to the emergency of war. But in terms of such a state of affairs, the Privy Council in the *Fort Frances* case, was not disposed to question very closely the judgment of Parliament as to the measures necessary to deal with it. In its words, "exceptional necessity . . . must be taken to have existed when the war broke out", and, as to the interests of the Dominion generally which required protection, "the Dominion Government which in its Parliament represents the people as a whole must be left with considerable freedom to judge" (at p. 705).

The *Fort Frances* case is curious in an important respect because the reasons appear to suggest that in time of war there is a power implicit in the Constitution which, irrespective of what is in ss. 91 and 92, endows the Parliament of Canada with extraordinary authority to protect the general interest. I find it difficult to accept this as a tenable proposition in the face of a line of cases both in the Privy Council and in this Court which, subject to certain exceptions not material either to the *Fort Frances* case or to the present case, hold that the *British North America Act* exhausts the whole range of legislative power: see, for example, *Murphy v. C.P.R. and Attorney-General of Canada*<sup>26</sup>, at p. 643.

I prefer to regard the reference to the supervening federal power as engaging the authority of Parliament to legislate for the peace, order and good government of Canada.

What had to be determined in the *Fort Frances* case was whether the deference to governmental and Parliamentary judgment at the outbreak of war continued at the termination of the war. As to this, Viscount Haldane had the following to offer:

. . . It may be that it has become clear that the crisis which arose is wholly at an end and that there is no justification for the continued exercise of an exceptional interference which becomes ultra vires when it is no

<sup>26</sup> [1958] S.C.R. 626.

et il y a lieu de signaler que lord Watson n'a pas limité aux situations d'urgence causées par la guerre les problèmes susceptibles de prendre une dimension nationale (où le fédéral peut légiférer en vertu du pouvoir général). Mais face à une telle situation, le Conseil privé, dans l'affaire *Fort Frances*, n'était pas disposé à scruter de près le jugement du Parlement sur les mesures nécessaires en l'espèce. Pour reprendre ses propres termes, [TRADUCTION] «une nécessité exceptionnelle . . . est censée avoir existé à la déclaration des hostilités», et, en ce qui touche les intérêts de l'ensemble du Dominion qui devaient être protégés, [TRADUCTION] «le gouvernement fédéral, qui représente le peuple en général par son Parlement, est censé jouir d'une grande liberté d'appréciation» (à la p. 705).

L'arrêt *Fort Frances* est singulier sous un aspect important. Les motifs semblent en effet laisser entendre que le Parlement du Canada, peu importe ce que disent les art. 91 et 92, est implicitement investi par la constitution d'un pouvoir extraordinaire de protéger l'intérêt général. Cette proposition me semble difficile à soutenir en regard de la série d'arrêts du Conseil privé et de cette Cour où il a été décidé que, sous réserve de certaines exceptions qui ne jouent ni dans l'arrêt *Fort Frances* ni dans la présente affaire, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* couvre toute la gamme des pouvoirs législatifs: voir, par exemple, l'arrêt *Murphy c. Le Canadien Pacifique et le Procureur général du Canada*<sup>26</sup>, à la p. 643.

Je préfère considérer la mention du pouvoir fédéral prépondérant comme visant le pouvoir du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

Ce qu'il fallait décider dans l'arrêt *Fort Frances*, c'est si la déférence au jugement du gouvernement et du Parlement marquée au début des hostilités devait continuer après la fin de celles-ci. A ce sujet, le vicomte Haldane a déclaré ce qui suit:

[TRADUCTION] . . . Peut-être est-il devenu évident que la crise survenue alors est aujourd'hui complètement terminée et que rien ne justifie plus l'application soutenue d'une intervention exceptionnelle qui devient con-

<sup>26</sup> [1958] R.C.S. 626.

onger called for. In such a case the law as laid down for distribution of powers in the ruling instrument would have to be invoked. But very clear evidence that the crisis has wholly passed away would be required to justify the judiciary, even when the question raised was one of *ultra vires* which it had to decide, in overruling the decision of the Government that exceptional measures were still requisite. . . .

When then, in the present instance, can it be said that the necessity altogether ceased for maintaining the exceptional measure of control over the newspaper print industry introduced while the war was at its height? At what date did the disturbed state of Canada which the war had produced so entirely pass away that the legislative measures relied on in the present case became *ultra vires*? It is enough to say that there is no clear and unmistakable evidence that the Government was in error in thinking that the necessity was still in existence at the dates on which the action in question was taken by the Paper Control Tribunal. . . .

Their Lordships find themselves unable to say that the Dominion Government had no good reason for thus temporarily continuing the paper control after actual war had ceased, but while the effects of war conditions might still be operative. They are, therefore, unable to accept the propositions submitted to them in the powerful argument for the appellants. . . .

I think it useful to bring into account here what Lord Wright said on the matter of evidence in the *Japanese Canadians* case which, like the *Fort Frances* case, involved war and immediate post-war legislation of a transitional nature, but also raised other points, by reason of the character of the legislation, that were not present in the *Fort Frances* case. The following paragraph of the reasons of Lord Wright is consistent with the view taken of postwar emergency conditions in the *Fort Frances* case; he said (at p. 108):

. . . The preamble to the Transitional Act states clearly the view of the Parliament of the Dominion as to the necessity of imposing the powers which were exercised. The argument under consideration invites their Lordships, on speculative grounds alone, to overrule either the considered decision of Parliament to confer the powers or the decision of the Governor in Council to

traire à la Constitution dès qu'elle ne s'impose plus. En pareille occurrence, il faudrait invoquer le texte même de l'acte constitutionnel qui répartit les pouvoirs. Cependant, il faudrait établir très clairement que la crise est absolument passée pour justifier les tribunaux, même s'ils doivent se prononcer sur la constitutionnalité d'une mesure, d'annuler la législation du gouvernement à l'effet que des mesures d'exception sont encore nécessaires. . . .

Dans l'affaire qui nous occupe, quand peut-on dire que la nécessité de conserver le contrôle exceptionnel placé sur l'industrie du papier-journal, introduit au plus fort de la guerre, n'a plus du tout existé? A quel moment la situation d'exception qui prévalait au Canada par suite de la guerre est-elle entièrement disparue de façon à pouvoir dire que les mesures législatives sur lesquelles on s'appuie dans la présente affaire sont devenues *ultra vires*? Il suffit de dire qu'il n'y a pas de preuve évidente et certaine à l'effet que le gouvernement a erré en croyant que ces mesures étaient toujours nécessaires au moment où les actes en cause ont été posés par le Tribunal de contrôle du papier. . . .

Leurs Seigneuries sont dans l'impossibilité de déclarer que le gouvernement du Dominion n'avait pas une raison valable de continuer provisoirement à réglementer ainsi la production du papier après la fin des hostilités, mais alors que les effets de l'état de guerre se faisaient encore sentir. Par conséquent, leurs Seigneuries ne peuvent accepter les propositions qu'on leur a soumises au cours de la vigoureuse argumentation présentée au nom des appelants. . . .

Il me paraît utile de faire état de ce qu'a déclaré lord Wright sur la question de la preuve dans l'arrêt *Japanese Canadians* qui, comme l'arrêt *Fort Frances*, touchait la guerre et une loi transitoire d'après-guerre, mais, du fait de la nature de la loi en cause, soulevait aussi d'autres questions qui ne se posaient pas dans l'affaire *Fort Frances*. Le paragraphe suivant des motifs de lord Wright est conforme à la position adoptée dans l'arrêt *Fort Frances* au sujet des conditions d'urgence en période d'après-guerre; il a déclaré ce qui suit (à la p. 108):

[TRADUCTION] . . . Le préambule de la Loi sur les pouvoirs transitoires expose clairement le point de vue du Parlement du Canada sur la nécessité d'édicter les pouvoirs qui ont été exercés. La thèse à l'étude invite leurs Seigneuries, pour des motifs théoriques seulement, à infirmer soit la décision réfléchie du Parlement de conférer les pouvoirs soit celle du gouverneur en conseil

exercise them. So to do would be contrary to the principles laid down in *Fort Frances Pulp & Power Co. v. Manitoba Free Press Co.* and accepted by their Lordships earlier in this opinion.

There is, however, another passage in Lord Wright's reasons which does not limit the emergency aspect of the federal power to war alone; and in it Lord Wright also departs from the *Fort Frances* case in indicating that evidence must be adduced to counter the assertion that an emergency has arisen no less than to show that it no longer exists. This is what he said (at p. 101):

... On certain general matters of principle there is not, since the decision in *Fort Frances Pulp & Power Co. v. Manitoba Free Press Co.*, any room for dispute. Under the British North America Act property and civil rights in the several Provinces are committed to the Provincial legislature, but the Parliament of the Dominion in a sufficiently great emergency, such as that arising out of war, has power to deal adequately with that emergency for the safety of the Dominion as a whole. The interests of the Dominion are to be protected and it rests with the Parliament of the Dominion to protect them. What those interests are the Parliament of the Dominion must be left with considerable freedom to judge. Again, if it be clear that an emergency has not arisen, or no longer exists, there can be no justification for the exercise or continued exercise of the exceptional powers. The rule of law as to the distribution of powers between the Parliaments of the Dominion and the Parliaments of the Provinces comes into play. But very clear evidence that an emergency has not arisen, or that the emergency no longer exists, is required to justify the judiciary, even though the question is one of *ultra vires*, in overruling the decision of the Parliament of the Dominion that exceptional measures were required or were still required. To this may be added as a corollary that it is not pertinent to the judiciary to consider the wisdom or the propriety of the particular policy which is embodied in the emergency legislation. Determination of the policy to be followed is exclusively a matter for the Parliament of the Dominion and those to whom it has delegated its powers. Lastly, it should be observed that the judiciary are not concerned when considering a question of *ultra vires* with the question whether the executive will in fact be able to carry into effective operation the emergency provisions which the Parliament of the Dominion either directly or indirectly has made. ...

de les exercer. Agir ainsi serait contraire aux principes exposés dans l'arrêt *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press Co.* et acceptés par leurs Seigneuries précédemment dans ces motifs.

Il y a toutefois un autre passage des motifs de lord Wright qui ne limite pas à la guerre seule les situations d'urgence où peut jouer le pouvoir fédéral; il s'y écarte en outre des principes énoncés dans l'arrêt *Fort Frances* en indiquant que si l'on veut nier qu'une situation d'urgence existe, il faut le prouver tout autant que si l'on veut démontrer qu'elle n'existe plus. Voici ce qu'il a déclaré (à la p. 101):

[TRADUCTION] ... Depuis l'arrêt *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press Co.*, il n'est plus possible de contester certains grands principes. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la propriété et les droits civils relèvent des législatures provinciales, mais le Parlement fédéral a, dans le cas d'une urgence suffisamment grave, telle que celle qui découle de l'état de guerre, le pouvoir d'y faire face adéquatement pour assurer la sécurité du Canada tout entier. Les intérêts du Canada doivent être protégés et cette tâche incombe au Parlement fédéral, qui doit avoir une grande liberté pour déterminer quels sont ces intérêts. D'un autre côté, s'il est évident que l'urgence ne s'est pas produite ou n'existe plus, il n'y a rien qui puisse justifier l'exercice ou le maintien des pouvoirs exceptionnels. La règle de droit relative à la répartition des compétences entre le Parlement du Canada et les législatures des provinces entre en jeu. Toutefois, il faut une preuve très claire que l'urgence n'est pas survenue ou qu'elle n'existe plus pour que le pouvoir judiciaire puisse, même s'il s'agit d'une question d'*ultra vires*, annuler la décision du Parlement du Canada portant que les mesures exceptionnelles étaient nécessaires ou doivent être maintenues. On peut ajouter en outre ce corollaire: le pouvoir judiciaire n'a pas à examiner la sagesse ou l'opportunité de la ligne de conduite incorporée dans la législation visant l'urgence. Cette détermination relève exclusivement du Parlement fédéral et de ceux auxquels il a délégué ses pouvoirs. Enfin, il convient de remarquer que le pouvoir judiciaire, en examinant une question d'*ultra vires*, n'a pas à se préoccuper de savoir si le gouvernement pourra en fait mettre réellement en vigueur les dispositions relatives à l'urgence que le Parlement fédéral a adoptées, directement ou indirectement. ...

This Court gave effect to the *Fort Frances* case and to the *Japanese Canadians* case in *Reference re Validity of the Wartime Leasehold Regulations*<sup>27</sup> which, like them, involved transitional wartime legislation.

*Toronto Electric Commissioners v. Snider*, which invalidated the federal *Industrial Disputes Investigation Act* of 1907, which was not limited to industries which as such were subject to federal regulation, is as notorious for what it had to say about an assumed foundation for the decision in the *Russell* case as for what it added to the elucidation of the federal general power as presented in the *Board of Commerce* and in the *Fort Frances* cases. Anglin C.J.C. in his dissenting reasons in *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*<sup>28</sup>, at p. 438, justly took exception to the attempt to put the *Russell* case on a foundation of an existing emergency of intemperance, putting the national life of Canada in unanticipated peril. Viscount Simon in the *Canada Temperance Federation* case likewise, and more authoritatively, rejected this explanation of the *Russell* case. The *Snider* case did not limit resort to the federal general power, where its purely residuary aspect could not be invoked, to the peril of war, although war was given as an illustration. Viscount Haldane put the matter in these words:

... No doubt there may be cases arising out of some extraordinary peril to the national life of Canada, as a whole, such as the cases arising out of a war, where legislation is required of an order that passes beyond the heads of exclusive Provincial competency. Such cases may be dealt with under the words at the commencement of s. 91, conferring general powers in relation to peace, order and good government, simply because such cases are not otherwise provided for. But instances of this, as was pointed out in the judgment in *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press* are highly exceptional.

What emerges from the lines of cases up to the *Snider* case are differences more of degree than of kind about the scope of the federal general power. It is true that neither the *Russell* case nor, indeed,

<sup>27</sup> [1950] S.C.R. 124.

<sup>28</sup> [1925] S.C.R. 434.

Cette Cour a donné suite à l'arrêt *Fort Frances* et à l'arrêt *Japanese Canadians* dans le *Renvoi relatif à la validité des Règlements sur les baux en temps de guerre*<sup>27</sup>, qui visait également une mesure législative transitoire d'après-guerre.

L'arrêt *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, qui a déclaré invalide la *Loi des enquêtes en matière de différends industriels* de 1907, une loi du Parlement fédéral non restreinte aux entreprises de son ressort, est aussi célèbre par ce qu'on y a dit du fondement présumé de l'arrêt *Russell* que par ce qu'on y a ajouté à la doctrine du pouvoir général fédéral énoncée dans les arrêts *Board of Commerce* et *Fort Frances*. Le juge en chef Anglin, dans sa dissidence dans l'affaire *Le Roi c. Eastern Terminal Elevator Co.*<sup>28</sup>, à la p. 438, s'est à juste titre élevé contre la tentative de fonder l'arrêt *Russell* sur une situation d'urgence, l'intempérance, qui aurait tout à coup menacé la vie nationale au Canada. Le vicomte Simon a lui aussi, dans l'arrêt *Canada Temperance Federation*, rejeté, et de façon plus péremptoire, cette explication de l'arrêt *Russell*. Dans l'arrêt *Snider*, le recours au pouvoir général, autrement que sous son aspect purement résiduaire, n'a pas été limité au cas de guerre; on n'a cité la guerre qu'à titre d'exemple. Le vicomte Haldane s'est exprimé de la façon suivante:

[TRADUCTION] ... Sans doute, quelque péril extraordinaire pour la vie nationale du Canada, dans son ensemble, comme une guerre, par exemple, peut engendrer des cas qui nécessitent une législation dépassant les pouvoirs exclusivement conférés aux provinces. On peut rattacher ces cas aux termes utilisés au début de l'article 91, où se trouvent conférés des pouvoirs généraux concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, pour la simple raison que ces cas ne sont pas autrement prévus. Mais les exemples en sont infiniment rares, comme on l'a signalé dans le jugement de l'affaire *Fort Frances Pulp and Power Company v. Manitoba Free Press*.

De ces séries de décisions allant jusqu'à l'arrêt *Snider* ressortent certaines différences sur l'étendue du pouvoir général, mais elles portent plutôt sur une question de degré de nécessité que sur la

<sup>27</sup> [1950] R.C.S. 124.

<sup>28</sup> [1925] R.C.S. 434.

Lord Watson's observations in the *Local Prohibition* case fitted into Viscount Haldane's emphasis on the need for exceptional circumstances, but even on that standard there was no preclusion against finding that a peace-time crisis would warrant resort to the general power in support of federal legislation.

Lord Watson's "national dimensions" proposition, which appears to have been studiously ignored by the Privy Council through to the *Snider* case, was mentioned by it in the *Labour Conventions* case<sup>29</sup>, where Lord Atkin said of Lord Watson's words that "they laid down no principle of constitutional law, and were cautious words intended to safeguard possible eventualities which no one at the time had any interest or desire to define" (at p. 353). It is my view that a similar approach of caution is demanded even today, both against a loose and unrestricted scope of the general power and against a fixity of its scope that would preclude resort to it in circumstances now unforeseen. Indeed, I do not see how this Court can, consistently with its supervisory function in respect of the distribution of legislative power, preclude in advance and irrespective of any supervening situations a resort to the general power or, for that matter, to any other head of legislative authority. This is not to say that clear situations are to be unsettled, but only that a Constitution designed to serve this country in years ahead ought to be regarded as a resilient instrument capable of adaptation to changing circumstances.

There is, in my opinion, some incongruity in the Privy Council in the *Labour Conventions* case first stating that Lord Watson's words were not to be taken as establishing any constitutional principle and then following this immediately with a "*locus classicus*" approbation of the way in which Duff C.J.C. dealt with those words in his reasons in

<sup>29</sup> [1937] A.C. 326.

nature de ce pouvoir. Il est vrai que ni l'arrêt *Russell* ni les observations de lord Watson dans l'arrêt *Local Prohibition* n'étaient tout à fait compatibles avec l'importance attachée par le vicomte Haldane à l'existence de circonstances exceptionnelles, mais même si l'on s'en tient à cette norme, cela ne veut pas dire qu'une crise en temps de paix ne peut justifier le recours au pouvoir général pour fonder une loi fédérale.

L'énoncé de lord Watson sur la «dimension nationale», auquel le Conseil privé semble avoir soigneusement évité de faire allusion jusqu'à l'arrêt *Snider* inclusivement, a été mentionné par le Conseil privé dans l'arrêt *Labour Conventions*<sup>29</sup> où lord Atkin a dit des mots employés par lord Watson qu'ils [TRADUCTION] «ne posaient aucun principe de droit constitutionnel; c'étaient des mots prudents, visant à sauvegarder toute éventualité possible que personne alors n'avait intérêt ou même ne songeait à définir» (à la p. 353). Je suis d'avis que même aujourd'hui c'est cette attitude prudente qu'il faut adopter, pour nous préserver autant d'une interprétation large et illimitée de l'étendue du pouvoir général que d'une interprétation rigide qui empêcherait d'y avoir recours dans des circonstances actuellement imprévisibles. En effet, je ne vois pas comment la Cour pourrait, en s'en tenant à son rôle de surveillance en matière de distribution du pouvoir législatif, interdire à l'avance le recours au pouvoir général ou à tout autre pouvoir législatif, sans égard aux situations qui pourraient un jour se présenter. Cela ne veut pas dire qu'il faut remettre en question des cas clairs, mais seulement qu'il faut considérer une constitution appelée à répondre aux besoins du Canada dans les années à venir comme un instrument flexible susceptible de s'adapter à un monde en évolution.

A mon avis, il est assez singulier que le Conseil privé, dans l'arrêt *Labour Conventions*, déclare, en un premier temps, que les mots de lord Watson ne posent aucun principe de droit constitutionnel et, en un second temps, tout de suite après, approuve le «*locus classicus*» du juge en chef Duff sur ces mêmes mots dans le *Renvoi concernant la Loi sur*

<sup>29</sup> [1937] A.C. 326.

*Reference re Natural Products Marketing Act*<sup>30</sup>, Chief Justice Duff properly observes that Lord Watson's two sentences respecting matters in origin local or provincial which might attain national dimensions must be taken in context of Lord Watson's general exposition of the scheme of legislative power, and the Chief Justice then proceeds as follows (at pp. 418-20):

... there has been a disposition not to attend to the limits implied in the carefully guarded language in which the Board expressed itself. It has been assumed, apparently, that they lay down a rule of construction the effect of which is that all matters comprised in any one of the enumerated subdivisions of section 92 may attain "such dimensions as to ... cease to be merely local or provincial" and become in some other aspect of them matters relating to the "peace, order and good government of Canada" and subject to the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada.

As we have said, Lord Watson's language is carefully guarded. He does not say that every matter which attains such dimensions as to effect (sic) the body politic of the Dominion falls thereby within the introductory matter of section 91. But he said that "some matters" may attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion and, as we think the sentence ought to be read having regard to the context, in such manner and degree as may "justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation or abolition ...". So, in the second sentence, he is not dealing with all matters of "national concern" in the broadest sense of those words, but only those which are matter of national concern "in such sense" as to bring them within the jurisdiction of the Parliament of Canada.

The application of the principle implicit in this passage must always be a delicate and difficult task. ...

Referring again to context, Duff C.J. added (at p. 421):

... In performing the very difficult task of deciding upon such questions, the courts must have regard to the provisions of the B.N.A. Act as a whole and to the practical application of the introductory enactment of section 91 in the decisions of the courts. In considering these decisions, it is important to read what is said in the light of the thing that was decided; and it is fundamen-

<sup>30</sup> [1936] S.C.R. 398.

*l'organisation du marché des produits naturels*<sup>30</sup>. Après avoir fait remarquer à juste titre qu'il faut lire dans le contexte de son exposé général de la répartition du pouvoir législatif les deux phrases de lord Watson sur les matières à l'origine locales et provinciales susceptibles d'atteindre une dimension nationale, le juge en chef Duff poursuit dans les termes suivants (aux pp. 418 à 420):

[TRADUCTION] ... L'expérience paraît démontrer une certaine tendance à ne pas s'occuper des limites impliquées dans le langage délibérément mesuré dont s'est servi le Conseil. Selon les apparences, on a supposé que le Conseil y établit une règle d'interprétation à l'effet que toutes les questions comprises dans l'une quelconque des subdivisions énumérées de l'article 92 peuvent «acquérir des proportions assez considérables pour ... cesser d'être purement locales ou provinciales» et devenir, sous quelque autre aspect, des sujets concernant «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada», ce qui les assujettirait à la juridiction législative du Parlement canadien.

Comme nous l'avons signalé, le langage de lord Watson est délibérément mesuré. Il ne déclare pas que toute question qui atteint des proportions assez considérables pour intéresser le corps politique du Dominion, ressortit par conséquent à la clause introductive de l'article 91. Mais il dit que «certaines questions» peuvent atteindre des proportions assez considérables pour intéresser le corps politique du Dominion et, d'après l'interprétation que nous estimons appropriée au contexte, de la manière et dans la mesure qui peuvent «autoriser le Parlement canadien à adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition ...». Ainsi, dans la seconde phrase, il ne vise pas toutes les questions d'intérêt national, au sens le plus large de ces mots, mais uniquement celles qui sont d'intérêt national au point de les assujettir à la juridiction du Parlement canadien.

L'application du principe implicite de ce passage comportera toujours des difficultés. ...

Revenant à l'importance du contexte, le juge en chef Duff ajoute (à la p. 421):

[TRADUCTION] ... En accomplissant la tâche souverainement délicate de décider ces questions, les tribunaux doivent considérer les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en général et l'application pratique de la disposition introductive de l'article 91 dans leurs décisions. Il importe, en étudiant ces questions, de lire ce qui est dit à la lumière de ce qui a

<sup>30</sup> [1936] R.C.S. 398.

tal that the interpretation and application of sections 91 and 92 of the B.N.A. Act cannot be controlled by particular expressions used in a judgment torn from their context and given the broadest meaning of which the words are capable without any reference to that context or to the particular controversy to which the language was directed.

Chief Justice Duff attempted in his extensive reasons in the *Natural Products Marketing Reference* a synthesis of the preceding case law touching the general power but, significantly, he began his discussion with the following prelude (at p. 416):

... There is no dispute now that the exception which excludes from the ambit of the general power all matters assigned to the exclusive authority of the legislatures must be given its full effect. Nevertheless, it has been laid down that matters normally comprised within the subjects enumerated in section 92 may, in extraordinary circumstances, acquire aspects of such paramount significance as to take them outside the sphere of that section.

What followed was a reconciliation of Lord Watson's national dimensions approach with Viscount Haldane's notion of the extraordinary, by requiring that there be some crisis or peril to support federal legislation for the peace, order and good government of Canada, of which war, present or apprehended, was an example. This did not exclude peacetime crises, although in respect of these (as illustrated by the *Board of Commerce* case) there was a reluctance to approve drastic controls without more support than that offered by the nature of the legislation. There was no preamble in the *Combines and Fair Prices Act, 1919*, which was the subject of the *Board of Commerce* case to indicate that there was any unusual or exceptional circumstance requiring legislation of that character and, indeed, the association of the anti-hoarding and anti-profiteering provisions with anti-combine and anti-monopoly provisions, both under the administration of a permanent Board was not calculated to persuade the Privy Council that there was any abnormal situation calling for intervention in such a localized way as was revealed by the facts on which the case proceeded.

été décidé; en outre, il faut considérer le principe que l'interprétation et l'application des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne sauraient être contenues par des expressions particulières d'un jugement qui sont détachées de leur contexte et munies de leur plus large signification possible sans égard pour ledit contexte ou la contestation spécialement visée par les termes.

Dans ses motifs élaborés sur le *Renvoi concernant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*, le juge en chef Duff a tenté de faire la synthèse de la jurisprudence relative au pouvoir général mais, détail révélateur, il a préfacé son étude comme suit (à la p. 416):

[TRADUCTION] ... Personne ne conteste maintenant que l'exception qui soustrait à la portée du pouvoir général toutes les matières assignées à l'autorité exclusive des législatures, doit recevoir son plein effet. Cependant, il a été posé en principe que les questions normalement comprises dans les sujets énumérés à l'article 92 peuvent, dans des circonstances extraordinaires, prendre des aspects d'une importance suffisante pour les soustraire à l'application dudit article ...

Vient ensuite une tentative de concilier la théorie de la dimension nationale de lord Watson avec la notion de circonstances anormales du vicomte Haldane, en exigeant qu'il y ait une crise ou un péril, par exemple la guerre déclarée ou appréhendée, pour fonder une loi fédérale pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Cela n'excluait pas la crise en temps de paix, mais dans ce cas-là (comme on le voit dans l'arrêt *Board of Commerce*) on hésitait à approuver des contrôles draconiens sans autre justification que la nature de la législation. La *Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919*, la loi contestée dans l'affaire *Board of Commerce*, n'avait pas de préambule indiquant l'existence de circonstances inhabituelles ou exceptionnelles qui auraient exigé l'adoption d'une loi de cette nature et, par ailleurs, la réunion de dispositions visant l'accumulation de denrées et les profits excessifs avec l'interdiction des coalitions et monopoles, sous la surveillance, dans les deux cas, d'une commission permanente, n'était pas de nature à persuader le Conseil privé qu'il existait une situation anormale justifiant des mesures aussi circonscrites que celles révélées par les faits de l'espèce.

The synthesis made by Duff C.J. necessitated a watering down of the effect of the *Russell* case, because on the face of its reasons there was no indication of extraordinary circumstances, and the mere advantage of uniformity and the desirability of nation-wide controls were not enough to give it a national dimension when it was not enough in the *Snider* case.

I come, finally, to the *Canada Temperance Federation* case. The Privy Council was fully entitled to overrule the *Russell* case and could have marshalled intervening observations in various cases to support it in doing so. But it felt, to use its own words, that "the decision now sought to be overruled has stood for over sixty years . . . and [it] must be regarded as firmly embedded in the constitutional law of Canada and it is impossible now to depart from it" (at p. 206). The importance of Viscount Simon's reasons in the *Canada Temperance Federation* case lies not only in his rejection of the explanation of the *Russell* case given in the *Snider* case but also in his restatement of the scope of the federal general power without advertence either to the *Board of Commerce* case or to the *Fort Frances* case and even without reference to Lord Watson's observations in the *Local Prohibition* case. Of course, as I have already noted, general propositions must be viewed in the context of the facts and issues out of which they arise, and I emphasize again the point made earlier that it would be unwise to nail down any head of legislative power in such firm fashion as to make it incapable of application to situations as yet unforeseen.

Two passages in Viscount Simon's reasons are central to the position taken by the Attorney-General of Canada in support of the *Anti-Inflation Act*. The first reads as follows (at pp. 205-6):

... the British North America Act nowhere gives power to the Dominion Parliament to legislate in matters which are properly to be regarded as exclusively within the competence of the provincial legislatures merely because of the existence of an emergency. Secondly, they can find nothing in the judgment of the Board in 1882 [in the *Russell* case] which suggests that

La synthèse faite par le juge en chef Duff imposait une atténuation de la portée de l'arrêt *Russell*; en effet, rien n'y indique qu'il ait existé des circonstances extraordinaires et le simple avantage de l'uniformité et l'utilité de contrôles à l'échelle nationale ne pouvaient suffire à donner au problème une dimension nationale quand cela n'avait pas suffi dans l'affaire *Snider*.

J'en arrive enfin à l'arrêt *Canada Temperance Federation*. Le Conseil privé avait le droit de statuer à l'encontre de l'arrêt *Russell* et il aurait pu s'autoriser d'observations faites dans divers arrêts postérieurs pour le faire. Mais il s'est dit d'avis, pour reprendre ses propres paroles, que [TRADUCTION] «la décision à laquelle on voudrait aujourd'hui passer outre fait jurisprudence depuis plus de soixante ans . . . et doit être considérée comme solidement implantée dans le droit constitutionnel du Canada et il est maintenant impossible de juger à l'encontre» (à la p. 206). L'importance des motifs du vicomte Simon dans l'arrêt *Canada Temperance Federation* tient non seulement à son refus d'accepter l'explication de l'arrêt *Russell* donnée dans l'arrêt *Snider*, mais aussi à la nouvelle formulation de l'étendue du pouvoir général qu'il y a faite sans tenir compte ni de l'arrêt *Board of Commerce*, ni de l'arrêt *Fort Frances*, ni même sans faire mention des observations de lord Watson dans l'arrêt *Local Prohibition*. Bien sûr, comme je l'ai déjà signalé, un principe général doit être examiné dans le contexte des faits et des questions à partir desquels il a été établi, et je souligne à nouveau qu'il ne serait pas sage de circonscrire un pouvoir législatif de façon si rigide qu'on soit empêché d'y avoir recours dans des situations actuellement imprévisibles.

Deux passages des motifs du vicomte Simon sont au centre de la position prise par le procureur général du Canada à l'appui de la *Loi anti-inflation*. Le premier est rédigé de la façon suivante (aux pp. 205 et 206):

[TRADUCTION] ... l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne confère nulle part au Parlement du Dominion le pouvoir de légiférer sur des matières que l'on doit à bon droit considérer comme étant exclusivement de la compétence des législatures provinciales en raison simplement de l'existence d'une situation d'urgence. En second lieu, elles ne relèvent dans le jugement

it proceeded on the ground of emergency; there was certainly no evidence before that Board that one existed. The Act of 1878 was a permanent, not a temporary, Act, and no objection was raised to it on that account. In their Lordships' opinion, the true test must be found in the real subject matter of the legislation: if it is such that it goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole (as, for example, in the *Aeronautics* case and the *Radio* case), then it will fall within the competence of the Dominion Parliament as a matter affecting the peace, order and good government of Canada, though it may in another aspect touch on matters specially reserved to the provincial legislatures. War and pestilence, no doubt, are instances; so, too, may be the drink or drug traffic, or the carrying of arms. In *Russell v. The Queen*, Sir Montague Smith gave as an instance of valid Dominion legislation a law which prohibited or restricted the sale or exposure of cattle having a contagious disease. Nor is the validity of the legislation, when due to its inherent nature, affected because there may still be room for enactments by a provincial legislature dealing with an aspect of the same subject in so far as it specially affects that province.

It is to be noticed that the Board in *Snider's* case nowhere said that *Russell v. The Queen* was wrongly decided. What it did was to put forward an explanation of what it considered was the ground of the decision, but in their Lordships' opinion the explanation is too narrowly expressed. True it is that an emergency may be the occasion which calls for the legislation, but it is the nature of the legislation itself, and not the existence of emergency, that must determine whether it is valid or not.

The second passage is in these terms (at p. 207):

... To legislate for prevention appears to be on the same basis as legislation for cure. A pestilence has been given as an example of a subject so affecting, or which might so affect, the whole Dominion that it would justify legislation by the Parliament of Canada as a matter concerning the order and good government of the

rendu par la chambre en 1882 [dans l'affaire *Russell*] rien qui permette de supposer qu'elle s'est fondée sur une situation d'urgence; il n'y avait certainement pas de preuve devant la chambre à cet effet. L'Acte de 1878 était une loi permanente et non temporaire, et elle n'a jamais fait l'objet de critiques à cet égard. De l'avis de leurs Seigneuries, c'est dans la vraie matière de cette législation qu'il faut en rechercher le caractère véritable: si elle est telle qu'elle dépasse les préoccupations ou les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble, par exemple, dans les affaires de l'*Aéronautique* et de la *Radiocommunication*, elle entre alors dans les attributions du Parlement du Dominion à titre de matière relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada, en dépit du fait qu'elle peut par d'autres côtés se rattacher à des matières spécifiquement réservées aux législatures provinciales. La guerre et une épidémie de peste en sont sans nul doute des exemples; il peut en être de même du trafic des boissons ou des drogues ou du port d'armes. Dans l'affaire *Russell v. The Queen*, sir Montague Smith a cité comme exemple de législation fédérale valide une loi qui prohiberait ou limiterait la vente ou l'exposition du bétail atteint d'une maladie contagieuse. La validité d'une telle législation, lorsqu'elle découle de sa nature propre, n'est pas non plus affectée du fait qu'elle laisse une place à la législature provinciale pour édicter des textes législatifs qui traitent d'un aspect particulier du même sujet, dans la mesure où celui-ci touche spécialement une province.

Il convient d'observer que nulle part dans l'arrêt *Snider* la chambre n'a déclaré que l'affaire *Russell v. The Queen* avait été mal jugée. Elle s'est contentée d'avancer une explication de ce qui, selon elle, constituait le fondement de cette décision; mais, de l'avis de leurs Seigneuries, cette explication a été formulée d'une manière trop étroite. S'il est exact qu'une situation d'urgence peut constituer l'occasion qui commande d'adopter une telle législation, il n'en reste pas moins que c'est la nature même de la législation et non l'existence de cette situation d'urgence qui doit être le critère de sa validité.

Le second passage est libellé ainsi (à la p. 207):

[TRADUCTION] ... Les raisons qui motivent une législation préventive semblent être les mêmes que celles qui motivent une législation curative. On a donné l'épidémie de peste comme exemple d'un sujet qui affecte ou qui serait susceptible d'affecter l'ensemble du Dominion d'une manière telle qu'il justifierait que le Parlement du

Dominion. It would seem to follow that if the Parliament could legislate when there was an actual epidemic it could do so to prevent one occurring and also to prevent it happening again. . . .

I note that the first of the above-quoted passages was referred to in the *Margarine case*, *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney-General of Quebec*<sup>31</sup>, at p. 197 and was immediately countered by a reference to the *Labour Conventions* case which included the accolade to the reasons of Chief Justice Duff in the *Natural Products Marketing Act Reference*. The Privy Council then contented itself with saying that there were no facts in the Order of Reference or any others of which it could take judicial notice that could "lead to the conclusion that there exist in the present case the conditions which may override the normal distribution of powers in ss. 91 and 92" (at p. 198). This determination, in my view, was supportable under either or both of the lines of authority to which reference was made in the *Margarine* case, since what was involved was prohibitory federal legislation directed against the manufacture or sale of a product which, on the facts stated in the Order of Reference, was a nutritious product without danger to health.

The Attorney-General of Canada, supported by the Attorney-General of Ontario, put his position in support of the *Anti-Inflation Act* on alternative bases. He relied, primarily, on the *Canada Temperance Federation* case, contending that the Act, directed to containment and reduction of inflation, concerned a matter which went beyond local or private or provincial concern and was of a nature which engaged vital national interests, among them the integrity of the Canadian monetary system which was unchallengeably within exclusive federal protection and control. He urged, in the alternative, that there was an economic crisis amounting to an emergency or exceptional peril to economic stability sufficient to warrant federal intervention, and, if not an existing peril, there was a reasonable apprehension of an impending one that justified federal intervention through the

<sup>31</sup> [1951] A.C. 179.

Canada légifère pour préserver l'ordre et le bon gouvernement du Dominion. Il semble s'ensuire que si le Parlement peut légiférer lorsqu'il existe effectivement une épidémie, il peut le faire également aussi dans un but de prévention ou pour prévenir le retour d'une nouvelle épidémie. . . .

Je note que dans l'affaire de la margarine (*Canadian Federation of Agriculture v. Attorney-General of Quebec*<sup>31</sup>, à la p. 197), on a cité le premier de ces deux passages et que tout de suite après on a cité l'arrêt *Labour Conventions*, où le Conseil privé a fait siens les motifs du juge en chef Duff dans le *Renvoi sur la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*. Le Conseil privé s'est ensuite contenté de dire qu'il n'y avait pas de faits dans le décret de renvoi ou d'autres documents dont il pouvait prendre connaissance d'office, qui pouvaient [TRADUCTION] «amener à conclure que dans la présente affaire, on est en présence de conditions justifiant de passer outre à la distribution normale des pouvoirs prévue aux art. 91 et 92» (à la p. 198). Cette décision, à mon avis, pouvait se justifier en vertu de chacune des séries d'arrêts cités du fait qu'il s'agissait d'une loi fédérale prohibitive visant la fabrication ou la vente d'un produit qui, d'après les faits exposés dans le décret de renvoi, était un aliment qui ne présentait aucun danger pour la santé.

Le procureur général du Canada, appuyé par celui de l'Ontario, s'est fondé sur deux moyens alternatifs pour conclure à la validité de la *Loi anti-inflation*. Il a d'abord invoqué l'arrêt *Canada Temperance Federation*, et soutenu que la Loi, ayant pour objet l'endigement et la réduction de l'inflation, vise un problème qui transcende les intérêts locaux, privés ou provinciaux, et, par sa nature, met en jeu l'intérêt national sous un aspect vital, l'intégrité du système monétaire dont la protection et le contrôle relèvent sans aucun doute exclusivement du fédéral. Subsidiairement, a-t-il soutenu, il existait une crise économique dont la gravité créait une situation d'urgence ou un péril exceptionnel pour la stabilité économique qui suffisait à justifier l'intervention fédérale; si ce péril ne s'était pas encore matérialisé, a-t-il ajouté, il existait une appréhension raisonnable d'un péril immi-

<sup>31</sup> [1951] A.C. 179.

legislation in question which was designed to support measures and policies of a fiscal and monetary character which were undoubtedly within Parliament's legislative authority.

The Attorney-General of Quebec and the Attorney-General of Saskatchewan contended that the Act could be supported only on an "emergency" basis but took no position on whether such a basis of support was shown. The Attorney-General of British Columbia and the Attorney-General of Alberta both took the position that the legislation *ex facie* was an unconstitutional interference with the provincial private sector, being an interference with provincial regulatory authority, with contractual arrangements in the Provinces and with the operation of businesses within provincial legislative authority. They conceded that the Parliament of Canada could enact such legislation in an emergency, but the mere existence or persistence of inflation did not, in their submission, evidence an emergency which required federal action only and, in any event, there was no sufficient evidence, either from the terms of the *Anti-Inflation Act* or otherwise, to show that an emergency existed.

Similar views were expressed by counsel for the Canadian Labour Congress, counsel for the Teachers' organizations, counsel for the Public Employees' organizations and counsel for the United Steelworkers of America. In particular, it was contended by all contesting the validity of the *Anti-Inflation Act* on the primary ground upon which it was supported, that inflation could not be taken as a "matter" for constitutional purposes since it merely summarized an array of economic matters separately susceptible to provincial regulation or treatment. It did not have the discreteness of such matters as were involved in the *Radio* case, *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*<sup>32</sup>, and in the *Aeronautics* case, *In re Regulation and Control of Aeronautics in*

Canada qui justifiait l'intervention fédérale par l'adoption de la loi en question, destinée à renforcer des mesures et politiques fiscales et monétaires qui, elles, relèvent incontestablement de la compétence législative du Parlement.

Le procureur général du Québec et celui de la Saskatchewan ont soutenu que la Loi ne peut être déclarée valide qu'à titre de mesure prise dans une «situation d'urgence», mais n'ont pas précisé s'ils estimaient qu'une telle situation existait. Le procureur général de la Colombie-Britannique et celui de l'Alberta ont soutenu que la Loi est, *ex facie*, une ingérence inconstitutionnelle dans le secteur privé provincial, un empiètement sur le pouvoir de réglementation provincial, une ingérence dans les arrangements contractuels à l'intérieur des provinces et dans le fonctionnement des entreprises relevant du pouvoir législatif provincial. Ils ont reconnu que le Parlement du Canada peut adopter une pareille loi dans une situation d'urgence, mais la simple existence ou la simple persistance de l'inflation n'est pas, selon eux, la preuve d'une situation d'urgence à laquelle seule l'action du fédéral pouvait remédier et, de toute façon, ont-ils ajouté, la preuve n'a pas été faite, ni dans la *Loi anti-inflation* ni ailleurs, de l'existence d'une telle situation d'urgence.

Des opinions analogues ont été exprimées par les avocats du Congrès du travail du Canada, ceux des associations d'enseignants, ceux des associations de fonctionnaires et ceux des Métallurgistes unis d'Amérique. En particulier, tous ceux qui contestent la validité de la *Loi anti-inflation* ont soutenu, à l'encontre du premier moyen invoqué à l'appui, que l'inflation ne peut être considérée comme une «matière» du point de vue constitutionnel, car cette expression ne fait que recouvrir toute une gamme de questions économiques dont chacune, considérée séparément, peut être réglementée par les provinces. Il ne s'agit pas d'une matière bien circonscrite, comme c'était le cas dans l'affaire de la *Radiocommunication* (*In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*)<sup>32</sup>, et dans celle de l'*Aéronautique* (*In re*

<sup>32</sup> [1932] A.C. 304.

<sup>32</sup> [1932] A.C. 304.

Canada<sup>33</sup>, both of which upheld the validity of federal regulatory legislation in respect of those matters. Again, it was contended that the proponents of the *Anti-Inflation Act* could find no comfort for their position in the judgment of this Court in *Munro v. National Capital Commission*<sup>34</sup>, which, although applying the *Canada Temperance Federation* approach, plainly dealt with a matter outside of any local or provincial interests. Similarly, it was submitted that both *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*<sup>35</sup> and *Johannesson v. West St. Paul*<sup>36</sup> (also proceeding on that approach and holding that provincial legislation could not control the location of an airport or the operation of a uranium mine) were cases where the matters in question were completely outside of provincial competence.

Since there was, in general, a concession by those opposing the legislation that it would be valid if it were what I may call crisis legislation, and since the proponents of the legislation urged this as an alternative ground on which its validity should be sustained, it appears to me to be the wise course to consider first whether the *Anti-Inflation Act* can be supported on that footing. If it is sustainable as crisis legislation, it becomes unnecessary to consider the broader ground advanced in its support, and this because, especially in constitutional cases, Courts should not, as a rule, go any farther than is necessary to determine the main issue before them.

The competing arguments on the question whether the Act is supportable as crisis legislation raised four main issues: (1) Did the *Anti-Inflation Act* itself belie the federal contention because of the form of the Act and, in particular, because of the exclusion of the provincial public sector from its imperative scope, notwithstanding that it is framed as a temporary measure albeit subject to

*Regulation and Control of Aeronautics in Canada*<sup>33</sup>, où, dans les deux cas, les mesures de réglementation fédérales ont été déclarées valides. On a soutenu que les défenseurs de la *Loi anti-inflation* ne pouvaient non plus s'appuyer sur le jugement de cette Cour dans *Munro c. La Commission de la Capitale nationale*<sup>34</sup>, qui appliquait des principes énoncés dans *Canada Temperance Federation* mais où la matière ne mettait manifestement pas en cause des intérêts locaux ou provinciaux. De même, on a prétendu que tant l'arrêt *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*<sup>35</sup>, que l'arrêt *Johannesson c. La municipalité de West Saint Paul*<sup>36</sup>, qui appliquaient ces mêmes principes et statuaient que la législation provinciale ne peut déterminer le choix de l'emplacement d'un aéroport ni réglementer l'exploitation d'une mine d'uranium, sont des cas où les matières en litige sortaient complètement du champ de compétence provinciale.

Comme il a été généralement reconnu par ceux qui contestent la Loi que celle-ci serait valide si elle était ce qu'on peut appeler une loi de temps de crise et comme, d'après les tenants de la validité de la Loi, c'est un moyen subsidiaire à l'appui de sa validité, il me semble sage de me demander d'abord si la *Loi anti-inflation* peut être déclarée valide à ce titre. Si oui, il n'est pas nécessaire d'examiner le moyen plus large proposé à l'appui de la validité, étant donné que, surtout dans les affaires constitutionnelles, les tribunaux doivent s'abstenir, règle générale, d'exprimer des avis qui ne sont pas nécessaires pour la décision du litige principal qui leur est soumis.

Des plaidoiries relatives à la question de la validité de la Loi à titre de loi de temps de crise, ressortent quatre points principaux: (1) La *Loi anti-inflation* elle-même contredit-elle les prétentions fédérales en raison de la forme qui lui a été donnée et notamment à cause de l'exclusion du secteur public provincial de son application obligatoire, en dépit du fait qu'elle est présentée comme

<sup>33</sup> [1932] A.C. 54.

<sup>34</sup> [1966] S.C.R. 663.

<sup>35</sup> [1956] O.R. 862.

<sup>36</sup> [1952] 1 S.C.R. 292.

<sup>33</sup> [1932] A.C. 54.

<sup>34</sup> [1966] R.C.S. 663.

<sup>35</sup> [1956] O.R. 862.

<sup>36</sup> [1952] 1 R.C.S. 292.

extension of its operation? (2) Is the federal contention assisted by the preamble to the statute? (3) Does the extrinsic evidence put before the Court, and other matters of which the Court can take judicial notice without extrinsic material to back it up, show that there was a rational basis for the Act as a crisis measure? (4) Is it a tenable argument that exceptional character could be lent to the legislation as rising beyond local or provincial concerns because Parliament could reasonably take the view that it was a necessary measure to fortify action in other related areas of admittedly federal authority, such as that of monetary policy?

I have referred to the first of these issues earlier in these reasons. It goes to the form of the *Anti-Inflation Act* and to the question whether the scope of the compulsory application of the *Anti-Inflation Act* may be taken to indicate that the Parliament of Canada did not act through any sense of crisis or urgency in enacting it. I note that the federal public service, a very large public service, is governed by the Act and the Guidelines, that private employers of five hundred or more persons are subject to the Act and Guidelines, that the construction industry is particularly dealt with by making those who employ twenty or more persons in that industry subject to the Act and Guidelines and that the Act and Guidelines apply also to persons in various professions, including architects, accountants, dentists, engineers, lawyers, doctors and management consultants. Again, the Act provides for bringing within the Act and Guidelines businesses, irrespective of numbers employed, which are declared by order in council to be of strategic importance to the containment and reduction of inflation in Canada. Having regard to the enormous administrative problems which the programme entails, the coverage is comprehensive indeed in its immediately obligatory provisions. What is left out of compulsory coverage is the provincial public sector, including the municipal public sector, but provision is made for bringing this area into the programme under the Guidelines by agreements under s. 4(3) or s. 4(4) or s. 5.

une mesure temporaire sous réserve de prolongation? (2) Le préambule de la loi supporte-t-il la prétention fédérale? (3) Est-il établi par la preuve extrinsèque présentée à la Cour et les autres documents dont elle peut prendre connaissance d'office sans preuve extrinsèque, qu'il existait une base rationnelle pour la Loi à titre de mesure de temps de crise? (4) Peut-on prétendre que la Loi transcende les intérêts locaux ou provinciaux et prend un caractère exceptionnel, du fait que le Parlement pouvait raisonnablement être d'avis qu'il s'agissait d'une mesure nécessaire pour renforcer l'action fédérale dans d'autres domaines connexes relevant incontestablement, eux, de la compétence fédérale, comme par exemple la politique monétaire?

J'ai déjà parlé du premier des quatre points. Il a trait à la rédaction de la *Loi anti-inflation*. Le fait qu'elle n'est pas obligatoire pour tous peut-il être considéré comme une indication que le Parlement du Canada n'était pas mû par le sentiment qu'il existait une situation de crise ou d'urgence lorsqu'il l'a adoptée? Je remarque que la fonction publique fédérale, dont les effectifs sont très considérables, est régie par la Loi et les Indicateurs, que les employeurs du secteur privé ayant au moins cinq cents employés y sont assujettis, que l'industrie de la construction est particulièrement visée puisque la Loi et les Indicateurs s'appliquent aux employeurs ayant au moins vingt employés et que les personnes exerçant diverses professions libérales, notamment les architectes, les comptables, les dentistes, les ingénieurs, les avocats, les médecins et les conseillers en gestion y sont aussi assujettis. La Loi prévoit également qu'on peut assujettir à la Loi et aux Indicateurs, sans égard au nombre d'employés, les entreprises que le gouverneur en conseil déclare être d'importance fondamentale pour la réduction et l'endiguement de l'inflation au Canada. Compte tenu de l'énormité des tâches administratives que comporte le programme, les dispositions qui s'appliquent obligatoirement de façon immédiate ont vraiment une portée étendue. Le secteur public provincial, y inclus le secteur public municipal, est exclu du champ d'application de la Loi mais celle-ci prévoit des dispositions afin d'appliquer la Loi et les Indicateurs à ces secteurs par accord en vertu du par. (3) de l'art. 4, du par. (4) de l'art. 4 ou de l'art. 5.

I do not regard the provisions respecting the provincial public sector as an indicator that the Government and Parliament of Canada were not seized with urgency or manifested a lack of any sense of crisis in the establishment of the programme. Provincial government concern about rising inflation and concurrent unemployment was a matter of public record prior to the inauguration of the programme, and this Court was provided with copies of agreements that eight of the ten Provinces had made with the federal Government for the application therein of the federal Guidelines. Only British Columbia and Saskatchewan had not entered into agreements. With private industry and private services bound to the extent that they are, and with the federal public service also bound, I see it as a reasonable policy from the standpoint of administration to allow the Provinces to contract into the programme in respect of the provincial public sector under their own administration if this was their preference rather than by simply accepting, as they could, the federal administration. Since the "contracting in" is envisaged on the basis of the federal Guidelines the national character of the programme is underlined.

One of the submissions made by counsel for Secondary School Teachers' organizations concerned provincial co-operation, but it was put in terms of an objection to the validity of the federal legislation, the proposition being that inflation was too sweeping a subject to be dealt with by a single authority, *i.e.*, the federal Parliament, and that the proper constitutional approach, at least as a first approach, was through federal-provincial co-operation in terms of their respective powers under the respective enumerations in ss. 91 and 92. If this is meant to suggest that Parliament cannot act in relation to inflation even in a crisis situation, I must disagree. No doubt, federal-provincial co-operation along the lines suggested might have been attempted, but it does not follow that the federal policy that was adopted is vulnerable because a co-operative scheme on a legislative power basis was not tried first. Co-operative federalism may be consequential upon a lack of federal legislative power, but it is not a ground for denying it.

Je ne considère pas ces dispositions relatives au secteur public provincial comme un signe que le gouvernement et le Parlement du Canada n'aient pas vu d'urgence ou n'aient pas manifesté le sentiment qu'une crise existait lorsqu'ils ont établi le programme législatif. Il est de notoriété publique que les gouvernements provinciaux étaient préoccupés de l'augmentation simultanée du coût de la vie et du chômage bien avant l'inauguration du programme et on a remis à la Cour des copies des accords que huit des dix provinces ont conclus avec le gouvernement fédéral en vue de l'application chez elles des Indicateurs fédéraux. Seules la Colombie-Britannique et la Saskatchewan n'ont pas conclu d'accord. Les entreprises et les services du secteur privé étant assujettis à la Loi dans la mesure prévue de même que la fonction publique fédérale, j'estime que du point de vue administratif il était raisonnable de permettre aux provinces d'associer au programme leur secteur public et de se charger de voir à son application, si elles le préféraient, plutôt que d'accepter tout simplement, comme elles le pouvaient, que l'application relève du fédéral. Puisque l'association des provinces doit se référer aux Indicateurs fédéraux, cela met en relief le caractère national du programme.

L'une des prétentions des avocats des associations de professeurs d'écoles secondaires vise la coopération provinciale, mais elle a été énoncée comme objection à la validité de la loi fédérale, savoir que l'inflation est un sujet trop vaste pour être régi par une seule autorité, *c.-à-d.* le Parlement fédéral, et que constitutionnellement on doit aborder le problème, du moins dans une première étape, sous l'angle de la coopération fédérale-provinciale en fonction des pouvoirs fédéraux et provinciaux énumérés aux art. 91 et 92 respectivement. Si l'on veut en déduire que le Parlement ne peut agir lui-même à l'égard de l'inflation même dans une situation de crise, je dois exprimer mon désaccord. Il n'y a pas de doute que la coopération fédérale-provinciale dans le sens suggéré aurait pu être essayée, mais il ne s'ensuit pas que la politique fédérale adoptée est vulnérable parce qu'on n'a pas tenté au préalable l'application d'un système coopératif. Le fédéralisme coopératif peut résulter d'une absence de pouvoir législatif fédéral, mais il ne peut être invoqué pour le contester.

I appreciate that Viscount Haldane espoused co-operative federalism in the *Board of Commerce* case (see [1922] 1 A.C. 191, at p. 201) but that was to relieve against a lack of federal power. Moreover, when he came to consider the propriety of the federal legislation in the *Fort Frances* case, he noted that the situation that had to be dealt with "is not one that can be reliably provided for by depending on collective action of the Legislatures of the individual Provinces agreeing for the purpose" (see [1923] A.C. 695, at p. 704).

The Attorney-General of Canada relied upon the preamble to the *Anti-Inflation Act* both in respect of his primary argument and in respect of his alternative argument. He emphasized the words therein "that the containment and reduction of inflation has become a matter of serious national concern" and as well the following words that "to accomplish such containment and reduction of inflation it is necessary to restrain profit margins, prices, dividends and compensation" (the underlined words were especially emphasized). I do not regard it as telling against the Attorney-General's alternative position that the very word "emergency" was not used. Forceful language would not carry the day for the Attorney-General of Canada if the circumstances attending its use did not support the constitutional significance sought to be drawn from it. Of course, the absence of any preamble would weaken the assertion of crisis conditions, and I have already drawn attention to the fact that no preamble suggesting a critical economic situation, indeed no preamble at all was included in the legislation challenged in the *Board of Commerce* case.

The preamble in the present case is sufficiently indicative that Parliament was introducing a far-reaching programme prompted by what in its view was a serious national condition. The validity of the *Anti-Inflation Act* does not, however, stand or fall on that preamble, but the preamble does provide a base for assessing the gravity of the circumstances which called forth the legislation.

This brings me to the third of the four issues above-mentioned, namely, the relevancy and weight of the extrinsic evidence and the assistance to be derived from judicial notice. When, as in this

Je comprends que le vicomte Haldane a accepté la thèse du fédéralisme coopératif dans l'arrêt *Board of Commerce* (voir [1922] 1 A.C. 191, à la p. 201) mais c'était pour pallier l'absence de pouvoir fédéral. De plus, lorsqu'il a eu à examiner le bien-fondé de la loi fédérale dans l'arrêt *Fort Frances*, il a fait remarquer [TRADUCTION] «qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir que l'on peut sûrement s'assurer en comptant sur l'action collective des législatures provinciales, agissant d'un commun accord à cette fin» (voir [1923] A.C. 695, à la p. 704).

Le procureur général du Canada s'est fondé sur le préambule de la *Loi anti-inflation* tant pour son moyen principal que son moyen subsidiaire. Il a insisté sur les mots «l'actuel taux d'inflation . . . ainsi que la gravité du problème national posé par sa réduction et son endiguement» ainsi que sur les mots suivants «qu'il importe en conséquence de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations» (en appuyant surtout sur les mots que j'ai soulignés). Je n'estime pas que l'absence du mot «urgence» détruise le moyen subsidiaire du procureur général. Un texte plus fort ne ferait pas donner gain de cause au procureur général du Canada si les circonstances dans lesquelles il était employé n'étaient pas la portée constitutionnelle qu'on veut lui donner. Bien sûr, l'absence de tout préambule affaiblirait l'allégation de l'existence d'une crise, et j'ai déjà souligné que dans l'affaire *Board of Commerce*, rien dans la loi contestée n'indiquait une situation économique critique: la Loi n'avait pas de préambule.

En l'espèce, le préambule indique suffisamment l'intention du Parlement d'introduire un programme d'envergure, dicté par ce qu'il considère la gravité du problème national. Ce n'est pas à dire que la validité de la *Loi anti-inflation* dépend uniquement de ce préambule, mais on peut y recourir pour évaluer la gravité des circonstances qui ont amené l'adoption de la loi.

J'en viens maintenant au troisième des quatre points susmentionnés, savoir, la pertinence et le poids de la preuve extrinsèque ainsi que l'importance de la connaissance d'office. Lorsque, comme

case, an issue is raised that exceptional circumstances underlie resort to a legislative power which may properly be invoked in such circumstances, the Court may be asked to consider extrinsic material bearing on the circumstances alleged, both in support of and in denial of the lawful exercise of legislative authority. In considering such material and assessing its weight, the Court does not look at it in terms of whether it provides proof of the exceptional circumstances as a matter of fact. The matter concerns social and economic policy and hence governmental and legislative judgment. It may be that the existence of exceptional circumstances is so notorious as to enable the Court, of its own motion, to take judicial notice of them without reliance on extrinsic material to inform it. Where this is not so evident, the extrinsic material need go only so far as to persuade the Court that there is a rational basis for the legislation which it is attributing to the head of power invoked in this case in support of its validity.

There is before this Court material from Statistics Canada, upon which the Court is justified in relying, which, proceeding from a base of 100 in 1971, shows that the purchasing power of the dollar dropped to 0.78 by September, 1974 and to 0.71 in September, 1975. On the same base, the cost of living index rose to 127.9 by September, 1974 and to 141.5 by September, 1975, with food, taken alone, and weighted at 28 per cent of all the items taken into calculation, showing a rise to 147.3 in September, 1974 and 166.6 in September, 1975. These are figures from the Consumer Price Index monitored by Statistics Canada, and I note that Professor Lipsey in his study states that "the measure [of inflation] that is of most direct relevance to the person in the street is the rate of inflation of the CPI". He defines inflation as "a monetary phenomenon in the sense that a rise in the price level is the same thing as a fall in the value of money (*i.e.* a fall in its purchasing power)". What the Consumer Price Index shows, and Professor Lipsey himself relies on its figures, is that for the first time in many years Canada had a double digit inflation rate for successive years, *i.e.*, in 1974 and 1975, the Index rising 10.9 per cent in 1974 above its reading for 1973 and being 10.8 per cent higher in 1975 than it was in 1974. Some

en l'espèce, des circonstances exceptionnelles sont à la base du pouvoir législatif en litige, on peut demander à la Cour d'examiner des éléments de preuve extrinsèque des circonstances alléguées, soit à l'appui soit à l'encontre de la validité de la législation contestée. En examinant ces éléments de preuve et en appréciant leur poids, la Cour ne se demande pas s'ils démontrent l'existence des circonstances exceptionnelles comme on prouve un fait dans une cause ordinaire. Elle est appelée à prononcer sur une question de politique sociale et économique, c'est-à-dire sur le jugement exercé par le gouvernement et le Parlement. Il est possible que les circonstances exceptionnelles soient d'une telle notoriété que la Cour puisse en prendre connaissance d'office sans recourir à des éléments de preuve extrinsèque. Lorsque la situation n'est pas aussi claire, les éléments de preuve extrinsèque ne sont requis que pour convaincre la Cour que la loi contestée a un fondement rationnel dans le pouvoir législatif invoqué à l'appui de sa validité.

Cette Cour a devant elle des publications de Statistique Canada, sur lesquelles elle est justifiée de se fonder. On y voit que sur la base 100 attribuée à 1971, le pouvoir d'achat du dollar est tombé à 78 cents en septembre 1974 et à 71 cents en septembre 1975. Sur la même base, l'indice du coût de la vie s'est élevé à 127.9 en septembre 1974 et à 141.5 en septembre 1975, alors que l'indice du coût des aliments qui, à eux seuls, représentent 28 pour cent de tous les articles de consommation, s'est haussé à 147.3 en septembre 1974 et à 166.6 en septembre 1975. Ces chiffres de l'indice des prix à la consommation sont compilés par Statistique Canada et je remarque que le professeur Lipsey dans son étude énonce que [TRADUCTION] «la mesure [de l'inflation] qui frappe le plus le citoyen moyen est l'indice des prix à la consommation». Il définit l'inflation comme [TRADUCTION] «un phénomène monétaire dans le sens qu'une augmentation des prix équivaut à une baisse de la valeur de la monnaie (*c.-à-d.* une baisse du pouvoir d'achat)». Ce que l'indice des prix à la consommation révèle, et le professeur Lipsey lui-même s'appuie sur ces chiffres, c'est que, pour la première fois depuis de nombreuses années, le Canada a eu un taux d'inflation dépassant dix pour cent durant deux années consécutives, soit en 1974 et en 1975.

monthly drops slightly below double digit rises do not materially affect the relevance of the annual figures.

There have been inflationary periods before in our history but, again referring to Professor Lipsey's study, "the problem of the coexistence of high unemployment and high inflation rates was not, however, encountered before the late 1960's". These twin conditions continued to the time that the Government and Parliament acted in establishing its prices and incomes policy under the *Anti-Inflation Act* and Guidelines, and were the prime reason for the policy.

Among the submissions in opposition to the contention of crisis was an assertion that the Government and Parliament did not act upon the phenomenon of concurrent rising inflation and rising unemployment when they were first discerned, nor even after they began to persist. I do not see that this is an answer to the issue if those conditions were still apparent when Parliament chose to act. Its judgment as to the appropriate time for intervening as it did may be open to political or economic contestation, but I cannot agree that by waiting for some time before acting the Government and Parliament can be said by the Court to have disintitiled themselves to rely upon the power to legislate as Parliament did for the peace, order and good government of Canada.

There is another consideration that arises from the submissions, particularly those of the Canadian Labour Congress, in opposition to the validity of the *Anti-Inflation Act* as a measure justified by crisis circumstances. The consideration I refer to is based on Professor Lipsey's study and on his conclusion that the policy adopted in the *Anti-Inflation Act* is not one that can, on the basis of experience elsewhere and on his appraisal as an economist, be expected to reduce the rate of inflation by more than one to two per cent. The answer to this submission is simple, and it is an answer that has been consistently given by the Courts,

Effectivement en 1974 l'indice des prix a dépassé de 10.9 pour cent celui de 1973 et en 1975 il a dépassé de 10.8 pour cent celui de 1974. Quelques taux mensuels légèrement en-dessous de dix pour cent sont sans importance en regard de ces chiffres annuels.

Nous avons déjà connu d'autres périodes d'inflation mais, pour citer encore l'étude du professeur Lipsey, [TRADUCTION] «le problème de la coexistence de taux élevés de chômage et d'inflation ne s'est pas toutefois rencontré avant la fin des années 60». Ces deux conditions existaient toujours simultanément lorsque le gouvernement et le Parlement ont établi leur politique de contrôle des prix et des salaires par le moyen de la Loi et des Indicateurs anti-inflation et ce fut là le motif principal de leur action.

Parmi les arguments à l'encontre de l'existence d'une situation de crise, il y a la prétention que le gouvernement et le Parlement n'ont pas agi lorsque le phénomène de la hausse simultanée du coût de la vie et du chômage a d'abord été perçu, ni même lorsqu'il a commencé à montrer des signes de durée. Je n'estime pas que cela soit un argument valable si ces conditions existaient manifestement lorsque le Parlement a décidé d'intervenir. Son jugement quant au moment propice à l'intervention peut être susceptible de contestation politique ou économique, mais je ne puis admettre que la Cour puisse statuer que, parce qu'ils ont attendu avant d'agir, le gouvernement et le Parlement ont perdu le droit de se fonder sur le pouvoir de légiférer, comme le Parlement l'a fait, pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

Il y a un autre argument, soulevé particulièrement par le Congrès du travail du Canada à l'encontre de la validité de la *Loi anti-inflation* comme mesure justifiée par une situation de crise. Cet argument est basé sur l'étude du professeur Lipsey et sa conclusion que la politique adoptée par la *Loi anti-inflation* n'est pas, d'après les expériences réalisées ailleurs et selon son opinion d'économiste, susceptible de réduire le taux d'inflation de plus d'un à deux pour cent. La réponse à cet argument est simple, et c'est celle qu'ont toujours donnée les tribunaux, savoir que la sagesse, l'opportunité ou les chances de succès d'une politi-

namely, that the wisdom or expediency or likely success of a particular policy expressed in legislation is not subject to judicial review. Hence, it is not for the Court to say in this case that because the means adopted to realize a desirable end, *i.e.*, the containment and reduction of inflation in Canada, may not be effectual, those means are beyond the legislative power of Parliament.

I would not exclude the possibility that the means chosen to deal with an alleged evil may be some indicator of whether that evil exists as a foundation for legislation. Professor Lipsey is candid enough to say in his study that whether "a problem is serious enough to be described as a crisis must be partly a matter of judgment". The general question to which his study is directed is, to use his words, "could an economist say that the Canadian economy faced an economic crisis, or was in a critical situation, in October 1975?" He answers this question in the negative on the basis, *inter alia*, of comparative assessment of different periods, and he is supported in this view by many other economists. The Court cannot, however, be concluded by the judgment of an economist, distinguished as he is in the opinion of his peers, on a question of the validity of the exercise of the legislative power invoked in this case. The economic judgment can be taken into account as an element in arriving at an answer to the question whether there is a rational basis for the governmental and legislative judgment exercised in the enactment of the *Anti-Inflation Act*. It cannot determine the answer.

In my opinion, this Court would be unjustified in concluding, on the submissions in this case and on all the material put before it, that the Parliament of Canada did not have a rational basis for regarding the *Anti-Inflation Act* as a measure which, in its judgment, was temporarily necessary to meet a situation of economic crisis imperilling the well-being of the people of Canada as a whole and requiring Parliament's stern intervention in the interests of the country as a whole. That there may have been other periods of crisis in which no

que exprimée dans une loi ne sont pas sujets à examen judiciaire. Par conséquent, il n'appartient pas à la Cour de dire en l'espèce que, parce que les moyens adoptés pour réaliser un objectif souhaitable, *c.-à-d.* la réduction et l'endiguement de l'inflation au Canada, peuvent ne pas s'avérer fructueux, ils outrepassent la compétence législative du Parlement.

Je n'exclus pas la possibilité que les moyens choisis pour remédier à un mal présumé puissent servir à indiquer si ce mal existe aux fins de justifier la loi contestée. Le professeur Lipsey est assez franc pour admettre dans son étude que la question de déterminer si [TRADUCTION] «un problème est assez grave pour être décrit comme une crise doit, en partie, être une affaire de jugement». La question générale à laquelle son étude veut répondre est selon ses termes: [TRADUCTION] «un économiste peut-il affirmer qu'en octobre 1975 l'économie canadienne faisait face à une crise économique ou était dans une situation critique?» Il répond négativement à cette question en se fondant, notamment, sur une évaluation comparative de différentes périodes et son point de vue est appuyé par plusieurs autres économistes. Toutefois, la Cour ne peut pas être liée par le jugement d'un économiste, quelle que soit la distinction que lui reconnaissent ses collègues, à l'égard d'une question relative à la validité de l'exercice du pouvoir législatif invoqué en l'espèce. L'opinion des économistes peut être un élément à considérer pour répondre à la question, à savoir si en adoptant la *Loi anti-inflation* le gouvernement et le Parlement ont agi de façon rationnelle. Elle ne peut dicter la réponse.

A mon avis, cette Cour ne serait pas justifiée de conclure, selon les arguments soumis en l'espèce ainsi que tous les éléments de preuve mis devant elle, que le Parlement du Canada n'a pas agi rationnellement en considérant la *Loi anti-inflation* comme une mesure, qui, selon lui, s'avérait temporairement nécessaire pour faire face à une situation de crise économique qui mettait en danger le bien-être de l'ensemble de la population du Canada et exigeait que le Parlement intervienne de façon vigoureuse dans l'intérêt du pays. Qu'il ait pu exister d'autres périodes de crise au

similar action was taken is beside the point.

The rationality of the judgment so exercised is, in my view, supported by a consideration of the fourth of the issues which I enumerated above. The fact that there had been rising inflation at the time federal action was taken, that inflation is regarded as a monetary phenomenon and that monetary policy is admittedly within exclusive federal jurisdiction persuades me that the Parliament of Canada was entitled, in the circumstances then prevailing and to which I have already referred, to act as it did from the springboard of its jurisdiction over monetary policy and, I venture to add, with additional support from its power in relation to the regulation of trade and commerce. The Government White Paper refers to a prices and incomes policy as one element in a four-pronged programme of which the first engages its fiscal and monetary authority; and although the White Paper states that the Government rejects the use of severe monetary and fiscal restraints to stop inflation because of the alleged heavy immediate cost in unemployment and foregone output, it could seek to blend policies in those areas with a prices and incomes policy under the circumstances revealed by the extrinsic material.

Since no argument was addressed to the trade and commerce power I content myself with observing only that it provides the Parliament of Canada with a foothold in respect of "the general regulation of trade affecting the whole dominion", to use the words of the Privy Council in *Citizens Insurance Co. v. Parsons*<sup>37</sup>, at p. 113. The *Anti-Inflation Act* is not directed to any particular trade. It is directed to suppliers of commodities and services in general and to the public services of governments, and to the relationship of those suppliers and of the public services to those employed by and in them, and to their overall relationship to the public. With respect to some of such suppliers and with respect to the federal public service, federal legislative power needs no support from the existence of exceptional circumstances to justify the

<sup>37</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

cours desquelles on n'a pas pris de mesures semblables n'a rien à voir avec la question.

La rationalité du jugement exercé est à mon avis étayée par l'examen du quatrième point mentionné. Le fait que, au moment où le fédéral est intervenu, l'inflation était à la hausse, qu'elle est considérée comme un phénomène monétaire et que la politique monétaire est reconnue de compétence fédérale, me convainc que le Parlement du Canada avait droit, dans les circonstances qui régnaient alors et que j'ai déjà indiquées, d'agir comme il l'a fait, en se servant comme tremplin de sa compétence en matière de politique monétaire et, je me permets d'ajouter, en se fondant également sur son pouvoir de réglementation des échanges et du commerce. Le Livre blanc du gouvernement mentionne une politique de contrôle des prix et salaires comme un élément d'un programme à quatre branches dont la première comporte l'exercice de sa compétence en matière fiscale et monétaire; même si le Livre blanc énonce que le gouvernement rejette le recours à de sévères restrictions monétaires et fiscales pour enrayer l'inflation en raison de l'influence négative que cette politique aurait dans l'immédiat sur le chômage et la production, il peut chercher à marier ses politiques en ces domaines avec un contrôle des prix et des salaires selon les circonstances que révèlent les éléments de preuve extrinsèque.

Puisque personne dans les plaidoiries n'a fait allusion à la compétence en matière d'échanges et de commerce, je me contenterai de souligner qu'elle attribue le pouvoir législatif au Parlement du Canada à l'égard de [TRADUCTION] «la réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion», selon l'expression du Conseil privé dans *Citizens Insurance Co. v. Parsons*<sup>37</sup>, à la p. 113. La *Loi anti-inflation* ne vise aucun commerce en particulier. Elle vise les fournisseurs de marchandises et de services en général, la fonction publique aux divers niveaux de gouvernement, les relations de ces fournisseurs et des gouvernements avec leurs employés et le public. À l'égard de quelques-uns de ces fournisseurs ainsi que la fonction publique fédérale, la compétence législative fédérale ne requiert pas l'existence de circons-

<sup>37</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

introduction of a policy of restraint to combat inflation.

The economic interconnection with other suppliers and with provincial public services, underlined by collective bargaining conducted by, or under the policy umbrella of trade unions with Canada-wide operations and affiliations, is a matter of public general knowledge of which the Court can take judicial notice. The extrinsic material does not reveal any distinction in the operation and effect of inflation in respect of those economic areas which are ordinarily within and those ordinarily outside of effective federal regulatory control. In enacting the *Anti-Inflation Act* as a measure for the peace, order and good government of Canada, Parliament is not opening an area of legislative authority which would otherwise have no anchorage at all in the federal catalogue of legislative powers but, rather, it is proceeding from legislative power bases which entitle it to wage war on inflation through monetary and fiscal policies and entitle it to embrace within the *Anti-Inflation Act* some of the sectors covered thereby but not all. The circumstances recounted above justify it in invoking its general power to extend its embrace as it has done.

For all the foregoing reasons, I would hold that the *Anti-Inflation Act* is valid legislation for the peace, order and good government of Canada and does not, in the circumstances under which it was enacted and having regard to its temporary character, invade provincial legislative jurisdiction. It is open to this Court to say, at some future time, as it in effect said in the *Margarine* case<sup>38</sup>, that a statutory provision valid in its application under circumstances envisaged at the time of its enactment can no longer have a constitutional application to different circumstances under which it would, equally, not have been sustained had they existed at the time of its enactment.

—III—

The second question referred to this Court relates to the construction of s. 4(3) of the *Anti-Inflation Act* and to whether the intergovernment-

<sup>38</sup> [1949] S.C.R. 1; aff'd [1951] A.C. 179.

tances exceptionnelles pour justifier l'introduction d'une politique de restrictions pour lutter contre l'inflation.

Les liens économiques avec les autres fournisseurs et avec la fonction publique provinciale, renforcés par la négociation collective menée sous la direction immédiate ou sous l'égide de syndicats dont les activités et les affiliations s'étendent à travers tout le Canada, sont un fait notoire dont la Cour peut prendre connaissance d'office. Les éléments de preuve extrinsèque ne révèlent aucune distinction entre la façon dont l'inflation touche les domaines économiques qui relèvent ordinairement de la réglementation fédérale et ceux qui ordinairement lui échappent. En adoptant la *Loi anti-inflation* comme loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, le Parlement n'entre pas dans un domaine de compétence législative sans aucune relation avec la liste de ses pouvoirs législatifs mais, en partant de ces pouvoirs qui lui permettent de lutter contre l'inflation par des politiques monétaires et fiscales, il embrasse dans la *Loi anti-inflation* quelques-uns des secteurs touchés par ces politiques. Les circonstances ci-dessus relatées le justifient d'invoquer son pouvoir général pour donner à la Loi la portée qu'il a décrétée.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis que la *Loi anti-inflation* est une législation valide pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, et que, vu les circonstances où elle a été adoptée et compte tenu de son caractère temporaire, elle n'empiète pas sur la compétence législative des provinces. Cette Cour pourra plus tard décider, comme elle l'a fait dans l'arrêt sur la *Margarine*<sup>38</sup>, qu'une législation valide, dans les circonstances envisagées au moment de son adoption, peut cesser de l'être dans des circonstances différentes qui l'auraient également rendue invalide au moment de son adoption.

—III—

La seconde question soumise à cette Cour concerne l'interprétation du par. (3) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation* et elle vise à déterminer si l'ac-

<sup>38</sup> [1949] R.C.S. 1; conf. [1951] A.C. 179.

tal agreement between Canada and Ontario, for the application of the Act and the Guidelines to the provincial public sector, was consummated in a manner that would make it effective in Ontario pursuant to s. 4(3). This is not necessarily the same thing as determining whether the agreement was consummated in accordance with s. 4(3), because that depends on what s. 4(3) prescribes, if it prescribes anything at all, as to the manner of consummation of an agreement to take effect thereunder.

The Attorney-General of Quebec, the Attorney-General of British Columbia, the Attorney-General of Saskatchewan and the Attorney-General of Alberta made no submissions on this question. The other parties to this Reference opposing the validity of the *Anti-Inflation Act* also opposed the validity of the Ontario agreement.

The agreement was executed on behalf of the Government of Canada, as the named party thereto of the First Part, by the Acting Minister of Finance authorized so to do by an order of the Governor in Council. It was executed on behalf of the Government of Ontario, as the named party thereto of the Second Part, by a provincial Minister, the Treasurer of Ontario and Minister of Economics and Intergovernmental Affairs, to whom authority for the execution was given by a provincial Order in Council.

It will be convenient to reproduce again s. 4(3) of the *Anti-Inflation Act* which reads as follows:

4. . . .

(3) the Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province providing for the application of this Act and the guidelines to

- (a) Her Majesty in right of that province,
- (b) agents of Her Majesty in that right,
- (c) bodies described in paragraphs (2) (b) and (c) and
- (d) bodies prescribed by the regulations pursuant to paragraph (2)(d),

or any of such bodies, agents and Her Majesty in that right, and where any such agreement is entered into, this Act is binding in accordance with the terms of the agreement and the guidelines apply in accordance with

cord entre les gouvernements de l'Ontario et du Canada pour l'application de la Loi et des Indicateurs au secteur public provincial, a été conclu de façon à produire des effets en Ontario sous le régime du par. (3) de l'art. 4. Cela ne revient pas nécessairement à rechercher si l'accord a été conclu conformément au par. (3) de l'art. 4 parce que cela dépend de ce qu'il prescrit, s'il prescrit effectivement quelque chose, sur la façon de conclure un accord pour qu'il produise des effets en vertu de ce paragraphe.

Les procureurs généraux du Québec, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta n'ont pas pris position sur cette question. Les autres intervenants, qui contestent la validité de la *Loi anti-inflation*, contestent aussi la validité de l'accord de l'Ontario.

C'est le ministre intérimaire des Finances, autorisé par décret du gouverneur général en conseil, qui a signé l'accord au nom du gouvernement du Canada, désigné partie de première part. C'est un ministre provincial, le Trésorier de l'Ontario, ministre des Affaires économiques et gouvernementales, autorisé par arrêté en conseil provincial, qui a signé au nom du gouvernement de l'Ontario, désigné partie de seconde part.

Pour plus de commodité je cite à nouveau le texte du par. (3) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation*:

4. . . .

(3) Le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application de la présente loi et des indicateurs

- a) à Sa Majesté du chef d'une province,
- b) à ses mandataires,
- c) aux organismes visés aux alinéas (2)b) et c), et
- d) aux organismes désignés par règlement en vertu de l'alinéa (2)d);

la présente loi s'applique, dès la conclusion de l'accord, conformément aux conditions qu'il stipule et les indicateurs s'appliquent, aux mêmes conditions, à compter de

the terms thereof with effect on and after the day on and after which the guidelines apply, by virtue of the operation of this Act, with respect to Her Majesty in right of Canada.

No question arises as to the propriety of the execution and of the binding effect of the agreement so far as the Government of Canada is concerned. Section 4(3) provides statutory authorization for the federal Minister to act as he did. It is common ground that there was no statutory authorization for the execution of the agreement by the provincial Minister. Two contentions are made in support of the efficacy of the provincial execution: first, s. 4(3) is conditional legislation, and on the assumed validity of the *Anti-Inflation Act* (and it must be taken to be valid for the purposes of the second question now under discussion), the execution of the agreement on behalf of the Crown in right of Ontario, on the authority of an order approved by the personal representative of Her Majesty in Ontario, was the act prescribed by the statute to make its provisions effective in the Ontario public sector under the terms of the statute and by virtue of its operation; second, it is submitted that the provincial Executive (the Lieutenant-Governor in Council) is the proper authority to make agreements in the name of the Crown in right of the Province or, what is the same thing, in the name of the Government of Ontario, and that it can do so here without provincial authorizing legislation because there is a common law capacity and power to make agreements in the name of the Crown, especially agreements not involving the expenditure of public money, unless there is a statutory restriction and there was none here.

The submissions in support of the agreement were predicated on the contention that Parliament could have imposed its system of controls directly upon the provincial public sector without providing for a "contracting in" agreement and that the method of bringing that sector within the scope of the Act and Guidelines was a policy decision for Parliament. Counsel for the Canadian Labour Congress took issue with this proposition, contending that it was beyond federal competence to make the provincial public sector subject to the Act and Guidelines, even if the Act was otherwise valid

la date à laquelle les indicateurs s'appliquent à Sa Majesté du chef du Canada par l'effet de la présente loi.

Nul ne conteste la régularité de l'assentiment donné à l'entente au nom du gouvernement du Canada ni sa force obligatoire à son égard. Le Ministre fédéral était autorisé par un texte législatif, le par. (4) de l'art. 3, à agir comme il l'a fait. Mais il est admis qu'il n'y a pas de texte législatif qui autorisait le Ministre provincial à conclure l'accord. Au soutien de l'efficacité de la signature de l'accord par la province on a présenté deux arguments. Le premier est que le par. (3) de l'art. 4 constitue une législation conditionnelle, et, en présumant que la *Loi anti-inflation* est valide (comme on doit le faire aux fins de la seconde question), la signature de l'accord au nom de Sa Majesté du chef de l'Ontario, sous l'autorité d'un décret approuvé par le représentant personnel de Sa Majesté en Ontario, était la procédure prescrite par la Loi pour assujettir le secteur public ontarien à ses dispositions, conformément aux conditions et par l'effet de ladite loi. En second lieu, on prétend que l'exécutif provincial (le lieutenant-gouverneur en conseil) est l'autorité habilitée à conclure des accords au nom de Sa Majesté du chef de la province ou, ce qui revient au même, au nom du gouvernement de l'Ontario, et qu'en l'espèce cela pouvait se faire sans autorisation législative provinciale parce que le pouvoir de conclure des accords au nom de Sa Majesté est de droit commun, particulièrement lorsque l'accord ne requiert pas de dépense de deniers publics, à moins d'une restriction législative qu'on ne trouve pas ici.

Les arguments au soutien de l'accord se fondent sur la prétention que le Parlement aurait pu imposer directement son système de contrôles au secteur public provincial sans prévoir la nécessité d'un accord provincial et que la méthode choisie pour inclure ce secteur dans le champ d'application de la Loi et des Indicateurs est une décision politique du Parlement. L'avocat du Congrès du travail du Canada a contesté cette proposition. Il a prétendu que même si la Loi est par ailleurs valide, le Parlement n'a pas le pouvoir d'assujettir le secteur public provincial à la Loi et aux Indicateurs, du

and, at the very least, it was beyond federal competence to bring the provincial public service itself, and especially that part of it which consists of government departments which are directly under the Crown or Ministers of the Crown, within the purview of the Act and Guidelines. Counsel was driven to say that this could not be done in any circumstances, even in the case of war, because it would involve an interference with provincial decision-making, and with the quality of the provincial public service; and he sought to draw an analogy with federal Crown immunity from provincial regulatory legislation, asserting that Crown immunity must work both ways. Another analogy put forward was in respect of the immunity of federally-incorporated companies from provincial legislation "which would deny them their status or essential capacities" (to quote the words of the factum of the Canadian Labour Congress) and, similarly, in respect of the immunity of undertakings or enterprises within federal regulatory jurisdiction from provincial laws which would sterilize or mutilate them or affect them in some vital part.

I do not find it necessary to say anything more about these assertions of immunity for the provincial public sector or public service or departments of the provincial government than that they misconceive the paramount authority of federal legislative power when exercised, and the all-embracing legislative authority of the Parliament of Canada when validly exercised for the peace, order and good government of Canada. Counsel who made the assertions aforesaid conceded that there could be regulation of the provincial public sector or public service, but not stultification. I see no stultification under the *Anti-Inflation Act* and Guidelines if the terms regulation and stultification carry their ordinary meanings. Although it did not clearly appear that the concession aforesaid as to regulation covered provincial government departments, I make no distinction as to them in rejecting the submission that the *Anti-Inflation Act* in effect made any aspect of the provincial public service inoperative.

Counsel for the parties contesting the validity of the agreement did not dispute the power of Parlia-

moins pour ce qui est du service public provincial lui-même, particulièrement les ministères gouvernementaux qui relèvent directement du représentant de Sa Majesté ou d'un des ministres. En poursuivant ce raisonnement, il s'est vu forcé de dire que cela est impossible en toute circonstance, même en temps de guerre, parce que le Parlement se trouverait ainsi à intervenir dans l'exercice du pouvoir provincial ainsi que dans la qualité du service public provincial. Il a cherché à appliquer par analogie l'immunité fédérale de l'application des lois provinciales, prétendant que cette immunité gouvernementale doit jouer dans les deux sens. Il a également invoqué par analogie l'immunité dont jouissent les compagnies constituées par charte fédérale à l'égard des lois provinciales [TRADUCTION] «qui porteraient atteinte à leur nature ou à leur capacité essentielle» (selon les termes employés dans le mémoire du Congrès du travail du Canada). Il a aussi fait état, de la même façon, de l'immunité des ouvrages ou entreprises relevant du pouvoir fédéral de réglementation, à l'égard des lois provinciales qui auraient pour effet de les stériliser, mutiler ou scinder.

A l'égard de cette prétendue immunité dont jouiraient le secteur public provincial ou les ministères ou services publics du gouvernement provincial, il me suffit de dire qu'elle procède d'une fausse conception de l'autorité prépondérante du pouvoir législatif fédéral dans son domaine propre, comme lorsqu'il s'exerce valablement pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. L'avocat qui a soulevé ces prétentions a admis qu'il pourrait y avoir réglementation du secteur public provincial ou de la fonction publique provinciale mais non pas paralysie. Je n'entrevois pas de paralysie sous le régime de la Loi et des Indicateurs anti-inflation, si les mots réglementation et paralysie s'entendent en leur sens courant. Même s'il n'apparaît pas clairement que l'admission relative à la réglementation vise les ministères du gouvernement provincial, je n'ai pas à faire de distinction puisque je rejette toute prétention que la *Loi anti-inflation* a pour effet de rendre inopérante la fonction publique provinciale sous quelque rapport.

Les avocats de ceux qui contestent la validité de l'accord ne mettent pas en doute le pouvoir du

ment to enact conditional legislation, nor its power to delegate legislative authority to a subordinate provincial body, although there was a qualification expressed if the subordinate body was the Lieutenant-Governor in Council. Whether that qualification is a tenable one having regard to what was decided on the point in *Ex parte Kleinys*<sup>39</sup> need not be determined because, in my opinion, s. 4(3) does not involve any delegation of legislative power by Parliament. There is not here any delegate upon which a power to enact legislation is conferred; rather there is an incorporation of federal enactments as supervening law in Ontario. Again, there is no delegation of administrative power by Parliament; if anything, there is delegation by the Government of Ontario to the federal authorities. Administration and enforcement of the Act and the Guidelines are to proceed as a federal exercise, although the scope of the application of the Act and Guidelines to the provincial public sector is governed by the agreement.

I do not construe s. 4(3) as being conditional legislation. The scheme of the provision is far different from that involved in the *Canada Temperance Act* which was considered by this Court in *Smith v. Attorney-General of Canada*<sup>40</sup>. In this latter case, the only question was whether the condition prescribed by s. 152 of Part IV of the *Canada Temperance Act* for making the prohibitions of that Part applicable in Ontario had been met. No issue arose as to whether the federal enactment was conditional legislation; it clearly was. Section 4(3) of the *Anti-Inflation Act* does not provide that upon the consummation of an agreement for the application of the Act and the Guidelines, they shall take effect pursuant to their terms; rather does it provide that they shall take effect in accordance with the terms of the agreement. I am of opinion that the Attorneys-General of Canada and of Ontario would give an interpretation to the words in s. 4(3) "by virtue of the operation of this Act" which takes them out of context. They would construe those words as making the Act and Guidelines operative under the terms of the Act when an agreement has been consummated under s. 4(3).

<sup>39</sup> (1965), 49 D.L.R. (2d) 225.

<sup>40</sup> [1924] S.C.R. 331.

Parlement d'édicter de la législation conditionnelle, ni de déléguer son autorité législative à un organisme provincial, bien qu'ils aient formulé une réserve si cet organisme est le lieutenant-gouverneur en conseil. Il n'y a pas à rechercher si cette réserve est justifiable, en regard de ce qui a été décidé sur ce point dans *Ex parte Kleinys*<sup>39</sup>, car je suis d'avis que le par. (3) de l'art. 4 n'implique aucune délégation de pouvoir législatif par le Parlement. Il n'y a en l'espèce aucun délégué à qui le pouvoir de faire des lois soit conféré; c'est plutôt la législation fédérale qui est incorporée à la législation ontarienne. Il n'y a pas non plus délégation de pouvoirs administratifs par le Parlement; s'il y a quelque délégation, elle est consentie par le gouvernement de l'Ontario à l'autorité fédérale. L'administration et l'application de la Loi et des Indicateurs sont confiées au fédéral, bien que leur champ d'application soit régi par l'accord à l'égard du secteur public provincial.

Je n'interprète pas le par. (3) de l'art. 4 comme une législation conditionnelle. La nature de cette disposition est bien différente de celle de la *Loi de tempérance du Canada* qui a été examinée par cette Cour dans *Smith c. Le Procureur général du Canada*<sup>40</sup>. En cette affaire, la seule question à trancher était si la condition édictée par l'art. 152 de la Partie IV de la *Loi de tempérance du Canada* en vue d'en rendre les prohibitions applicables en Ontario, avait été remplie. On ne s'est pas demandé s'il s'agissait d'une législation conditionnelle; c'était clairement le cas. Mais le par. (3) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation* ne décrète pas qu'à la conclusion d'un accord prévoyant l'application de la Loi et des Indicateurs, ceux-ci s'appliqueront selon leur teneur; il prévoit plutôt qu'ils s'appliqueront conformément aux conditions de l'accord. A mon avis, les procureurs généraux du Canada et de l'Ontario interprètent hors de leur contexte les mots du par. (3) de l'art. 4 «par l'effet de la présente loi». Ils les interprètent comme ayant pour effet de rendre la Loi et les Indicateurs applicables conformément aux conditions de la Loi lorsqu'un accord a été conclu sous le régime du par. (3) de l'art. 4. Ils n'ont pas cet effet. Ces mots

<sup>39</sup> (1965), 49 D.L.R. (2d) 225.

<sup>40</sup> [1924] R.C.S. 331.

They do no such thing. Those words refer to the determination of the operative date of the application of the Guidelines to Her Majesty in right of Canada. This is made evident by s. 3(2)(b)(i)(iii) of the Act, respecting the making of regulations referable to public sector employees, and by the amendment to s. 4 of the Guidelines effected by P.C. 1976-176 of January 27, 1976. Hence it is that all that the words in question do is make the Guidelines effective under the agreement on and after the day on and after which they apply to Her Majesty in right of Canada. What is important, however, is that the Guidelines apply in accordance with the terms of the agreement not in accordance with the terms of the Act.

Even if this were not so, and it was arguable that an agreement is merely the triggering mechanism (to use the term applied by counsel for the Attorney-General of Canada), it remains important to determine whether the Parliament of Canada has set the trigger in the sense that it has given the authorization not only to a federal minister but to the provincial Executive to enter into a s. 4(3) agreement. It is not suggested that the authority of the provincial Executive for the execution of the agreement in the name of the Government of Ontario came from Parliament. Of course, it was open to Parliament to say what form of agreement it would accept, but in designating an agreement with the "government of a province" it did not thereby determine either how the provincial government would effect execution nor on what authority the execution would be effected in the name of the provincial government.

Where then did this authority come from? It could have come only from independent executive authority because, admittedly, it was not backed by provincial legislative authority as was the case in respect of the agreements with all the other Provinces save Newfoundland which, like Ontario, proceeded by order in council.

If the agreement alone has the effect contended for, it imposes the Guidelines and accompanying sanctions on the provincial public sector, thereby altering the existing law of Ontario and precluding changes in that law that are inconsistent with the Guidelines: see s. 4.(1) of the *Anti-Inflation Act*. I

renvoient à la date d'entrée en vigueur de l'application des Indicateurs à Sa Majesté du chef du Canada. Cela ressort clairement des sous-alinéas 3(2)(b) (i) et (iii) de la Loi qui ont trait à l'établissement de règlements relatifs aux employés du secteur public et de la modification apportée à l'art. 4 des Indicateurs par le décret C.P. 1976-176 du 27 janvier 1976. Par conséquent, ces mots ne font que rendre les Indicateurs applicables en vertu de l'accord à compter de la date où ils s'appliquent à Sa Majesté du chef du Canada. Toutefois, le plus important c'est que les Indicateurs s'appliquent conformément aux conditions de l'accord et non conformément aux conditions de la Loi.

Même si telle n'était pas la situation, et si l'on pouvait soutenir qu'un accord n'est qu'un déclic (« trigger », a dit l'avocat du procureur général du Canada), il importe de décider si le Parlement du Canada a armé le déclic de façon à autoriser non seulement un ministre fédéral mais aussi l'exécutif provincial à conclure un accord sous le régime du par. (3) de l'art. 4. On n'a pas prétendu que le pouvoir de l'exécutif provincial de conclure l'accord au nom du gouvernement de l'Ontario émanait du Parlement. Il appartenait, bien sûr, au Parlement d'indiquer la nature de l'accord qu'il exigeait, mais en spécifiant un accord avec le « gouvernement d'une province », il n'a pas par le fait même statué sur la façon dont le gouvernement provincial devrait procéder ni sur la nature du pouvoir qui permettrait de le conclure au nom du gouvernement provincial.

Quelle est alors la source de ce pouvoir? Il ne peut venir que de l'exécutif provincial puisque, c'est un fait admis, il n'est fondé sur aucune loi provinciale, contrairement aux accords conclus par toutes les autres provinces, à l'exception de Terre-Neuve, qui, comme l'Ontario, a procédé par arrêté en conseil.

Si l'accord seul a l'effet prétendu, il impose les Indicateurs et leurs sanctions au secteur public provincial et, par le fait même, modifie la loi existante de l'Ontario et empêche d'y apporter des modifications incompatibles avec les Indicateurs: voir art. 4.(1) de la *Loi anti-inflation*. Je ne vois

am unable to appreciate how the provincial Executive, *suo motu*, can accomplish such a change. I agree, of course, that the Executive or a Minister authorized by it may be the proper signatory to an agreement to which the Government of Ontario is a party. That, however, is merely the formality of execution; and even if the agreement is binding upon the Government of Ontario as such, on the analogy of treaties which may bind the contracting parties but yet be without domestic force, that would not make the agreement part of the law of Ontario binding upon persons purportedly affected by it.

The contention of the Attorney-General of Ontario that the Crown in right of Ontario, represented by the Lieutenant-Governor, has a common law power and capacity to enter into agreements if there are no statutory restrictions does not answer the question of authority to effect changes in Ontario law through such agreements. The issue here is not prerogative power alone or the authority to exercise a prerogative power when given by order in council so as to place responsibility for it upon the Ministers present at the meeting of the Executive Council. Nor does the issue engage any concern with responsible government and the political answerability of the Ministers to the Legislative Assembly. Rather what is at issue is the right of the Crown, although duly protected by an order in council, to bind its subjects in the Province to laws not enacted by the Legislature nor made applicable to such subjects by adoption under authorizing legislation. There is no principle in this country, as there is not in Great Britain, that the Crown may legislate by proclamation or order in council to bind citizens where it so acts without the support of a statute of the Legislature: see *Dicey*, Law of the Constitution (10th ed. 1959), pp. 50-54.

The fact that the Crown can contract carries the matter no farther than that the contract may be binding upon it or that it may sue the other contracting party on the contract. What we have here is not a contract in this sense at all, but an agreement to have certain legislative enactments become operative as provincial law. *Reference re*

pas comment le pouvoir exécutif provincial pourrait, de son chef, effectuer de tels changements. Naturellement, je suis d'accord que l'exécutif, ou un ministre autorisé par lui, peut régulièrement signer un accord auquel le gouvernement de l'Ontario est partie. Toutefois, cela ne vise que la formalité de la signature; même si l'accord lie le gouvernement de l'Ontario comme tel, par analogie avec les traités qui peuvent lier les parties contractantes mais sans avoir d'effet en droit interne, il ne devient pas une loi de l'Ontario à l'égard des personnes qu'il prétend obliger à s'y conformer.

La prétention du procureur général de l'Ontario, savoir que Sa Majesté du chef de l'Ontario, représentée par le lieutenant-gouverneur, a de droit commun, en l'absence de restriction législative, le pouvoir et la capacité de conclure des accords, ne démontre pas l'existence du pouvoir de modifier les lois de l'Ontario par de tels accords. La question en litige n'est pas l'étendue de la prerogative de l'exécutif ni le droit de l'exercer en vertu d'un arrêté en conseil de manière que la responsabilité incombe aux ministres présents à la réunion du Conseil exécutif. Il ne s'agit pas non plus de la théorie du gouvernement responsable ni de la responsabilité politique des ministres devant l'Assemblée législative. Ce qui est en litige c'est le pouvoir du gouvernement provincial, même dûment autorisé par arrêté en conseil, d'assujettir les citoyens de la province à des lois qui n'ont pas été adoptées par la législature ou rendues applicables par décret émis en vertu d'une loi. Rien ne permet à Sa Majesté, en ce pays comme en Grande-Bretagne, de légiférer par proclamation, décret ou arrêté en conseil de façon à lier les citoyens sans s'appuyer sur une loi de la législature: voir *Dicey*, Law of the Constitution (10<sup>e</sup> éd. 1959), pp. 50-54.

Le pouvoir de contracter qu'a le gouvernement ne signifie rien de plus qu'il peut se trouver lié par le contrat ou peut poursuivre l'autre partie contractante. Ce que nous avons en l'espèce n'est aucunement une obligation contractuelle en ce sens, mais un accord ayant pour objet de donner à certaines dispositions législatives l'effet d'une loi

*Troops in Cape Breton*<sup>41</sup> does not assist the Attorney-General of Ontario. The issue there concerned the liability of the Province of Nova Scotia to pay to the Crown in right of Canada the expenses and costs of sending part of the active militia in aid of the civil authorities in Cape Breton. This aid was solicited pursuant to a requisition of the Attorney-General of Nova Scotia as provided by the federal *Militia Act*, and the troops sent in pursuant to the requisition were later withdrawn pursuant to a notification from that Attorney-General that their services were no longer required. The *Militia Act* required the Province to pay the expenses and costs of the services of the troops, and the Attorney-General gave an undertaking in the requisition that the Province would pay for such services. The provincial Attorney-General did not have the backing of a provincial order in council, but on the other hand the Province did not disavow his authority during the period that the troops served under the requisition. This Court held that although the Attorney-General could act as he did without any authorizing order in council or legislation because the powers he exercised were given him by the federal statute, nonetheless the Province was not obliged to pay because the statute did not contemplate such an obligation proceeding from a contract between the Province and the Dominion. Indeed, the federal Government in argument did not contend that such a duty could be imposed on the Province against its wishes. This Court added that only the Legislature could appropriate provincial revenues.

There is nothing in *Reference re Troops in Cape Breton* that even suggests any power in the provincial Crown, let alone a Minister, to agree to the adoption of laws binding on the inhabitants of the Province. Nor is any assistance to be derived from *Attorney-General of Canada v. Higbie*<sup>42</sup>. It concerned simply the determination as between the Crown in right of a Province and the Crown in right of Canada which of them owned certain property, the foreshore of a certain harbour,<sup>4</sup> and whether they could settle their dispute as to ownership by complementary orders in council, embody-

provinciale. La décision rendue sur le *Renvoi relatif à l'envoi de troupes au Cap-Breton*<sup>41</sup>, n'appuie pas la thèse du procureur général de l'Ontario. La question en litige était l'obligation de la province de la Nouvelle-Écosse d'indemniser le gouvernement du Canada des frais subis par suite de l'envoi d'une partie de l'armée pour prêter main-forte à l'autorité civile au Cap-Breton. Cette assistance avait été demandée par une réquisition du procureur général de la Nouvelle-Écosse, selon la *Loi de Milice*, et les forces armées ont ensuite été retirées conformément à un avis du procureur général que leurs services n'étaient plus requis. La *Loi de Milice* exigeait que la province paie les frais des forces armées et le procureur général avait, dans la réquisition, promis que la province paierait pour leurs services. Le procureur général de la province ne pouvait s'appuyer sur un arrêté en conseil, mais en revanche la province ne l'avait pas désavoué au cours de la période durant laquelle les forces étaient demeurées en service conformément à la réquisition. Cette Cour a statué que même si le procureur général pouvait agir comme il l'a fait sans l'autorité d'un arrêté en conseil ou d'une loi, parce que les pouvoirs qu'il exerçait lui étaient conférés par une loi fédérale, la province n'était cependant pas obligée de payer parce que la loi ne prévoyait pas que pareille obligation résulterait d'un contrat entre la province et le gouvernement du Canada. De fait, le gouvernement fédéral n'avait pas prétendu à l'audience qu'une telle obligation pouvait être imposée à la province contre sa volonté. Cette Cour a ajouté que seule la législature pouvait affecter les revenus de la province.

Il n'y a rien dans cette décision-là qui laisse entendre qu'un gouvernement provincial, encore moins un simple ministre, ait quelque pouvoir de convenir de l'adoption de lois liant les citoyens de la province. L'arrêt *Le procureur général du Canada c. Higbie*<sup>42</sup>, est sans intérêt en l'instance. Il s'agissait simplement de déterminer si c'était le gouvernement de la province ou celui du Canada qui était propriétaire de certains terrains, le rivage de la mer dans un havre, et si les deux gouvernements pouvaient valablement régler le différend par arrêtés en conseil respectifs, sans législation.

<sup>41</sup> [1930] S.C.R. 554.

<sup>42</sup> [1945] S.C.R. 385.

<sup>41</sup> [1930] R.C.S. 554.

<sup>42</sup> [1945] R.C.S. 385.

ing a settlement agreement, without having statutory authorization for the agreement. The two Governments were dealing with Crown land, of which it was open to either to prove that factually it was the owner. It was because it was uncertain whether either could provide such proof that they entered into a settlement agreement.

The Attorney General of Ontario also relied on the judgment of the High Court of Australia in *New South Wales v. Bardolph*<sup>43</sup>. In so far as it affirms the capacity of the Crown to contract or the binding effect of a contract entered into on behalf of the Crown by a government official on the authority of a responsible Minister charged with supervision of the governmental function out of which the alleged contract arose, it deals with an issue which is not germane to the present case. It is one thing for the Crown in right of a Province to contract for itself; it is a completely different thing for it to contract for the application to its inhabitants, and to labour organizations in the Province, of laws to govern their operations and relations without statutory authority to that end. This would be, in effect, to legislate in the guise of a contract. The terms of the present agreement, at their narrowest, embrace more than what the Crown can bring under contractual obligation of its own authority.

I should add this: the fact that the Legislature is said not to be an entity with power to contract and that (to use the words of the Privy Council in *Attorney-General of British Columbia v. Esquimalt & Nanaimo Railway Co.*<sup>44</sup>, at p. 110, "legislation and contracts are entirely different methods of creating rights and liabilities", adds nothing to provincial executive authority to impose by mere agreement legal obligations upon persons in the Province.

In my opinion, the agreement made between the Government of Canada and the Government of Ontario pursuant to s. 4(3) does not have the effect claimed for it by the Attorney-General of Canada and the Attorney-General of Ontario.

<sup>43</sup> (1934), 52 C.L.R. 455.

<sup>44</sup> [1950] A.C. 87.

Pour les deux gouvernements il s'agissait de terres publiques et chacun pouvait entreprendre de prouver qu'il en était le véritable propriétaire. C'est en raison de l'incertitude de cette preuve qu'ils ont transigé.

Le procureur général de l'Ontario a invoqué le jugement de la Haute Cour d'Australie dans *New South Wales v. Bardolph*<sup>43</sup>. Cet arrêt reconnaît la capacité de Sa Majesté de contracter et l'effet obligatoire d'un contrat conclu en son nom par un fonctionnaire autorisé par un ministre responsable de fonctions gouvernementales qui ont donné naissance au contrat allégué. Ce n'est pas ce dont il s'agit en l'espèce. Ce n'est pas, de la part de Sa Majesté du chef d'une province, de s'engager en son nom que de s'engager à ce que les citoyens et les associations de travailleurs de la province soient assujettis à des lois qui régissent leurs activités d'une certaine manière, sans autorité législative à cette fin. Cela équivaut à légiférer sous l'apparence d'un contrat. Les conditions de l'accord en l'espèce, même dans leur sens le plus restreint, dépassent le cadre à l'intérieur duquel Sa Majesté peut, de sa propre autorité, s'engager contractuellement.

Je dois ajouter ceci: le fait que l'on considère la législature comme n'étant pas une entité juridique capable de s'engager contractuellement et que, pour employer les expressions du Conseil privé dans *Attorney-General of British Columbia v. Esquimalt & Nanaimo Railway Co.*<sup>44</sup>, à la p. 110, [TRADUCTION] «la législation et le contrat sont des moyens tout à fait différents de créer des droits et des obligations», n'ajoute pas au pouvoir de l'exécutif provincial celui d'imposer des obligations légales aux citoyens de la province par simple accord.

A mon avis, l'accord entre les gouvernements de l'Ontario et du Canada sous le régime du par. (4) de l'art. 3 n'a pas l'effet que veulent lui donner les procureurs généraux du Canada et de l'Ontario.

<sup>43</sup> (1934), 52 C.L.R. 455.

<sup>44</sup> [1950] A.C. 87.

## —IV—

In the result, I would answer the two questions referred to this Court as follows:

Question 1: No. The Act is not *ultra vires* in whole or in part.

Question 2: No. The agreement is not effective to render the *Anti-Inflation Act* binding on and the Guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Ontario as defined in the agreement.

The judgment of Martland, Ritchie and Pigeon JJ. was delivered by

RITCHIE J.—I have had the privilege of reading the reasons for judgment of the Chief Justice and his comprehensive review of the authorities satisfies me that the answer to the question of whether or not the *Anti-Inflation Act*, hereinafter referred to as the "Act", is *ultra vires* the Parliament of Canada, must depend upon whether or not the legislation was enacted to combat a national economic emergency. I use the phrase "national emergency" in the sense in which I take it to have been used by Lord Wright in *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General of Canada*<sup>45</sup> (hereinafter referred to as the *Japanese Canadians* case) and accepted by this Court in the *Reference as to the Validity of the Wartime Leasehold Regulations*<sup>46</sup>. In those cases the "emergency" was occasioned by war and the aftermath of war, but I see nothing to exclude the application of the principles there enunciated from a situation created by highly exceptional economic conditions prevailing in times of peace.

In my opinion such conditions exist where there can be said to be an urgent and critical situation adversely affecting all Canadians and being of such proportions as to transcend the authority vested in the Legislatures of the Provinces and thus presenting an emergency which can only be effectively dealt with by Parliament in the exercise of the powers conferred upon it by s. 91 of the *British North America Act* "to make laws for the

<sup>45</sup> [1947] A.C. 87.

<sup>46</sup> [1950] S.C.R. 124.

## —IV—

Par conséquent, je suis d'avis de répondre aux deux questions soumises à la Cour comme suit:

Question 1: Non. La Loi n'est pas inconstitutionnelle en totalité ou en partie.

Question 2: Non. L'accord n'a pas pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation.

Le jugement des juges Martland, Ritchie et Pigeon a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—J'ai eu l'avantage de lire les motifs du Juge en chef et son étude approfondie de la jurisprudence me convainc qu'il faut, pour répondre à la question si la *Loi anti-inflation*, ci-après appelée la «Loi», est inconstitutionnelle, déterminer si elle a été adoptée pour faire face à une situation d'urgence nationale. J'emploie l'expression «situation d'urgence nationale» dans le sens que, selon moi, lord Wright lui a donné dans *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General of Canada*<sup>45</sup> (ci-après appelé l'arrêt *Japanese Canadians*) et que cette Cour a endossé dans le *Renvoi relatif à la validité des règlements sur les baux en temps de guerre*<sup>46</sup>. Dans ces arrêts, la situation d'urgence avait été provoquée par la guerre ou l'après-guerre, mais je ne vois rien qui empêche d'en appliquer les principes à une situation créée par des conditions économiques véritablement exceptionnelles en temps de paix.

A mon avis, ces conditions existent si l'on peut affirmer que la situation est urgente et critique, qu'elle cause préjudice à l'ensemble du pays et qu'elle a pris une telle ampleur qu'elle transcende les pouvoirs attribués aux législatures des provinces, créant ainsi une situation d'urgence à laquelle seul le Parlement peut remédier en exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés par l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* «de faire des

<sup>45</sup> [1947] A.C. 87.

<sup>46</sup> [1950] R.C.S. 124.

peace, order and good government of Canada". The authority of Parliament in this regard is, in my opinion, limited to dealing with critical conditions and the necessity to which they give rise and must perforce be confined to legislation of a temporary character.

I do not consider that the validity of the Act rests upon the constitutional doctrine exemplified in earlier decisions of the Privy Council, to all of which the Chief Justice has made reference, and generally known as the "national dimension" or "national concern" doctrine. It is not difficult to envisage many different circumstances which could give rise to national concern, but at least since the *Japanese Canadians* case, I take it to be established that unless such concern is made manifest by circumstances amounting to a national emergency, Parliament is not endowed under the cloak of the "peace, order and good government" clause with the authority to legislate in relation to matters reserved to the Provinces under s. 92 of the *British North America Act*. In this regard I am in full agreement with the reasons for judgment prepared for delivery by my brother Beetz which I have had the advantage of reading, and I have little to add to what he has said.

I should also say, however, that I cannot find that the authority of Parliament to pass legislation such as the present Act stems from any of the enumerated classes of subjects referred to in s. 91. The source of the federal power in relation to the *Anti-Inflation Act* must, in my opinion, be found in the "peace, order and good government" clause, and the aura of federal authority to which that clause relates can in my view only be extended so as to invade the provincial area when the legislation is directed to coping with a genuine emergency in the sense to which I have made reference.

In order to determine whether the legislation here in question was enacted to combat such an emergency, it is necessary to examine the legislation itself, but in so doing I think it not only permissible but essential to give consideration to the material which Parliament had before it at the time when the statute was enacted for the purpose

lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada». Ce pouvoir du Parlement ne peut, à mon avis, être exercé que pour faire face à des circonstances exceptionnelles et à la nécessité en découlant; par conséquent, il doit être restreint à une législation de caractère temporaire.

Je ne crois pas que la validité de la Loi puisse reposer sur une certaine doctrine constitutionnelle tirée d'anciennes décisions du Conseil privé, toutes citées par le Juge en chef, doctrine dite de la «dimension nationale» ou de l'«intérêt national». Il n'est pas difficile d'envisager nombre de circonstances diverses susceptibles d'évoquer un intérêt national, mais, du moins depuis l'arrêt *Japanese Canadians*, j'estime qu'il est admis qu'à moins que cet intérêt ne découle de circonstances exceptionnelles qui constituent une situation d'urgence nationale, le Parlement n'a pas le pouvoir de légiférer, sous le couvert de la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement», à l'égard de matières qui, en vertu de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, relèvent de la compétence exclusive des provinces. Sur ce point, je suis complètement d'accord avec les motifs rédigés par mon collègue M. le juge Beetz, lesquels motifs j'ai eu l'avantage de lire; je n'ai que peu à y ajouter.

Toutefois, je dois dire également que je ne suis pas d'avis que le pouvoir du Parlement d'adopter une loi comme celle dont il s'agit, prend sa source dans aucune des catégories de sujets énumérées à l'art. 91. La compétence législative du Parlement de décréter la *Loi anti-inflation* doit, selon moi, se fonder sur la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» et l'étendue de la compétence fédérale découlant de cette clause ne peut, à mon avis, être élargie de façon à envahir le champ de compétence provinciale que lorsque la Loi vise directement à conjurer une véritable situation d'urgence dans le sens que j'ai indiqué.

Pour déterminer si la Loi en cause a été adoptée pour faire face à pareille urgence, il faut en faire l'analyse, mais en même temps j'estime qu'il nous est non seulement permis, mais nécessaire de prendre en considération les renseignements que le Parlement avait devant lui lorsqu'il l'a adoptée, afin de connaître les circonstances qui l'ont déter-

of disclosing the circumstances which prompted its enactment. The most concrete source of this information is, in my opinion, the White Paper tabled in the House by the Minister of Finance and made a part of the case which was submitted on behalf of the Attorney General of Canada.

The preamble to the *Anti-Inflation Act* is quoted in full in the reasons for judgment of the Chief Justice and it is unnecessary for me to repeat it. It is enough to say that it manifests a recognition of the fact "that inflation in Canada at current levels is contrary to the interest of all Canadians" and that it has become a matter of such serious national concern as to make it necessary to enact this legislation. Neither the terms of the preamble nor any provisions of the Act specifically declare the existence of a national emergency, nor is there anything in the Act which could of itself be characterized as a proclamation that such a situation exists, but when the language of the preamble is read as I have suggested in conjunction with the White Paper, it does not appear to me that it was necessary for Parliament to use any particular form of words in order to disclose its belief that an emergency existed. The "Introduction" and "Conclusion" of the White Paper appear to me to be descriptive of the conditions with which Parliament purported to cope in enacting the legislation. The "Introduction" contains the following statement:

Canada is in the grip of serious inflation.

If this inflation continues or gets worse there is a grave danger that economic recovery will be stifled, unemployment increased and the nation subjected to mounting stresses and strains.

It has thus become absolutely essential to undertake a concerted national effort to bring inflation under control.

There are no simple or easy remedies for quickly resolving this critical problem. The inflationary process in Canada is so deeply entrenched that it can be brought under control only by a broad and comprehensive program of action on a national scale.

The "Conclusion" contains the following passage:

As a first essential, it is imperative that we take determined action as a nation to halt and reverse the

miné à agir. La meilleure source de renseignements est, à mon avis, le Livre blanc déposé à la Chambre par le ministre des Finances et qui a été mis au dossier au nom du procureur général du Canada.

Le préambule de la *Loi anti-inflation* est cité entièrement dans les motifs du Juge en chef et je n'ai pas besoin de le répéter. Qu'il me suffise de dire que le Parlement y reconnaît «l'incompatibilité de l'actuel taux d'inflation avec l'intérêt général» et que la gravité du problème national est devenue telle que l'adoption de cette Loi s'avère nécessaire. Ni le texte du préambule ni aucune disposition de la Loi ne déclarent spécifiquement l'existence d'une situation d'urgence nationale, et il n'y a rien non plus dans la Loi qui puisse être considéré comme une proclamation en propres termes de l'existence d'une pareille situation. Mais en lisant le préambule avec le Livre blanc, comme j'ai indiqué, il ne m'apparaît pas que le Parlement était obligé d'exprimer en une formule rituelle sa conviction qu'une situation d'urgence existait. L'introduction et la conclusion du Livre blanc me paraissent décrire les problèmes que le Parlement voulait solutionner en adoptant la Loi. L'introduction comprend l'énoncé suivant:

Le Canada est aux prises avec de graves problèmes d'inflation.

Si l'inflation persiste ou s'accroît, elle risque fortement de compromettre la reprise économique, d'accroître le taux de chômage et de maintenir la nation dans un état de tension grandissant.

Il est donc devenu absolument nécessaire d'entreprendre d'un commun accord une lutte à l'échelle nationale pour contenir l'inflation.

Il n'y a pas de solutions rapides et faciles à un problème aussi crucial. Le processus inflationniste est enraciné à un point tel au Canada que seul un programme d'action détaillé et complet à l'échelle nationale peut en venir à bout.

La conclusion comporte le passage suivant:

Nous devons d'abord prendre, en tant que pays, des mesures énergiques pour freiner et renverser la spirale

spiral of costs and prices that jeopardizes the whole fabric of our economy and of our society.

When the words "serious national concern" are read against the background of these excerpts from the White Paper it becomes apparent that they were employed by Parliament in recognition of the existence of a national Emergency.

The provisions of the Act quite clearly reveal the decision of Parliament that exceptional measures were considered to be required to combat this emergency and it has not been seriously suggested that these provisions were colourably enacted for any other purpose.

I am accordingly satisfied that the record discloses that in enacting the *Anti-Inflation Act* the Parliament of Canada was motivated by a sense of urgent necessity created by highly exceptional circumstances and that a judgment declaring the Act to be *ultra vires* could only be justified by reliance on very clear evidence that an emergency had not arisen when the statute was enacted. In this regard I reiterate what was said by Lord Wright in the *Japanese Canadians* case, *supra*, at p. 101, in the following passage:

Again, if it be clear that an emergency has not arisen, or no longer exists, there can be no justification for the exercise or continued exercise of the exceptional powers. The rule of law as to the distribution of powers between the Parliaments of the Dominion and the Parliaments of the Provinces comes into play. But very clear evidence that an emergency has not arisen, or that the emergency no longer exists, is required to justify the judiciary, even though the question is one of *ultra vires*, in overruling the decision of the Parliament of the Dominion that exceptional measures were required or were still required. To this may be added as a corollary that it is not pertinent to the judiciary to consider the wisdom or the propriety of the particular policy which is embodied in the emergency legislation.

In my opinion, the evidence presented to the Court by those opposed to the validity of the legislation did not meet the requirements set by Lord Wright and I am unable to say that the exceptional measures contained in the Act were not required.

des coûts et des prix qui sape les bases mêmes de notre économie et de notre société.

Lorsqu'on lit les mots «gravité du problème national» à la lumière de ces deux extraits du Livre blanc, il devient clair que le Parlement les a employés pour reconnaître l'existence d'une situation d'urgence nationale.

Les dispositions de la Loi révèlent clairement la décision du Parlement qu'il considérait que des mesures exceptionnelles étaient nécessaires pour faire face à la situation d'urgence et personne n'a sérieusement prétendu que ces dispositions étaient spécieuses.

Par conséquent, je suis convaincu que le dossier démontre que le Parlement en adoptant la *Loi anti-inflation* a voulu agir pour faire face à une situation d'urgence créée par des circonstances très exceptionnelles et qu'un jugement statuant que la Loi est inconstitutionnelle ne pourrait se justifier que si la preuve démontrait clairement qu'il n'y avait pas de situation d'urgence lorsque la loi a été adoptée. A cet égard je réitère ce que déclarait lord Wright dans l'arrêt *Japanese Canadians*, *supra*, à la p. 101, dans le passage suivant:

D'un autre côté, s'il est évident que l'urgence ne s'est pas produite ou n'existe plus, il n'y a rien qui puisse justifier l'exercice ou le maintien des pouvoirs exceptionnels. La règle de droit relative à la répartition des compétences entre le Parlement du Canada et les législatures des provinces entre en jeu. Toutefois, il faut une preuve très claire que l'urgence n'est pas survenue ou qu'elle n'existe plus pour que le pouvoir judiciaire puisse, même s'il s'agit d'une question d'*ultra vires*, annuler la décision du Parlement du Canada portant que les mesures exceptionnelles étaient nécessaires ou doivent être maintenues. On peut ajouter en outre ce corollaire: le pouvoir judiciaire n'a pas à examiner la sagesse ou l'opportunité de la ligne de conduite incorporée dans la législation visant l'urgence.

A mon avis la preuve produite devant cette Cour par ceux qui contestent la validité de la loi ne satisfait pas aux exigences énoncées par lord Wright et je ne puis pas affirmer que les mesures exceptionnelles contenues dans la Loi n'étaient pas nécessaires.

It is for these reasons I am in agreement with the Chief Justice that the first question posed by this Reference should be answered in the negative.

As to the second question posed by the Reference, I am in complete agreement with the reasons for judgment of the Chief Justice.

The judgment of Beetz and de Grandpré JJ. was delivered by

BEETZ J. (*dissenting*)—The first of the two questions referred to this Court for its opinion, relates to the constitutional validity of the *Anti-Inflation Act*. Two main submissions were advanced in support of the Act. The Chief Justice whose reasons I have had the advantage of reading takes the view that the Act is valid on the basis of the second submission and he does not express an opinion with respect to the first. As my conclusions differ from those of the Chief Justice on the second submission, I find it necessary to deal with both. My task on the other hand is lightened since the Chief Justice quotes the two questions referred to us, the relevant parts of the Act and so many of the authorities.

Before I deal with submissions made in support of validity, I should say a few words about the Act.

The *Anti-Inflation Act* authorizes the imposition of guidelines for the restraint of prices, profit margins, dividends and compensation in those sectors of the economy which it specifies and which may be described as the federal public sector, the federal private sector and the provincial private sector. With provincial consent, the guidelines can be extended, in whole or in part, to the provincial public sector. It is conceded that the Parliament of Canada has legislative competence to enact such legislation with respect to both the public and private federal sectors and to regulate prices, profit margins, dividends and compensation for commodities and services supplied by the federal government and its agencies or by private institutions or undertakings coming within exclusive federal jurisdiction such as banks, railways, bus lines and other transportation undertakings extending beyond the limits of a province, navigation and

Pour ces motifs je suis d'accord avec le Juge en chef de répondre négativement à la première question posée dans le renvoi.

À l'égard de la seconde question posée dans le renvoi, je souscris complètement aux motifs du Juge en chef.

Le jugement des juges Beetz et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE BEETZ (*dissident*)—La première des deux questions soumises à la Cour porte sur la constitutionnalité de la *Loi anti-inflation*. Deux moyens principaux ont été avancés à l'appui de la Loi. Le Juge en chef, dont j'ai eu l'avantage de lire les motifs, accepte le second moyen et estime ainsi la Loi valide, mais ne se prononce pas sur le premier. Comme mes conclusions sur le second moyen diffèrent de celles du juge en chef, j'estime nécessaire de traiter des deux. Ma tâche se trouve cependant facilitée du fait que le Juge en chef cite les deux questions qui nous sont soumises, les parties pertinentes de la Loi et bon nombre d'arrêts.

Avant de passer aux moyens présentés à l'appui de la validité de la Loi, je dirai quelques mots au sujet de celle-ci.

La *Loi anti-inflation* autorise l'imposition d'indicateurs pour la limitation de prix, des marges bénéficiaires, des dividendes et de la rémunération dans les secteurs de l'économie qu'elle précise et qui sont en fait le secteur public fédéral, le secteur privé fédéral et le secteur privé provincial. Du consentement des provinces, l'application des indicateurs peut être étendue, en totalité ou en partie, au secteur public provincial. De l'aveu général, le Parlement du Canada possède la compétence requise pour adopter ces dispositions en ce qui concerne le secteur fédéral, tant public que privé, et pour réglementer les prix, les marges bénéficiaires, les dividendes et la rémunération en ce qui concerne les articles et les services fournis par le gouvernement fédéral et ses organismes ou par des institutions ou des entreprises privées relevant de la compétence fédérale exclusive, telles que les banques, les chemins de fer, les entreprises de transport par autobus et les autres entreprises de

shipping undertakings and the like.

However, the *Anti-Inflation Act* is not confined to the federal public and private sectors. It extends compellingly to a substantial part of the provincial private sector, which is the most important one in quantitative terms and which comprises, for instance manufacturers of commodities such as automobiles and clothes, department stores and other large retailers, hotels, insurance companies, trust companies, all large suppliers of services, professionals such as doctors, dentists and lawyers.

The control and regulation of local trade and of commodity pricing and of profit margins in the provincial sectors have consistently been held to lie, short of a national emergency, within exclusive provincial jurisdiction. (*In re The Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919*<sup>47</sup>; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*<sup>48</sup>; *Home Oil Distributors Ltd., v. Attorney General of British Columbia*<sup>49</sup>; *Reference re Natural Products Marketing Act*<sup>50</sup>; *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney General for Quebec*<sup>51</sup>; *Carnation Company Limited v. Quebec Agricultural Marketing Board*<sup>52</sup>; *Macdonald v. Vapor Canada Ltd.*<sup>53</sup>. The same is true generally of the contract of employment, including wages, whether concluded on an individual basis or collectively in the context of labour relations: *Unemployment Insurance Reference*<sup>54</sup>; *Labour Conventions Reference*<sup>55</sup>; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*<sup>56</sup>; *Canadian Pacific Railway v. Attorney General for British Columbia—the Empress Hotel case*<sup>57</sup>.

<sup>47</sup> [1922] 1 A.C. 191.

<sup>48</sup> [1938] A.C. 708.

<sup>49</sup> [1940] S.C.R. 444.

<sup>50</sup> [1937] A.C. 377.

<sup>51</sup> [1951] A.C. 179.

<sup>52</sup> [1968] S.C.R. 238.

<sup>53</sup> (1976), 7 N.R. 477.

<sup>54</sup> [1937] A.C. 355.

<sup>55</sup> [1936] S.C.R. 461; aff'd. [1937] A.C. 326.

<sup>56</sup> [1925] A.C. 396.

<sup>57</sup> [1950] A.C. 122.

transport dont l'activité s'étend au-delà des limites d'une province, la navigation et les entreprises de transport maritime et autres entreprises analogues.

Mais la *Loi anti-inflation* ne vise pas que le secteur fédéral public et privé. Y est assujettie une grande partie du secteur privé provincial, qui est le plus important du point de vue quantitatif et qui comprend, par exemple, les fabricants d'articles tels que les automobiles et les vêtements, les grands magasins et les autres grandes entreprises de commerce au détail, les hôtels, les compagnies d'assurance, les compagnies de fiducie, ainsi que tous les fournisseurs importants de services, les professionnels tels que les médecins, les dentistes et les membres des professions juridiques.

Le contrôle et la réglementation du commerce local, de la fixation du prix des articles et des marges bénéficiaires dans les secteurs provinciaux ont toujours été considérés par les tribunaux comme étant de compétence provinciale exclusive, sauf dans les situations d'urgence nationale. (*In re Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919*<sup>47</sup>; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*<sup>48</sup>; *Home Oil Distributors Ltd., c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*<sup>49</sup>; *Reference re Natural Products Marketing Act*<sup>50</sup>; *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney General for Quebec*<sup>51</sup>; *Carnation Co. Ltée c. L'Office des marchés agricoles du Québec*<sup>52</sup>; *Macdonald v. Vapor Canada Ltd.*<sup>53</sup> D'une manière générale, il en va de même du contrat de travail, y compris la question des salaires, que le contrat soit conclu sur une base individuelle ou collectivement dans le contexte des relations de travail: *Unemployment Insurance Reference*<sup>54</sup>; *Labour Conventions Reference*<sup>55</sup>; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*<sup>56</sup>; *Canadian Pacific Railway v. Attorney General for British Columbia—l'affaire de l'hôtel Empress*<sup>57</sup>.)

<sup>47</sup> [1922] 1 A.C. 191.

<sup>48</sup> [1938] A.C. 708.

<sup>49</sup> [1940] R.C.S. 444.

<sup>50</sup> [1937] A.C. 377.

<sup>51</sup> [1951] A.C. 179.

<sup>52</sup> [1968] R.C.S. 238.

<sup>53</sup> (1976), 7 N.R. 477.

<sup>54</sup> [1937] A.C. 355.

<sup>55</sup> [1936] R.C.S. 461; conf. [1937] A.C. 326.

<sup>56</sup> [1925] A.C. 396.

<sup>57</sup> [1950] A.C. 122.

The *Anti-Inflation Act*, therefore, and the Guidelines directly and ostensibly interfere with classes of matters which have invariably been held to come within exclusive provincial jurisdiction, more particularly property and civil rights and the law of contract. They do not interfere with provincial jurisdiction in an incidental or ancillary way, but in a frontal way and on a large scale. *Prima facie*, the *Anti-Inflation Act* is *pro tanto ultra vires* of the Parliament of Canada which, under s. 91 of the Constitution, cannot make laws in relation to matters

“coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces”.

Two submissions have been made in support of the validity of the *Anti-Inflation Act*. The first submission relates to a constitutional doctrine founded on judicial decisions and known as the national dimension or national concern doctrine. The second submission relates to another constitutional doctrine also founded on judicial decisions and known as the national emergency doctrine.

— I —

The first submission made by Counsel for Canada and for Ontario is that the subject matter of the *Anti-Inflation Act* is the containment and the reduction of inflation. This subject matter, it is argued, goes beyond local provincial concern or interest and is from its inherent nature the concern of Canada as a whole and falls within the competence of Parliament as a matter affecting the peace, order and good government of Canada. It was further submitted that the competence of Parliament over the subject of inflation may be supported by reference to the following heads of s. 91 of the Constitution:

2. The Regulation of Trade and Commerce
3. The raising of Money by any Mode or System of Taxation
4. The Borrowing of Money on the Public Credit
14. Currency and Coinage
15. Banking, Incorporation of Banks and the Issue of Paper Money

La *Loi anti-inflation* et les Indicateurs empiètent donc directement et ostensiblement sur des catégories de sujets qui ont toujours été considérés par les tribunaux comme relevant de façon exclusive de la compétence provinciale, notamment la propriété et les droits civils et le droit des contrats. Ils n’empiètent pas sur la compétence provinciale de façon incidente ou accessoire, mais de plein front et sur une grande échelle. *Prima facie*, la *Loi anti-inflation* est *pro tanto ultra vires* du Parlement du Canada, lequel, en vertu de l’art. 91 de la Constitution, ne peut faire de lois relativement aux matières

« tombant . . . dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces ».

Deux moyens ont été avancés à l’appui de la validité de la *Loi anti-inflation*. Le premier se rapporte à la doctrine de droit constitutionnel fondée sur des décisions judiciaires et connue sous le nom de doctrine de la dimension nationale ou de l’intérêt national. Le second se rapporte à une autre doctrine de droit constitutionnel fondée elle aussi sur des décisions judiciaires et connue sous le nom de doctrine de la situation d’urgence nationale.

— I —

Le premier moyen avancé à l’appui de la thèse soutenue par le Canada et l’Ontario est que le sujet de la *Loi anti-inflation* est l’endiguement et la réduction de l’inflation. Ce sujet, prétend-on, transcende les intérêts locaux provinciaux et, de par sa nature même, intéresse le Canada dans son ensemble et relève de la compétence du Parlement, étant une matière touchant la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada. La compétence du Parlement sur le sujet que constituerait l’inflation, a-t-on en outre soutenu, peut être fondée sur les paragraphes suivants de l’art. 91 de la Constitution:

2. La réglementation des échanges et du commerce;
3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation;
4. L’emprunt de deniers sur le crédit public;
14. Le cours monétaire et le monnayage;
15. Les banques, la constitution en corporation des banques et l’émission du papier-monnaie;

16. Savings Banks  
19. Interest  
20. Legal Tender.

These heads of powers were invoked as indicative of the breadth of Parliament's competence in economic matters and as giving additional assistance to the *Anti-Inflation Act*. Counsel relied on various cases amongst which *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*<sup>58</sup>; *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*<sup>59</sup>; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*<sup>60</sup>; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*<sup>61</sup>; *Munro v. National Capital Commission*<sup>62</sup>.

Some of the extremely far reaching consequences of this submission must be underlined with respect to the so-called subject matter of inflation or its containment as well as in relation to the principles underlying the distribution of powers between Parliament and the Provincial Legislatures.

If the first submission is to be accepted, then it must be conceded that the *Anti-Inflation Act* could be compellingly extended to the provincial public sector. Parliament has not done so in this case as a matter of legislative policy but, it could decide to control and regulate at least the maximum salaries paid to all provincial public servants notwithstanding any provincial appropriations, budgets and laws. Parliament could also regulate wages paid by municipalities, educational institutions, hospitals and other provincial services as well as tuition or other fees charged by some of these institutions for their services. Parliament could occupy the whole field of rent controls. Since in time of inflation there can be a great deal of speculation in certain precious possessions such as land or works of arts, Parliament could move to prevent or control that speculation not only in regulating the trade or the price of those posses-

16. Les caisses d'épargne;  
19. L'intérêt de l'argent;  
20. Les offres légales.

Ces divers pouvoirs ont été invoqués pour indiquer l'étendue de la compétence du Parlement en matière économique; ils constituent, a-t-on en outre soutenu, des arguments additionnels en faveur de la validité. Les avocats se sont appuyés sur divers arrêts, dont les suivants: *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*<sup>58</sup>, *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*<sup>59</sup>; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*<sup>60</sup>; *Johannesson c. La municipalité rurale de West St. Paul*<sup>61</sup>; *Munro c. La Commission de la Capitale nationale*<sup>62</sup>.

Faire droit à ce moyen entraînerait des conséquences dont il importe de souligner la portée extrême au regard du soi-disant sujet de la Loi comme en ce qui concerne les principes qui président à la distribution des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales.

Faire droit au premier moyen, c'est admettre que l'application de la *Loi anti-inflation* pourrait être étendue de façon obligatoire au secteur public provincial. Le Parlement a bien voulu se donner comme ligne de conduite de procéder autrement dans le présent cas, mais il pourrait décider de contrôler et de réglementer au moins le traitement maximal versé à tous les fonctionnaires provinciaux, dérogeant ainsi aux affectations de crédits, aux budgets et aux lois des provinces en la matière. Le Parlement pourrait aussi réglementer les salaires payés par les municipalités, les institutions d'éducation, les hôpitaux et les autres services provinciaux, ainsi que les frais de scolarité et autres frais exigés par certaines de ces institutions pour leurs services. Le Parlement pourrait occuper tout le champ du contrôle des loyers. Comme, en période d'inflation, il peut y avoir beaucoup de spéculation sur certains objets de valeur tels que

<sup>58</sup> [1946] A.C. 193.

<sup>59</sup> [1932] A.C. 54.

<sup>60</sup> [1932] A.C. 304.

<sup>61</sup> [1952] 1 S.C.R. 292.

<sup>62</sup> [1966] S.C.R. 663.

<sup>58</sup> [1946] A.C. 193.

<sup>59</sup> [1932] A.C. 54.

<sup>60</sup> [1932] A.C. 304.

<sup>61</sup> [1952] 1 R.C.S. 392.

<sup>62</sup> [1966] R.C.S. 663.

sions but by any other efficient method reasonably connected with the control of inflation. For example Parliament could presumably enact legislation analogous to mortmain legislation and even extend it to individuals. Parliament could control all inventories in the largest as in the smallest undertakings, industries and trades. Parliament could ration not only food but practically everything else in order to prevent hoarding and unfair profits. One could even go further and argue that since inflation and productivity are greatly interdependent, Parliament could regulate productivity, establish quotas and impose the output of goods or services which corporations, industries, factories, groups, areas, villages, farmers, workers, should produce in any given period. Indeed, since practically any activity or lack of activity affects the gross national product, the value of the Canadian dollar and, therefore, inflation, it is difficult to see what would be beyond the reach of Parliament. Furthermore, all those powers would belong to Parliament permanently; only a constitutional amendment could reduce them. Finally, the power to regulate and control inflation as such would belong to Parliament to the exclusion of the Legislatures if, as is contended, that power were to vest in Parliament in the same manner as the power to control and regulate aeronautics or radio communication or the power to develop and conserve the national capital (*Aeronautics*, *Radio*, *Jahannesson* and *Munro* cases); the provinces could probably continue to regulate profit margins, prices, dividends and compensation if Parliament saw fit to leave them any room; but they could not regulate them in relation to inflation which would have become an area of exclusive federal jurisdiction.

les terrains et les œuvres d'art, le Parlement pourrait prendre des mesures pour prévenir ou contrôler cette spéculation non seulement en réglementant le commerce de ces choses ou leur prix mais par toute autre méthode efficace touchant le contrôle de l'inflation. Par exemple, le Parlement pourrait probablement promulguer des mesures législatives analogues aux lois de mainmorte et même en étendre l'application aux particuliers. Le Parlement pourrait contrôler les stocks de toutes les entreprises, industries et commerces, des plus grands aux plus petits. Il pourrait rationner non seulement la nourriture mais presque n'importe quoi pour empêcher l'accumulation et les profits excessifs. On pourrait aller plus loin et soutenir que puisqu'il existe des liens étroits entre l'inflation et la productivité, le Parlement pourrait réglementer la productivité, établir un contingentement et fixer la quantité de biens et de services que les corporations, les industries, les manufactures, les groupes, les régions, les villages, les agriculteurs, les travailleurs seraient tenus de produire dans une période donnée. En fait, puisque presque toute activité ou absence d'activité a un effet sur le produit national brut, le cours du dollar canadien et, par conséquent, l'inflation, il est difficile d'imaginer ce qui échapperait à l'emprise du Parlement. Qui plus est, tous ces pouvoirs seraient dévolus au Parlement de façon permanente; seul un amendement constitutionnel pourrait les lui enlever. Enfin le pouvoir de réglementer et de contrôler l'inflation comme telle appartiendrait au Parlement à l'exclusion des législatures si, comme on le prétend, ce pouvoir devait être dévolu au Parlement de la même façon que le pouvoir de contrôler et de réglementer l'aéronautique ou les communications radiophoniques ou le pouvoir d'aménager et de préserver la capitale nationale (arrêts de *l'Aéronautique*, de la *Radio-communication*, *Jahannesson* et *Munro*); les provinces pourraient probablement continuer à réglementer les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et la rémunération si le Parlement jugeait bon de leur laisser de la place dans ce champ de compétence; mais elles ne les réglementeraient pas relativement à l'inflation, qui serait devenue un champ de compétence fédérale exclusive.

Such are the constitutional imports of the first submission in terms of the so-called subject matter of inflation.

Its effects on the principles which underlie the distribution of other powers between Parliament and the Legislatures are even more far-reaching assuming there would be much left of the distribution of powers if Parliament has exclusive authority in relation to the "containment and reduction of inflation".

If the first submission is correct, then it could also be said that the promotion of economic growth or the limits to growth or the protection of the environment have become global problems and now constitute subject matters of national concern going beyond local provincial concern or interest and coming within the exclusive legislative authority of Parliament. It could equally be argued that older subjects such as the business of insurance or labour relations, which are not specifically listed in the enumeration of federal and provincial powers and have been held substantially to come within provincial jurisdiction have outgrown provincial authority whenever the business of insurance or labour have become national in scope. It is not difficult to speculate as to where this line of reasoning would lead: a fundamental feature of the Constitution, its federal nature, the distribution of powers between Parliament and the Provincial Legislatures, would disappear not gradually but rapidly.

I cannot be persuaded that the first submission expresses the state of the law. It goes against the persistent trend of the authorities. It is founded upon an erroneous characterization of the *Anti-Inflation Act*. As for the cases relied upon by Counsel to support the submission, they are quite distinguishable and they do not, in my view, stand for what they are said to stand.

I have mentioned above several of the authorities relating to the control and regulation of local

Telle est la portée constitutionnelle du premier moyen s'il est bien fondé et si l'inflation est vraiment le sujet de la *Loi anti-inflation*.

Les effets sur les principes qui président à la distribution des autres pouvoirs entre le Parlement et les législatures sont encore plus considérables, si toutefois il reste des pouvoirs à distribuer une fois reconnue au Parlement la compétence exclusive de légiférer en matière «d'endiguement et de réduction de l'inflation».

Si le premier moyen est bien fondé, on pourrait dire que l'encouragement ou la limitation de la croissance économique, ou la protection de l'environnement, sont devenus des problèmes nationaux et constituent des matières d'intérêt national transcendant les intérêts provinciaux locaux et relevant donc de la compétence législative exclusive du Parlement. On pourrait de même prétendre que des sujets qui retiennent l'attention depuis plus longtemps, tels que le commerce de l'assurance ou les relations de travail, qui ne figurent pas spécifiquement dans l'énumération des pouvoirs fédéraux et provinciaux mais que les tribunaux ont estimé relever, en grande partie, de la compétence provinciale, échappent à cette compétence chaque fois que le commerce de l'assurance ou les relations de travail revêtent une portée nationale. Il n'est pas difficile de voir où mène ce raisonnement: un aspect fondamental de la constitution, son caractère fédéral, la distribution des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales, disparaîtrait rapidement.

Je ne peux me convaincre que le premier moyen constitue un exposé correct du droit sur la question. Il va à l'encontre d'une jurisprudence bien établie. Il est fondé sur une qualification erronée de la *Loi anti-inflation*. Quant aux arrêts invoqués à l'appui de ce moyen, à mon avis, ils ne disent pas ce que l'on veut leur faire dire car les conditions dont ils traitent se distinguent clairement de celles de la présente affaire.

J'ai mentionné ci-dessus plusieurs arrêts portant sur le contrôle et la réglementation du commerce

trade, to marketing, to the contract of employment and to property and civil rights, which are in contradiction with the first submission. There is no need to repeat them. But I should like to add a few quotations drawn from those authorities and others.

In the *Insurance Reference* case<sup>63</sup>, the dissenting judges had referred to the magnitude of the insurance business, described as “enormous if not colossal” and thought it had attained such dimensions as to affect the body politic of Canada so that Parliament could regulate it under its general power or under its trade and commerce power. Duff J., as he then was, who, with the majority, took a different view, had this to say on the dimensions of the insurance business: (at p. 304)

“I do not think that the fact that the business of insurance has grown to great proportions affects the question in the least. The importance of some such provisions as this Act contains may be conceded. The question is: On what ground can it be contended that this is a matter which because of its importance has ceased to be substantially of local interest? The matter of the solvency and honesty of persons assuming fiduciary relations is at least as important as the matter of the solvency of the insurance companies. It would be difficult to argue that the qualifications of trustees and executors and financial agents is a matter with which the Dominion could deal by a uniform law applicable to the whole Dominion. The Act before us illustrates the extremes to which people may be carried when acting upon the theory that because a given matter is large and of great public importance it is for that reason a matter which is not substantially local in each of the provinces”.

The Judicial Committee agreed with the majority of this Court. It held that the trade and commerce power did not extend to the regulation of a particular trade and that the regulation of the insurance business—apart from such as was carried on by foreign companies—could not be effected by Parliament. It endorsed the position of Duff J., in the following words:

“No doubt the business of insurance is a very important one, which has attained to great dimensions in Canada.

<sup>63</sup> (1913), 48 S.C.R. 260.

local, sur la mise en marché, sur le contrat de travail et sur la propriété et les droits civils, qui vont à l'encontre du premier moyen. Il n'est pas nécessaire de les répéter. J'aimerais toutefois ajouter quelques citations tirées de ces arrêts et de quelques autres.

Dans le *Renvoi sur les assurances*<sup>63</sup>, les juges dissidents signalent l'ampleur prise par le commerce de l'assurance, décrit comme [TRADUCTION] «énorme sinon colossal» et se disent d'avis qu'il a atteint des dimensions telles qu'il influe sur le corps politique du Canada, si bien que le Parlement peut le réglementer en vertu de son pouvoir général ou en vertu de son pouvoir relatif aux échanges et au commerce. Le juge Duff, alors juge puiné, conclut autrement avec la majorité; il déclare ce qui suit au sujet de la dimension du commerce de l'assurance: (à la p. 304)

[TRADUCTION] «A mon avis, le fait que le commerce de l'assurance ait pris des proportions importantes n'est en aucune façon un facteur pertinent. L'importance de certaines dispositions de la Loi peut être admise. La question est la suivante: sur quoi peut-on se fonder pour prétendre que cette matière, en raison de son importance, a cessé d'être d'intérêt local? La question de la solvabilité et de l'honnêteté des personnes agissant à titre de fiduciaires est au moins aussi importante que celle de la solvabilité des compagnies d'assurance. Il serait difficile de prétendre que les qualités requises des fiduciaires, des exécuteurs et des agents financiers est une question susceptible d'être réglementée par une loi uniforme applicable à l'ensemble du Dominion. La loi à l'étude illustre les extrêmes auxquels il est possible de se laisser aller si l'on se base sur la théorie selon laquelle il suffit qu'une matière importe grandement à l'intérêt public pour qu'elle ne soit pas effectivement d'intérêt local dans chacune des provinces».

Le Comité judiciaire souscrit aux conclusions de la majorité de la Cour. Il décide que le pouvoir relatif aux échanges et au commerce ne s'étend pas à la réglementation d'un commerce donné et que la réglementation du commerce de l'assurance—sauf s'il est exploité par des sociétés étrangères—n'est pas du ressort du Parlement. Il se range à l'avis du juge Duff, dans les termes suivants:

[TRADUCTION] «Il n'y a pas de doute que le commerce d'assurances est très important et qu'il a pris beaucoup

<sup>63</sup> (1913), 48 R.C.S. 260.

But this is equally true of other highly important and extensive forms of business in Canada which are to-day freely transacted under provincial authority. Where the British North America Act has taken such forms of business out of provincial jurisdiction, as in the case of banking, it has done so by express words which would have been unnecessary had the argument for the Dominion Government addressed to the Board from the Bar been well founded".

(*Attorney General for Canada v. Attorney General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588). (at p. 597)

In the *Board of Commerce* case, this Court and the Judicial Committee were called upon to decide the validity of federal legislation enacted to prevent by administrative process postwar exploitation of scarcity in necessities of life by hoarding as well as unfair profits and combines in restraint of trade. The legislation was not a temporary one and did not purport to be a measure to deal with a national emergency. The members of this Court divided equally. Duff J., who took the view that the legislation was invalid, made the following comment on the question whether the legislation came under the general power of Parliament:

"The consequences of this proposed view of the residuary clause, can be illustrated by the present legislation. The scarcity of necessities of life, the high cost of them, the evils of excessive profit taking, are matters affecting nearly every individual in the community and affecting the inhabitants of every locality and every province collectively as well as the Dominion as a whole. The legislative remedy attempted by section 18 is one of many remedies which might be suggested. One could conceive, for example, a proposal that there should be a general restriction of credits, and that the business of money lending should be regulated by a commission appointed by the Dominion Government with powers conferred by Parliament. Measures to increase production might conceivably be proposed and to that end nationalization of certain industries and even compulsory allotment of labour. In truth if this legislation can be sustained under the residuary clause, it is not easy to put a limit to the extent to which Parliament through the instrumentality of commissions (having a large discretion in assigning the limits of their own jurisdiction, see sec. 16), may from time to time in the vicissitudes of national trade, times of high prices, times of stagnation

d'ampleur au Canada. La chose est également vraie, cependant, d'autres genres de commerce très importants au Canada, lesquels sont aujourd'hui librement exercés en vertu de lois provinciales. Là ou l'Acte de l'Amérique du Nord britannique exclut du domaine provincial ces genres de commerce, telles les opérations de banque, on y trouve des termes précis dont la nécessité ne se serait pas fait sentir si l'exposé fait par l'avocat du gouvernement fédéral à la Chambre avait été bien fondé.»

(*Attorney General for Canada v. Attorney General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588). (à la p. 597)

Dans l'arrêt *Board of Commerce*, la Cour et le Comité judiciaire devaient se prononcer sur la validité d'une loi fédérale adoptée pour empêcher, par des voies administratives, l'exploitation, au cours de l'après-guerre, de la situation de pénurie des biens nécessaires à la vie par l'accumulation de ceux-ci ainsi que par la réalisation de profits excessifs et par des coalitions pour restreindre le commerce. La Loi n'avait pas un caractère temporaire et n'était pas présentée comme étant une mesure prise pour faire face à une situation d'urgence nationale. La Cour s'est divisée également. Le juge Duff, qui était d'avis que la Loi était invalide, a fait les observations suivantes sur la question de savoir si la Loi s'inscrivait dans les limites du pouvoir général du Parlement:

[TRADUCTION] «La présente loi illustre les conséquences de cette interprétation proposée de la clause résiduaire. La rareté des choses nécessaires à la vie, leur prix élevé, le mal causé par le profit excessif, sont des questions qui touchent presque chaque membre de la collectivité, de même que les habitants de chaque localité et de chaque province collectivement aussi bien que du Dominion dans son ensemble. Le remède législatif que tente d'apporter l'article 18 n'est qu'un des nombreux remèdes possibles. On peut imaginer, par exemple, une proposition portant restriction générale du crédit et réglementation du commerce du prêt d'argent par une commission nommée par le gouvernement du Dominion et investie de pouvoirs conférés par le Parlement. On pourrait aussi proposer des mesures visant à augmenter la production et, à cette fin, la nationalisation de certaines industries et même la répartition forcée de la main-d'œuvre. En vérité, si l'on fonde la validité de cette loi sur la clause résiduaire, reste-t-il des cas où le Parlement, par l'entremise de commissions (qui ont une large discrétion pour délimiter leur propre compétence, voir l'art. 16), ne peut s'ingérer dans les champs de compétence provinciaux, lorsque le commerce national

and low prices and so on, supersede the authority of the provincial legislatures". ((1920), 60 S.C.R. 512, at p. 513).

The Judicial Committee held the legislation invalid: it was not passed because of highly exceptional circumstances; it interfered with property and civil rights; it was not aided by the power of Parliament over trade and commerce or over criminal law.

In the *Natural Products Marketing Act* case<sup>64</sup>, Duff J., referred again to the great importance of the legislation invalidated in the *Board of Commerce* case: (at pp. 422, 423)

"The statute was supported on various grounds and, among others, on the ground that in the year 1919, when it was enacted, the evils of hoarding and high prices in respect of the necessaries of life had attained such dimensions 'as to affect the body politic of Canada.' Nobody denied the existence of the evil. Nobody denied that it was general throughout Canada. Nobody denied the importance of suppressing it. Nobody denied that it prejudiced and seriously prejudiced the well being of the people of Canada as a whole, or that in a loose, popular sense of the words it 'affected the body politic of Canada.' Nevertheless, it was held that these facts did not constitute a sufficient basis for the exercise of jurisdiction by the Dominion Parliament under the introductory clause in the manner attempted. The Board said that in special circumstances, such as those of a great war, the interest of the Dominion in the matters might conceivably become of such paramount and overriding importance as to lie outside the heads of section 92 and not be covered by them. But it is, they held, quite another matter to say that under normal circumstances, general Canadian policy can justify interference, on the scale of the statutes then in controversy, with the property and civil rights of the inhabitants of the provinces."

His opinion was affirmed by the Judicial Committee and was explicitly approved on the question of the general power of Parliament:

"There was a further attempt to support the Act upon the general powers to legislate for the peace, order and

<sup>64</sup> [1936] S.C.R. 398.

connaît des difficultés, en période de hausse de prix, en période de stagnation et de baisse des prix, et ainsi de suite?" ((1920), 60 R.C.S. 512, à la p. 513).

Le Comité judiciaire a décidé que la Loi était invalide, du fait qu'elle n'avait pas été adoptée en raison de circonstances tout à fait exceptionnelles, qu'elle empiétait sur la propriété et les droits civils et qu'on ne pouvait invoquer à son appui le pouvoir du Parlement en matière d'échanges et de commerce ou en matière de droit criminel.

Dans l'arrêt sur la *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*<sup>64</sup>, le juge Duff a de nouveau mentionné la grande importance de la loi déclarée invalide dans l'arrêt *Board of Commerce*: (aux pp. 422 et 423)

[TRADUCTION] «Plusieurs motifs furent invoqués à l'appui de ladite loi. On avança, entre autres choses, qu'en l'année 1919, lors de l'adoption de cette mesure législative, l'accaparement et la cherté des choses nécessaires à la vie avaient pris des proportions assez considérables pour «atteindre le corps politique du Canada». Personne ne disconvenait de l'existence de ce mal. Personne ne refusait d'admettre qu'il sévissait dans tout le Canada. Personne ne niait l'opportunité de le supprimer. Personne ne niait qu'il préjudiciât gravement au bien-être du peuple canadien en général ou «intéressât le corps politique du Canada», dans l'acception large ou populaire de cette dernière expression. Néanmoins, il fut décidé que ces faits ne suffisaient pas pour permettre au Parlement fédéral de légiférer en conformité de la clause initiale, ainsi qu'il a tenté de le faire. La Chambre déclara que, dans des circonstances spéciales, comme une grande guerre, l'intérêt du Dominion en ces matières pourrait, croit-on, acquérir une importance primordiale et supérieure au point de le rendre étranger aux rubriques de l'article 92. Cependant, ajoute la Chambre; c'est une tout autre chose que d'affirmer que, dans les circonstances normales, la politique générale du Canada peut légitimer une ingérence, à l'échelle des lois alors en discussion, dans la propriété et les droits civils des habitants des provinces.»

L'opinion du juge Duff a été confirmée par le Comité judiciaire et elle a été explicitement approuvée sur la question du pouvoir général du Parlement:

[TRADUCTION] «On a aussi tenté d'invoquer à l'appui de la loi les pouvoirs généraux de légiférer pour la paix,

<sup>64</sup> [1936] R.C.S. 398.

good government of Canada. Their Lordships have already dealt with this matter in their previous judgments in this series and need not repeat what is there said. The judgment of the Chief Justice in this case is conclusive against the claim for validity on this ground." ([1937] A.C. 377 at p. 387).

In the *Unemployment Insurance reference*<sup>65</sup>, the following submission, amongst others, was made in the factum of the Attorney General for Canada in support of the *Employment and Social Insurance Act*, 1935 (Can.), c. 38.

It is submitted that the Employment and Social Insurance Act is a law for the peace, order and good government of Canada within the scope of the residuary power of the Parliament of Canada,

(a) because unemployment presents characteristics which render it unquestionably a matter of national interest and importance and has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion;

(b) because unemployment, through the operation of technological developments and other economic causes, has become, from a national and not a merely local or provincial point of view, a seasonal and cyclical condition and in consequence a recurrent problem of national proportions, interest and importance;

(c) because unemployment being a national problem, it is for the Parliament of Canada to determine the best method of coping with it, with a view to averting or diminishing its effects;

(d) because the said Act is, in its pith and substance, designed to deal with unemployment as a national problem to the end of preventing and abating the effects of unemployment; and

(e) because the subject matter of the said Act transcends the scope of provincial legislative authority under s. 92.

As in the present case, Ontario supported the federal legislation on substantially the same grounds.

Still, the majority of this Court held the legislation *ultra vires* of Parliament and was affirmed by the Judicial Committee. Counsel for Canada is reported to have conceded that there was not "an emergency in the strict sense" but again re-invoked

<sup>65</sup> [1936] S.C.R. 427.

l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Leurs Seigneuries ont déjà traité de cette question dans leurs jugements antérieures de la présente série et point n'est besoin d'en répéter la teneur. La décision du juge en chef dans la présente affaire infirme complètement toute possibilité de validité fondée sur ce motif.» ([1937] A.C. 377, à la p. 387).

Dans le *Renvoi sur l'assurance-chômage*<sup>65</sup>, le moyen suivant, entre autres, est exposé dans le factum du procureur général du Canada à l'appui de la *Loi sur le placement et les assurances sociales*, 1935 (Can.), c. 38.

[TRADUCTION] La Loi sur le placement et les assurances sociales est une loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada que le Parlement du Canada est compétent à adopter en vertu de son pouvoir résiduaire

a) parce que le chômage présente des caractéristiques qui en font indubitablement une question d'importance et d'intérêt nationaux et qu'il a atteint des proportions telles qu'il affecte le corps politique du Dominion;

b) parce que le chômage, par suite d'innovations technologiques et d'autres facteurs de nature économique, est devenu, du point de vue national et non pas seulement local ou provincial, une condition saisonnière et cyclique et, en conséquence, un problème chronique de proportions, d'intérêt et d'importance nationaux;

c) parce que, le chômage étant un problème national, il appartient au Parlement du Canada de déterminer les meilleurs moyens de le combattre et de parer ainsi à ses effets ou de les atténuer;

d) parce que ladite loi, de par son caractère véritable, est destinée à combattre le problème national que constitue le chômage dans le but de parer à ses effets et de les atténuer; et

e) parce que le sujet de ladite loi transcende la compétence législative provinciale en vertu de l'art. 92.

Comme dans la présente affaire, et en invoquant essentiellement les mêmes moyens, l'Ontario a appuyé la Loi fédérale.

Or, la majorité de la Cour décide que la Loi est *ultra vires* du Parlement et sa décision est confirmée par le Comité judiciaire. L'avocat représentant le gouvernement fédéral aurait admis qu'il n'y avait pas [TRADUCTION] «de situation d'urgence

<sup>65</sup> [1936] R.C.S. 427.

the great dimensions of the problem of unemployment. The Judicial Committee had this to say:

"A strong appeal, however, was made on the ground of the special importance of unemployment insurance in Canada at the time of, and for some time previous to, the passing of the Act. On this point it becomes unnecessary to do more than to refer to the judgment of this Board in the reference on the three labour Acts, and to the judgment of the Chief Justice in the Natural Products Marketing Act which, on this matter, the Board have approved and adopted. It is sufficient to say that the present Act does not purport to deal with any special emergency. It finds itself in the preamble on general world-wide conditions referred to in the Treaty of Peace: it is an Act whose operation is intended to be permanent: and there is agreement between all the members of the Supreme Court that it could not be supported upon the suggested existence of any special emergency. Their Lordships find themselves unable to differ from this view." ([1937] A.C. 355, at p. 365).

It took a constitutional amendment to add "*Unemployment insurance*" to the list of specific federal powers. (*British North America Act, 1940* (U.K.))

Those authorities, particularly the *Board of Commerce* case, upon which Parliament, the Provinces and the Courts have relied for so many years as expressing the state of the law are totally incompatible with the first submission.

This submission is predicated upon the proposition that the subject matter of the *Anti-Inflation Act*, its pith and substance, is inflation or the containment and reduction of inflation.

To characterize a law is but to give a name to its content or subject matter in order to classify it into one or the other of the classes of matters mentioned in s. 91 or s. 92 of the Constitution. These classes of matters are themselves so many labels bearing a more or less specific name, except the general power of Parliament to make laws in relation to matters not coming within the classes of matters exclusively assigned to the Provinces—a label specific only in a negative way—and except the power of the Provinces in relation to all matters of a merely local or private nature—a label

au sens strict», pour ensuite faire à nouveau état des vastes dimensions du problème du chômage. Voici ce que déclare le Comité judiciaire:

[TRADUCTION] «On a fortement souligné cependant l'importance spéciale que revêtait l'assurance-chômage au Canada, tant au moment de l'adoption de cette loi que pendant une certaine période antérieure. En la matière, il devient inutile de faire plus que de nous référer au jugement de cette chambre sur la consultation relative aux trois lois concernant le travail et à la décision du juge en chef touchant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, décision que cette chambre a approuvée et adoptée sur ce point. Il suffit de dire que la présente loi ne vise à résoudre aucun cas d'urgence spéciale. Elle s'appuie, dans le préambule, sur la situation mondiale mentionnée au Traité de paix. C'est une loi dont l'application est destinée à devenir permanente et tous les juges de la Cour suprême sont d'avis que cette loi ne saurait se justifier par l'existence prétendue d'une situation d'urgence. Leurs Seigneuries ne croient pas pouvoir contredire cette opinion.» ([1937] A.C. 355, à la p. 365).

Il a fallu un amendement constitutionnel pour ajouter les mots «*L'assurance-chômage*» à la liste des pouvoirs fédéraux spécifiques. (*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1940* (U.K.))

Cette jurisprudence, notamment l'arrêt *Board of Commerce*, sur laquelle le Parlement, les provinces et les tribunaux s'appuient depuis tant d'années, exprime l'état du droit. Elle est totalement incompatible avec le premier moyen.

Ce moyen est fondé sur la prémisse selon laquelle le sujet qui donne à la *Loi anti-inflation* son caractère véritable, c'est l'inflation ou son endiguement et sa réduction.

Qualifier une loi, c'est tout simplement donner un nom à son contenu ou au sujet dont elle traite pour la faire tomber dans l'une ou l'autre des catégories de sujets mentionnés aux art. 91 ou 92 de la Constitution. Ces catégories de sujets ne sont elles-mêmes que des étiquettes plus ou moins spécifiques, sauf le pouvoir général du Parlement de faire des lois relativement aux matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux provinces,—désignation spécifique dans un sens purement négatif—, et sauf le pouvoir des provinces relativement à toutes les

unspecific except mainly with regard to dimensions— This leaves some forty-six specific labels, thirty-one of which are in the federal list and fifteen of which are in the provincial list.

But there are in language a great many expressions other than those used for the labels in the federal and the provincial lists. Those innumerable other expressions, often broader and more extensive than those of s. 91 and s. 92, may, apart from any issue of colourability, be employed in the title of a statute or to describe a statute. The expression “inflation” or “the containment and reduction of inflation” are of that nature. Needless to say, their use in the title of a statute or as an attempt to characterize a statute does not suffice by far in disposing of the characterization or in taking the matter with which in fact they deal outside the ambit of provincial jurisdiction. It is necessary to look at the reality of the matter or of the matters with which in effect they deal.

It is possible to invent such matters by applying new names to old legislative purposes. There is an increasing tendency to sum up a wide variety of legislative purposes in single, comprehensive designations. Control of inflation, environmental protection, and preservation of the national identity or independence are examples.

Many matters within provincial jurisdiction can be transformed by being treated as part of a larger subject or concept for which no place can be found within that jurisdiction. This perspective has a close affinity to the notion that there must be a single, plenary power to deal effectively and completely with any problem. The future of the general power, in the absence of emergency, will depend very much on the approach that the courts adopt to this issue of characterization.

“*Sir Lyman Duff and the Constitution*” by Professor Gerald LeDain, Q.C., as he then was, (1974), 12 Osgoode Hall Law Journal, 261 at p. 293.

(See also “*Unity and Diversity in Canadian Federalism*” by Professor W.R. Lederman, Q.C.,

matières d’une nature purement locale ou privée— désignation dépourvue de toute spécificité sauf peut-être en ce qui concerne les dimensions—. Il reste quelque quarante-six désignations spécifiques, dont trente et une figurent dans l’énumération des pouvoirs fédéraux et quinze dans celle des pouvoirs provinciaux.

Mais il existe une foule d’expressions autres que les désignations qui figurent dans la liste des pouvoirs fédéraux et provinciaux. Ces expressions, d’une portée souvent plus large que celles figurant aux art. 91 et 92, peuvent, sans pour autant constituer un artifice, être employées dans le titre d’une loi ou pour décrire une loi. Les expressions «inflation» ou «endiguement et réduction de l’inflation» sont de cet ordre. Est-il besoin de le dire, leur emploi dans le titre d’une loi ou dans le but de décrire une loi ne suffit pas, il s’en faut, à faire foi de la nature véritable de la loi ou à faire sortir la matière sur laquelle elle porte véritablement du champ de compétence provinciale. Il est nécessaire de se demander sur quelle matière la loi porte véritablement.

[TRADUCTION] Il est possible d’inventer de telles matières en donnant de nouvelles désignations à des objets législatifs déjà connus. On tend de plus en plus à placer toute une gamme d’objets législatifs sous une désignation unique globale. Le contrôle de l’inflation, la protection de l’environnement et la préservation de l’identité ou de l’indépendance nationales en sont des exemples.

Il est possible de transformer un grand nombre de matières de compétence provinciale en les traitant comme faisant partie d’un sujet ou d’un concept plus large qui, lui, ne figure pas parmi les matières de compétence provinciale. Cette façon de voir se rapproche beaucoup de la notion selon laquelle il doit exister un pouvoir unique et plénier pour que puisse être apporté aux divers problèmes une solution efficace et complète. La physionomie que va prendre le pouvoir général, lorsqu’il n’y a pas de situation d’urgence, dépend dans une large mesure de l’attitude que vont adopter les tribunaux sur cette question de qualification.

*Sir Lyman Duff and the Constitution*, par le professeur Gerald LeDain, c.r.,—il n’était pas encore juge,—(1974), 12 Osgoode Hall Law Journal, 261, à la p. 293.

(Voir aussi *Unity and Diversity in Canadian Federalism*, par le professeur W. R. Lederman,

(1975), 53 Canadian Bar Review 596. I am much indebted to these two articles).

The "containment and reduction of inflation" can be achieved by various means including monetary policies,—a federal field—, the reduction of public expenditures,—federal, provincial and municipal—and the restraint of profits, prices and wages,—a federal or a provincial field depending on the sector—.

I have no reason to doubt that the *Anti-Inflation Act* is part of a more general program aimed at inflation and which may include fiscal and monetary measures and government expenditure policies. I am prepared to accept that inflation was the occasion or the reason for its enactment. But I do not agree that inflation is the subject matter of the Act. In order to characterize an enactment, one must look at its operation, at its effects and at the scale of its effects rather than at its ultimate purpose where the purpose is practically all embracing. If for instance Parliament is to enact a tax law or a monetary law as a part of an anti-inflation program no one will think that such laws have ceased to be a tax law or a monetary law and that they have become subsumed into their ultimate purpose so that they should rather be characterized as "anti-inflation laws", an expression which, in terms of actual content, is not meaningful. They plainly remain and continue to be called a tax law or a monetary law, although they have been enacted by reason of an inflationary situation. When the Bank of Canada changes its rate of interest, it must obviously take inflation into account; even if inflation is the main reason for such a measure, this measure will still be characterized by everyone as a central banking measure relating to interest. The same would also be said of a measure relating to the issue of currency; although it may have been dictated by inflationary trends, it remains a measure relating to currency, coinage or the issue of paper money. Similarly, the *Anti-Inflation Act* is, as its preamble states, clearly a law relating to the control of profit margins, prices, dividends and compensation, that is, with respect to the provincial private sector, a law relating to the regulation of local trade, to contract

c.r., (1975), 53 Canadian Bar Review 596. Je dois beaucoup à ces deux articles).

Il est possible d'avoir recours à divers moyens pour réaliser l'«endiguement et la réduction de l'inflation», dont les politiques monétaires—un domaine de compétence fédérale—, la réduction des dépenses publiques—fédérales, provinciales et municipales—et la restriction des profits, des prix et des salaires—domaine de compétence fédérale ou provinciale, selon les secteurs.

Je ne doute pas que la *Loi anti-inflation* fait partie d'un programme plus général visant à combattre l'inflation qui peut inclure des mesures fiscales et monétaires ainsi que des politiques de réduction des dépenses publiques. Je suis disposé à admettre que l'inflation a constitué l'occasion ou la raison de la promulgation de cette loi, mais je n'accepte pas qu'elle en constitue le sujet. Pour qualifier une disposition législative, il faut examiner son opération, ses effets et l'étendue de ceux-ci plutôt que son but ultime lorsque ce dernier embrasse tout. Si, par exemple, le Parlement adopte une loi fiscale ou une loi monétaire dans le cadre d'un programme de lutte à l'inflation, personne n'ira prétendre que ces lois ont cessé d'être des lois fiscales ou monétaires et qu'elles se confondent avec leur but ultime, ce qui en ferait des «lois anti-inflation», expression qui ne veut rien dire quant à sa teneur réelle. Manifestement ces lois resteraient des lois fiscales ou monétaires et l'on continuerait de les appeler ainsi, même si leur adoption était attribuable aux problèmes causés par l'inflation. Lorsque la Banque du Canada change son taux d'intérêt, elle tient compte de l'inflation, de toute évidence; mais même si l'inflation est la raison principale de l'adoption de cette mesure, tout le monde l'appellera une mesure relative à l'intérêt prise par la banque centrale. Il en irait de même d'une mesure relative à l'émission de monnaie; même si elle a été rendue nécessaire par une tendance inflationniste, elle reste une mesure relative au cours monétaire, au monnayage ou à l'émission de papier-monnaie. De même, la *Loi anti-inflation*, comme son préambule l'indique, est manifestement une loi relative au contrôle des marges bénéficiaires, des prix, des dividendes et des rémunérations, soit, en ce qui concerne le

and to property and civil rights in the provinces, enacted as part of a program to combat inflation. Property and civil rights in the provinces are, for the greater part, the pith and substance or the subject matter of the *Anti-Inflation Act*. According to the Constitution, Parliament may fight inflation with the powers put at its disposal by the specific heads enumerated in s. 91 or by such powers as are outside of s. 92. But it cannot, apart from a declaration of national emergency or from a constitutional amendment, fight inflation with powers exclusively reserved to the provinces, such as the power to make laws in relation to property and civil rights. This is what Parliament has in fact attempted to do in enacting the *Anti-Inflation Act*.

The authorities relied upon by Counsel for Canada and Ontario in support of the first submission are connected with the constitutional doctrine that became known as the national concern doctrine or national dimension doctrine. Sir Montague Smith was the first, I believe, to use the expression "a subject of general concern to the Dominion" in *Russell v. The Queen*<sup>66</sup> at p. 841, and Lord Watson, in the *Local Prohibition* case<sup>67</sup>, coined the two names later given to the doctrine: (at p. 361)

"Their Lordships do not doubt that some matters, in their origin local and provincial, might attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion, and to justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation or abolition in the interest of the Dominion. But great caution must be observed in distinguishing that which is local and provincial and therefore within the jurisdiction of the provincial legislatures, and that which has ceased to be merely local or provincial, and has become matter of national concern, in such a sense as to bring it within the jurisdiction of the Parliament of Canada".

The *Russell* case is a special case. It is not easy to reconcile with the *Local Prohibition* case unless it be thought that the promotion of temperance is

secteur privé provincial, une loi relative à la réglementation du commerce local, aux contrats et à la propriété et aux droits civils dans les provinces, adoptée dans le cadre d'un programme de lutte à l'inflation. La propriété et les droits civils dans les provinces sont, pour la plus grande part, l'essence et la substance ou le sujet de la *Loi anti-inflation*. Conformément à la Constitution, le Parlement peut combattre l'inflation en se servant des pouvoirs dont il est investi par les divers paragraphes de l'art. 91 ou des pouvoirs qui ne sont pas énumérés à l'art. 92. Mais il ne peut, à moins de déclarer qu'existe une situation d'urgence nationale ou à moins d'amendement à la Constitution, combattre l'inflation avec les pouvoirs exclusivement réservés aux provinces, tels que le pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droits civils. C'est ce que le Parlement a en fait tenté de faire en adoptant la *Loi anti-inflation*.

La jurisprudence invoquée par les avocats représentant le Canada et l'Ontario à l'appui du premier moyen se rattache à la doctrine constitutionnelle maintenant connue sous le nom de doctrine de l'intérêt national ou doctrine de la dimension nationale. Sir Montague Smith a été le premier, je crois, à employer l'expression [TRADUCTION] «le sujet est d'intérêt général pour le Dominion» dans *Russell v. The Queen*<sup>66</sup> à la p. 841, et lord Watson, dans l'arrêt *Local Prohibition*<sup>67</sup>, a utilisé pour la première fois les deux expressions sous lesquelles la doctrine est aujourd'hui connue: (à la p. 361)

[TRADUCTION] «Leurs Seigneuries ne doutent pas que certaines matières à l'origine locales et provinciales puissent atteindre des proportions telles qu'elles affecteraient le corps politique du Dominion, permettant ainsi au Parlement canadien d'adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition dans l'intérêt du Dominion. Toutefois, il faut exercer une grande prudence en distinguant ce qui est local et provincial, et par conséquent du ressort des législatures provinciales, d'avec ce qui a cessé d'être purement local ou provincial pour revêtir un aspect national, de façon à devenir de la compétence du Parlement du Canada.

L'arrêt *Russell* est particulier. Il n'est pas facile de le réconcilier avec l'arrêt *Local Prohibition* à moins de dire que l'incitation à la tempérance est

<sup>66</sup> (1882), 7 App. Cas. 829.

<sup>67</sup> [1896] A.C. 348.

<sup>66</sup> (1882), 7 App. Cas. 829.

<sup>67</sup> [1896] A.C. 348.

a matter of concurrent jurisdiction such as agriculture and immigration. Lord Watson implied some reservations about the *ratio* in *Russell* when he wrote as follows in the *Local Prohibition* case: (at p. 362)

The judgment of this Board in *Russell v. Reg.* has relieved their Lordships from the difficult duty of considering whether the Canada Temperance Act of 1886 relates to the peace, order and good government of Canada, in such sense as to bring its provisions within the competency of the Canadian Parliament . . . neither the Dominion nor the Provinces were represented in the argument . . . It . . . appears . . . that the decision in *Russell v. Reg.* must be accepted as an authority to the extent to which it goes, namely, that the restrictive provisions of the Act of 1886, when they have been duly brought into operation in any provincial area within the Dominion, must receive effect as valid enactments relating to the peace, order and good government of Canada.”

Viscount Haldane was also to make an attempt at explaining *Russell* away in *Snider*. It is perhaps unfortunate that a case with a history as chequered as *Russell* be sometime regarded as the authority which gave birth to the national concern doctrine. The issue was the validity of the *Canada Temperance Act*, 1878 (it was to be included in subsequent revisions of the federal statutes). This Act, wherever put in force in Canada, prohibited the sale of intoxicating liquors except in wholesale quantities or for certain purposes, regulated traffic in the excepted cases and made violations of the prohibitions and regulations offences punishable by fine and third and subsequent offences punishable by imprisonment. The Act was held to be *intra vires* of Parliament. The Judicial Committee came close to characterizing the Act as relating to criminal law; however it found it unnecessary to classify its provisions in the classes of subjects enumerated in s. 91 of the Constitution; it found that the subject of the Act was to promote temperance throughout Canada by means of a uniform law; this subject, although it affected property and civil rights in some incidental way, did not fall within any of the classes of subjects assigned exclusively to the provincial legislatures and was one of general concern.

une question de compétence concurrente, comme l'agriculture et l'immigration. Lord Watson a laissé entendre qu'il avait des réserves au sujet du *ratio* de l'arrêt *Russell*; il a en effet déclaré ce qui suit dans l'arrêt *Local Prohibition*: (à la p. 362)

[TRADUCTION] «Le jugement de cette chambre dans *Russell v. The Queen*, dispense leurs Seigneuries de la pénible obligation d'avoir à examiner si l'Acte de tempérance du Canada, 1886, est relatif à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada, de façon à faire entrer ses dispositions dans les attributions du Parlement canadien . . . Ni le Dominion, ni les provinces n'étaient représentés au débat . . . La décision dans *Russell v. The Queen* a, selon leurs Seigneuries, valeur de précédent dans les limites de sa portée, savoir, que les dispositions limitatives de l'Acte de 1886, une fois dûment mises en vigueur dans une région provinciale quelconque du Dominion, doivent produire l'effet de dispositions valides relatives à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada.»

Dans l'arrêt *Snider*, le vicomte Haldane allait essayer, lui aussi, d'expliquer l'arrêt *Russell*. Il est regrettable peut-être qu'un arrêt qui a connu tant de vicissitudes que l'arrêt *Russell* soit parfois considéré comme celui qui a donné naissance à la doctrine de la dimension nationale. Dans l'arrêt *Russell*, le litige portait sur la validité de la *Loi de tempérance du Canada*, 1878 (qui figure d'ailleurs dans les révisions subséquentes des statuts fédéraux). Cette loi, partout où elle était en vigueur au Canada, interdisait la vente de boissons enivrantes, sauf la vente en gros ou pour certaines fins, réglait le commerce dans ces derniers cas et faisait de la violation des interdictions et de la réglementation des infractions punissables par des amendes et même, dans le cas d'une troisième infraction et des infractions subséquentes, par l'emprisonnement. Il a été décidé que la Loi était *intra vires* du Parlement. Le Comité judiciaire vient près de donner à la Loi la qualification de loi relative au droit criminel, mais il décide qu'il n'est pas nécessaire de la rattacher à l'une des catégories de sujets énumérés à l'art. 91 de la Constitution; il statue que le sujet de la Loi est l'incitation à la tempérance partout au Canada au moyen d'une loi uniforme et que ce sujet, même s'il touche à la propriété et aux droits civils de façon accessoire, ne tombe pas dans une des catégories de sujets assignés exclusivement aux législatures provinciales et qu'il est d'intérêt général.

Even before the *Russell* case, it had been assumed by the Judicial Committee in *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*<sup>68</sup>, at pp. 116, 117, that the incorporation of companies for objects other than provincial falls within the general power of Parliament as it does not come within the enumerated powers of the provinces. This was affirmed later in *John Deere Plow Company v. Wharton*<sup>69</sup>, at p. 340 with the additional comment that this subject "may be properly regarded as a matter affecting the Dominion generally and covered by the expression 'the peace, order, and good government of Canada'."

In the *Aeronautics* case, the Judicial Committee held that the whole subject of aeronautics belonged to exclusive federal jurisdiction: an empire treaty under s. 132 which gave jurisdiction to Parliament covered almost every conceivable matter relating to aerial navigation; Parliament could also legislate with respect to other aspects of the subject under some of its specific powers; if any small portion of the subject was left, jurisdiction to deal with it was not expressly vested in the provinces and it necessarily fell within federal jurisdiction; the Judicial Committee was also influenced by the fact that "aerial navigation is a class of subject which has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion".

The *ratio* of the *Radio* case is not altogether clear. It is linked with the power to implement treaties other than empire treaties, a question with which we are not concerned here. It was held that the control and regulation of radio communication came within exclusive federal authority because broadcasting was an undertaking connecting provinces together and extending beyond the limits of provinces; it also came under the power of Parliament with respect to telegraphs, this word being given a wide sense; the *Aeronautics* case however could not be put on one side; there were various sentences in the *Aeronautics* case "which might be

Même avant l'arrêt *Russell*, il avait été pris pour acquis par le Comité judiciaire, dans *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*<sup>68</sup>, aux pp. 116 et 117, que la constitution de compagnies pour des objets autres que provinciaux relève du pouvoir général du Parlement, étant donné qu'elle ne correspond à aucun des pouvoirs énumérés des provinces. La proposition a d'ailleurs été confirmée plus tard dans l'arrêt *John Deere Plow Company v. Wharton*<sup>69</sup>, à la p. 340, où l'on ajoute que cette matière [TRADUCTION] «peut être tenue pour un sujet qui concerne tout le pays et qui est compris dans l'expression «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada»».

Dans l'arrêt de l'*Aéronautique*, le Comité judiciaire décide que tout le sujet de l'aéronautique relève de la compétence exclusive du fédéral: un traité de l'Empire visé par l'art. 132, qui donnait compétence au Parlement, réglait presque toutes les questions imaginables relatives à la navigation aérienne; le Parlement pouvait aussi légiférer relativement à d'autres aspects de ce sujet en vertu de certains de ses pouvoirs spécifiques; s'il restait une petite partie du sujet relativement à laquelle la compétence n'aurait pas été expressément dévolue aux provinces, cette partie relevait nécessairement de la compétence fédérale; le Comité judiciaire a aussi été influencé par le fait que [TRADUCTION] «l'aéronautique est une matière qui a atteint des dimensions telles qu'elle affecte le corps politique du Dominion».

Le *ratio* de l'arrêt de la *Radiocommunication* n'est pas tout à fait clair. Il y est question du pouvoir de mettre en œuvre les traités autres que ceux de l'Empire, ce qui ne joue pas dans la présente affaire. On y décide que le contrôle et la réglementation de la radiocommunication relèvent de la compétence exclusive du fédéral parce que la radiodiffusion est une entreprise reliant les provinces et s'étendant au-delà de leurs limites; ce sujet se rattache aussi au pouvoir du Parlement relatif aux télégraphes, au sens large de ce terme; l'arrêt de l'*Aéronautique* ne peut toutefois être ignoré; il y a dans ce dernier arrêt divers passages [TRADUC-

<sup>68</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

<sup>69</sup> [1915] A.C. 330.

<sup>68</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

<sup>69</sup> [1915] A.C. 330.

literally transcribed to" the *Radio* case; federal jurisdiction being based on the "pre-eminent claims of s. 91", it was unnecessary to discuss whether broadcasting could have been held to fall within property and civil rights or matters of a merely local or private nature.

In the *Canada Temperance Federation* case, the Judicial Committee was asked to over-rule *Russell*. This the Judicial Committee was not prepared to do *Russell* having stood for over sixty years and the *Canada Temperance Act* having been put in operation for varying periods in many places. It fell upon Viscount Simon again to explain *Russell*. He quoted Viscount Haldane's explanation according to which *Russell* could only be supported on the assumption that, in 1878, the evil of intemperance was so great and general as to amount to a situation of national emergency, and he wrote: (at p. 205)

The first observation which their Lordships would make on this explanation of *Russell's* case is that the British North America Act nowhere gives power to the Dominion Parliament to legislate in matters which are properly to be regarded as exclusively within the competence of the provincial legislatures merely because of the existence of an emergency. Secondly, they can find nothing in the judgment of the Board in 1882 which suggests that it proceeded on the ground of emergency; there was certainly no evidence before that Board that one existed. The Act of 1878 was a permanent, not a temporary, Act, and no objection was raised to it on that account. In their Lordships' opinion, the true test must be found in the real subject matter of the legislation: if it is such that it goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole (as, for example, in the *Aeronautics* case and the *Radio* case) then it will fall within the competence of the Dominion Parliament as a matter affecting the peace, order and good government of Canada, though it may in another aspect touch on matters specially reserved to the provincial legislatures. War and pestilence, no doubt, are instances; so, too, may be the drink or drug traffic, or the carrying of arms.

TION] «que l'on pourrait littéralement transcrire aux motifs» de l'arrêt de la *Radiocommunication*; la compétence fédérale étant basée sur [TRADUCTION] «la primauté des sujets visés par l'art. 91», il n'est pas nécessaire d'examiner si l'on aurait pu décider que la radiocommunication se rattache à la propriété et aux droits civils ou à des questions de nature purement locale ou privée.

Dans l'affaire *Canada Temperance Federation*, on demande au Comité judiciaire de passer outre à l'arrêt *Russell*, ce que le Comité judiciaire refuse de faire, parce que l'arrêt *Russell* fait loi depuis plus de soixante ans et que la *Loi de tempérance du Canada* a été appliquée à bien des endroits pendant des périodes variables. C'est au vicomte Simon qu'incombe la tâche d'expliquer de nouveau l'arrêt *Russell*. Il cite l'explication du vicomte Haldane selon laquelle l'arrêt *Russell* ne peut se justifier que si l'on se fonde sur la prémisse suivante: en 1878 l'intempérance était un mal si grand et si général qu'il créait une situation d'urgence nationale; puis le vicomte Simon ajoute: (à la p. 205)

[TRADUCTION] La première observation que leurs Seigneuries feront sur cette explication de l'affaire *Russell* est que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne confère nulle part au Parlement du Dominion le pouvoir de légiférer sur des matières que l'on doit à bon droit considérer comme étant exclusivement de la compétence des législatures provinciales en raison simplement de l'existence d'une situation d'urgence. En second lieu, elles ne relèvent dans le jugement rendu par la chambre en 1882 rien qui permette de supposer qu'elle s'est fondée sur une situation d'urgence; il n'y avait certainement pas de preuve devant la chambre à cet effet. L'Acte de 1878 était une loi permanente et non temporaire, et elle n'a jamais fait l'objet de critiques à cet égard. De l'avis de leurs Seigneuries, c'est dans la vraie matière de cette législation qu'il faut en rechercher le caractère véritable: si elle est telle qu'elle dépasse les préoccupations ou les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble, par exemple, dans les affaires de l'*Aéronautique* et de la *Radiocommunication*, elle entre alors dans les attributions du Parlement du Dominion à titre de matière relative à la paix, à l'ordre et au bon du gouvernement du Canada, en dépit du fait qu'elle peut par d'autres côtés se rattacher à des matières spécifiquement réservées aux législatures provinciales. La guerre et une épidémie de peste en sont sans nul doute des exemples; il peut en être de même du trafic des boissons ou des drogues ou du port d'armes.

It is to be doubted that Viscount Simon intended to formulate an important constitutional doctrine on the basis of a case as exceptional as *Russell*. But he had to find a form of words that would account for *Russell*. It is significant that, less than a year later, the Judicial Committee was to revert to the national emergency doctrine in *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General for Canada*<sup>70</sup>.

In *Johannesson*, this Court upheld exclusive federal jurisdiction over the subject of aeronautics even though this jurisdiction could no longer be supported by an imperial treaty and by s. 132 of the Constitution. The approaches taken by various members of this Court vary. The *Canada Temperance Federation* case was referred to and quoted together with the *Radio* case and the *Aeronautics* case. It was pointed out that *in obiter* the *Aeronautics* case supported federal jurisdiction apart from s. 132 and this view seems to have met with the approval of the majority.

In the *Munro* case, this Court referred to the *Canada Temperance* case and to *Johannesson*. It held that the subject matter of the *National Capital Act* was the establishment of a region consisting of the seat of the Government of Canada and a surrounding area which was to be developed, conserved and improved "in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance." That subject was a "single" matter of national concern and was not mentioned in s. 91 and s. 92 of the Constitution; it therefore came within the sole jurisdiction of Parliament.

In my view, the incorporation of companies for objects other than provincial, the regulation and control of aeronautics and of radio, the development, conservation and improvement of the National Capital Region are clear instances of distinct subject matters which do not fall within any of the enumerated heads of s. 92 and which, by nature, are of national concern.

<sup>70</sup> [1947] A.C. 87.

Il est douteux que le vicomte Simon ait entendu formuler une doctrine constitutionnelle importante sur la base d'un cas aussi exceptionnel que l'affaire *Russell*. Mais il lui fallait trouver des mots qui expliquent la décision rendue dans *Russell*. Il est significatif que moins d'un an plus tard le Comité judiciaire soit revenu à la doctrine de la situation d'urgence nationale dans *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General for Canada*<sup>70</sup>.

Dans l'affaire *Johannesson*, la Cour confirme la compétence exclusive du fédéral sur l'aéronautique en dépit du fait qu'à l'appui de cette compétence ne peuvent plus être invoqués un traité impérial ni l'art. 132 de la Constitution. Les attitudes prises par les juges de la Cour varient. On renvoie, en citant des extraits, à l'arrêt *Canada Temperance Federation* ainsi qu'à l'arrêt de la *Radiocommunication* et à l'arrêt de l'*Aéronautique*. On signale qu'en *obiter* l'arrêt de l'*Aéronautique* confirme la compétence fédérale, abstraction faite de l'art. 132 et cette opinion semble avoir rallié la majorité.

Dans l'arrêt *Munro*, la Cour a renvoyé à l'arrêt *Canada Temperance* et à l'arrêt *Johannesson*. Elle décide que le sujet de la *Loi sur la Capitale nationale* est l'établissement d'une région comprenant le siège du gouvernement du Canada et la région avoisinante, dont il faut assurer l'aménagement, la conservation et l'embellissement [TRA-DUCTION] «afin que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale». Ce sujet est une matière «unique» d'intérêt national et n'est pas mentionné à l'art. 91 ni à l'art. 92 de la Constitution; il relève donc de la compétence exclusive du Parlement.

A mon avis, la constitution de compagnies pour des objets autres que provinciaux, la réglementation et le contrôle de l'aéronautique et de la radiocommunication, l'aménagement, la conservation et l'embellissement de la région de la capitale nationale, sont des cas clairs de sujets distincts qui ne se rattachent à aucun des paragraphes de l'art. 92 et qui, de par leur nature, sont d'intérêt national.

<sup>70</sup> [1947] A.C. 87.

I fail to see how the authorities which so decide lend support to the first submission. They had the effect of adding by judicial process new matters or new classes of matters to the federal list of powers. However, this was done only in cases where a new matter was not an aggregate but had a degree of unity that made it indivisible, an identity which made it distinct from provincial matters and a sufficient consistence to retain the bounds of form. The scale upon which these new matters enabled Parliament to touch on provincial matters had also to be taken into consideration before they were recognized as federal matters: if an enumerated federal power designated in broad terms such as the trade and commerce power had to be construed so as not to embrace and smother provincial powers (*Parson's case*) and destroy the equilibrium of the Constitution, the Courts must be all the more careful not to add hitherto unnamed powers of a diffuse nature to the list of federal powers.

The "containment and reduction of inflation" does not pass muster as a new subject matter. It is an aggregate of several subjects some of which form a substantial part of provincial jurisdiction. It is totally lacking in specificity. It is so pervasive that it knows no bounds. Its recognition as a federal head of power would render most provincial powers nugatory.

I should add that inflation is a very ancient phenomenon, several thousands years old, as old probably as the history of currency. The Fathers of Confederation were quite aware of it.

It was argued that other heads of power enumerated in s. 91 of the Constitution and which relate for example to the regulation of trade and commerce, to currency and coinage, to banking, incorporation of banks and the issue of paper money may be indicative of the breadth of Parliament's jurisdiction in economic matters. They do not enable Parliament to legislate otherwise than in

Je ne vois pas comment les arrêts qui en ont ainsi décidé peuvent être invoqués à l'appui du premier moyen. Ces arrêts ont eu pour effet d'ajouter par voie jurisprudentielle de nouvelles matières ou de nouvelles catégories de matières à la liste des pouvoirs fédéraux spécifiques. Cependant la jurisprudence n'en a ainsi décidé que dans des cas où la nouvelle matière n'était pas un agrégat mais présentait un degré d'unité qui la rendait indivisible, une identité qui la rendait distincte des matières provinciales et une consistance suffisante pour retenir les limites d'une forme. Il fallait aussi, avant de reconnaître à ces nouvelles matières le statut de matières de compétence fédérale, tenir compte de la mesure dans laquelle elles permettraient au Parlement de toucher à des matières de compétence provinciale: si un pouvoir fédéral désigné à l'art. 91 en termes généraux, tel que le pouvoir relatif aux échanges et au commerce, doit, selon la jurisprudence, être interprété de façon à ne pas embrasser et anéantir les pouvoirs provinciaux (arrêt *Parsons*) et détruire ainsi l'équilibre de la Constitution, les tribunaux doivent à plus forte raison se garder d'ajouter des pouvoirs de nature diffuse à la liste des pouvoirs fédéraux.

«L'endigement et la réduction de l'inflation» n'est pas acceptable comme nouvelle matière. C'est un agrégat de sujets divers dont certains représentent une partie importante de la compétence provinciale. C'est une matière totalement dépourvue de spécificité et dont le caractère envahissant ne connaît pas de limites; en faire l'objet d'une compétence fédérale rendrait illusoire la plupart des pouvoirs provinciaux.

Il est bon de rappeler également que l'inflation est un phénomène fort ancien, datant de plusieurs milliers d'années, aussi ancien probablement que la monnaie elle-même. Les Pères de la Confédération en étaient bien conscients.

On a soutenu que d'autres paragraphes de l'art. 91 de la Constitution, ayant trait par exemple à la réglementation des échanges et du commerce, au cours monétaire et au monnayage, aux banques, à la constitution en corporation des banques et à l'émission du papier-monnaie, indiquent bien l'étendue de la compétence du Parlement en matière économique. Ils ne sauraient toutefois

relation to their objects and it was not argued that the *Anti-Inflation Act* was in relation to their objects. The Act does not derive any assistance from those powers any more than the legislation found invalid in the *Board of Commerce* case.

For those reasons, the first submission fails.

—II—

The second submission made in support of the validity of the *Anti-Inflation Act* is that the inflationary situation was in October of 1975 and still is such as to constitute a national emergency of the same significance as war, pestilence or insurrection and that there is in Parliament an implied power to deal with the emergency for the safety of Canada as a whole; that such situation of exceptional necessity justified the enactment of the impugned legislation. The following cases, amongst others, were relied upon: *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press*<sup>71</sup>; *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General for Canada*<sup>72</sup>; *Reference as to the Validity of the Wartime Leasehold Regulations*<sup>73</sup>.

Before I deal with this second submission I should state at the outset that I am prepared to assume the validity of the following propositions:

—the power of Parliament under the national emergency doctrine is not confined to war situations or to situations of transition from war to peace; an emergency of the nature contemplated by the doctrine may arise in peace time;

—inflation may constitute such an emergency;

—Parliament may validly exercise its national emergency powers before an emergency actually occurs; a state of apprehended emergency or crisis suffices to justify Parliament in taking preventive measures including measures to contain and

<sup>71</sup> [1923] A.C. 695.

<sup>72</sup> [1947] A.C. 87.

<sup>73</sup> [1950] S.C.R. 124.

avoir pour effet de permettre au Parlement de légiférer autrement que relativement à leurs objets et on n'a pas prétendu que la *Loi anti-inflation* porte sur ces derniers. Ces pouvoirs ne peuvent servir de fondement à la validité de la Loi, pas plus qu'ils ne le pouvaient dans le cas de la loi déclarée invalide dans l'arrêt *Board of Commerce*.

Pour ces motifs, le premier moyen ne peut être reçu.

—II—

Le second moyen avancé à l'appui de la validité de la *Loi anti-inflation* est que l'inflation était en octobre 1975, et est encore telle qu'elle constitue une situation d'urgence nationale, semblable à celle causée par la guerre, la peste ou une insurrection, et que le Parlement a le pouvoir implicite de prendre des mesures pour assurer la protection du pays face à cette situation d'urgence dont les circonstances exceptionnelles justifient l'adoption de la loi attaquée. Les arrêts suivants, entre autres, ont été cités comme étayant cette prétention: *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press*<sup>71</sup>; *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General for Canada*<sup>72</sup>; *Renvoi relatif à la validité des règlements sur les baux en temps de guerre*<sup>73</sup>.

Avant de disposer de cet autre moyen, je voudrais d'abord indiquer que je suis prêt à tenir pour établies les propositions suivantes:

—la compétence législative du Parlement en vertu de la doctrine d'urgence nationale ne se confine pas à des situations inhérentes à la guerre ou aux périodes de transition entre la guerre à la paix; la situation d'urgence envisagée par la doctrine peut survenir en temps de paix;

—l'inflation peut donner lieu à pareille situation d'urgence;

—en vertu de son pouvoir d'urgence, le Parlement peut valablement légiférer avant que la situation d'urgence n'ait effectivement surgi; une urgence ou une crise appréhendée suffisent à justifier le Parlement de prendre des mesures préventi-

<sup>71</sup> [1923] A.C. 695.

<sup>72</sup> [1947] A.C. 87.

<sup>73</sup> [1950] R.C.S. 124.

reduce inflation where inflation amounts to state of apprehended crisis.

In order to decide whether the *Anti-Inflation Act* is valid as a national emergency measure, one must first consider the way in which the emergency doctrine operates in the Canadian Constitution; one must find, in the second place whether the *Anti-Inflation Act* was in fact enacted on the basis that it was a measure to deal with a national emergency in the constitutional sense.

In referring to the emergency doctrine, the Judicial Committee has sometimes used expressions which would at first appear to indicate that there is no difference between the national dimension or national concern doctrine and the emergency doctrine, the latter being but an instance of the first, or that the distribution of powers between Parliament and the provincial legislatures is not altered by a state of emergency, or again that when Parliament deals with a matter which in normal times would be an exclusively provincial matter, it does so under a federal aspect or in a new relation which lies outside of s. 92 of the Constitution.

Counsel for Canada and for Ontario have relied upon them for the proposition that the difference between the national concern doctrine and the emergency doctrine is one of semantics, which perhaps explains why the Ontario factum does not support the validity of the *Anti-Inflation Act* on the basis of an emergency although Counsel for Ontario said that his position did not, because of that reason of semantics, differ from that of Counsel for Canada. The latter insisted that the difference between the two doctrines is only one of form but made two separate submissions based on each of the two doctrines.

I disagree with the proposition that the national concern or national dimension doctrine and the emergency doctrine amount to the same. Even if it could be said that "where an emergency exists it is the emergency which gives the matter its dimen-

ves, notamment des mesures pour endiguer et réduire l'inflation lorsque le taux de l'inflation équivaut à un état de crise appréhendée.

Pour déterminer si la *Loi anti-inflation* est valide à titre de mesure d'urgence, il faut d'abord considérer comment opère la doctrine d'urgence en droit constitutionnel canadien; dans un second temps, il s'agit de déterminer si la *Loi anti-inflation* a été effectivement adoptée comme une mesure en vue de remédier à une situation d'urgence nationale considérée dans son sens constitutionnel.

Lorsqu'il parle de la doctrine d'urgence, le Comité judiciaire emploie parfois des termes qui, au premier abord, semblent indiquer qu'il n'existe pas de différence entre la doctrine de la dimension ou de l'intérêt national et la doctrine d'urgence, cette dernière n'étant qu'un aspect de la première, ou que le partage des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales n'est pas modifié par une situation d'urgence ou encore que le Parlement, lorsqu'il légifère à l'égard d'une matière qui normalement relèverait de la compétence exclusive des provinces, le fait en tenant compte d'un aspect fédéral du sujet ou en vertu d'une relation nouvelle qui prend son origine en dehors des cadres de l'art. 92 de la Constitution.

Les avocats de l'Ontario et du Canada se sont appuyés sur ces termes pour soutenir que la différence entre la doctrine d'intérêt national et la doctrine d'urgence n'est que sémantique, ce qui peut-être explique que dans le factum de l'Ontario on n'invoque pas la situation d'urgence pour appuyer la validité de la *Loi anti-inflation*, quoique l'avocat de l'Ontario déclare que sa thèse ne diffère pas, à cause de cette question de sémantique, de celle de l'avocat du Canada. Ce dernier a insisté à prétendre qu'il n'y a pas de différence fondamentale entre les deux doctrines, mais il a soumis deux argumentations distinctes fondées sur chacune des deux doctrines.

Je ne suis pas d'accord avec la proposition selon laquelle la doctrine d'intérêt ou de dimension nationale et la doctrine d'urgence veulent dire la même chose. Même si l'on peut dire que [TRADUCTION] «lorsqu'une situation d'urgence existe, c'est

sion of national concern or interest" (LeDain, *op. cit.* p. 291) the emergency does not give the matter the same dimensions as the national concern doctrine applied for instance in the *Aeronautics* case, in the *Johannesson* case or in the *Munro* case. The national concern doctrine illustrated by these cases applies in practice as if certain heads such as aeronautics or the development and conservation of the national capital were added to the categories of subject matters enumerated in s. 91 of the Constitution when it is found by the Courts that, in substance, a class of subjects not enumerated in either s. 91 or s. 92 lies outside the first fifteen heads enumerated in s. 92 and is not of a merely local or private nature. Whenever the national concern theory is applied, the effect is permanent although it is limited by the identity of the subject newly recognized to be of national dimensions. By contrast, the power of Parliament to make laws in a great crisis knows no limits other than those which are dictated by the nature of the crisis. But one of those limits is the temporary nature of the crisis.

In my view, the verbal precautions taken by the Judicial Committee in the *Fort Frances* case, pp. 704 to 706, and in other cases reflect its concern over the fact that a power of such magnitude as the national emergency power had to be inferred. But further passages, some of which are even to be found in the very judgments which in other parts appear to say the contrary, make clear that, in practice, the emergency doctrine operates as a partial and temporary alteration of the distribution of powers between Parliament and the Provincial Legislatures.

Thus, in the *Fort Frances* case, where the emergency doctrine was first applied, and the language of which is otherwise so guarded, Viscount Haldane said, at p. 704:

"The general control of property and civil rights for normal purposes remains with the Provincial Legislatures. But questions may arise by reason of the special circumstances of the national emergency which concern nothing short of the peace, order and good government of Canada as a whole".

l'urgence qui donne au sujet son intérêt ou sa dimension nationale» (LeDain, *op. cit.* p. 291) la situation d'urgence ne donne pas au sujet la même dimension que la doctrine d'intérêt national telle qu'appliquée par exemple dans les arrêts *Aéronautique*, *Johannesson* ou *Munro*. Dans ceux-ci l'application de la doctrine de l'intérêt national se fait pratiquement comme si on ajoutait aux catégories de sujets énumérées à l'art. 91 de la Constitution, certains chefs comme l'aéronautique ou l'aménagement et la conservation de la capitale nationale, lorsque les tribunaux concluent qu'une catégorie de sujets, qui n'est mentionnée ni à l'art. 91 ni à l'art. 92, ne relève au fond d'aucun des quinze premiers chefs énumérés à l'art. 92 et n'est pas une matière d'une nature purement locale et privée. Lorsque la théorie de l'intérêt national s'applique, ses effets sont permanents même s'ils restent limités par la nature du sujet dont le caractère de dimension nationale vient d'être reconnu. A l'opposé, le pouvoir du Parlement de légiférer dans une situation critique n'a d'autres limites que celles qui sont dictées par la situation. Mais l'une de ces limites est le caractère temporaire des circonstances critiques.

A mon avis, le style circonspect du Comité judiciaire dans l'arrêt *Fort Frances*, aux pp. 704 à 706, et dans d'autres arrêts démontre qu'il se préoccupe du fait qu'un pouvoir de l'ampleur du pouvoir d'urgence ait dû être inféré. Mais d'autres passages, quelques-uns tirés des décisions mêmes qui ailleurs semblent exprimer le contraire, indiquent clairement qu'en pratique la doctrine d'urgence entraîne une modification partielle et temporaire du partage des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales.

Ainsi dans l'arrêt *Fort Frances*, où la doctrine d'urgence a été appliquée pour la première fois et dont les termes sont par ailleurs très mesurés, le vicomte Haldane déclare, à la p. 704:

[TRADUCTION] «Aux fins ordinaires, les législatures provinciales conservent le pouvoir général de contrôle sur la propriété et les droits civils. Mais des questions peuvent surgir qui, en raison des circonstances particulières d'une situation critique pour tout le pays, concernent la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada dans son ensemble.»

The implication is inescapable that the control of property and civil rights for purposes other than normal purposes may pass to Parliament, because of the emergency. But it remains a control of property and civil rights in the provinces.

Later, in the same case, and more tellingly, Viscount Haldane referred to the end of a crisis and had this to say:

"In such a case the law as laid down for the distribution of powers in the ruling instrument "(the Constitution)" would have to be invoked". p. 706.

Therefore, the law as laid down for the distribution of powers in the ruling instrument could not be invoked during the crisis.

In the *Labour Conventions* case<sup>74</sup>, at p. 353, Lord Atkin referred to the emergency doctrine and wrote that the circumstances of that case were far from

"the conditions which may override the normal distribution of powers in ss. 91 and 92".

The same words were repeated by Lord Morton of Henryton in *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney General for Quebec*<sup>75</sup>, at p. 198.

In the *Japanese Canadians* case, Lord Wright wrote at p. 101:

"if it be clear that an emergency has not arisen, or no longer exists, there can be no justification for the exercise or continued exercise of the exceptional powers. The rule of law as to the distribution of powers between the Parliaments (sic) of the Dominion and the Parliaments of the Provinces comes into play".

In *Reference re Wartime Leasehold Regulations*<sup>76</sup>, at p. 130, Rinfret J., as he then was, characterized the impugned regulations as follows:

There is no doubt that under normal conditions the subject matter of rents belongs to the provincial jurisdiction under the Head of Property and Civil Rights, in Section 92 of *The British North America Act*. There is

Il faut nécessairement en déduire que pour des motifs d'urgence, le contrôle sur la propriété et les droits civils à des fins autres qu'ordinaires peut tomber sous la compétence du Parlement. Mais ce contrôle ne perd pas son caractère de contrôle sur la propriété et les droits civils dans les provinces.

Plus loin, dans le même arrêt, et de façon plus explicite, le vicomte Haldane parle de la crise comme étant terminée et déclare:

[TRADUCTION] «En pareille occurrence, il faudrait invoquer le texte même de l'acte constitutionnel qui répartit les pouvoirs.» p. 706.

Par conséquent, le texte de l'acte constitutionnel qui répartit les pouvoirs ne peut être invoqué durant la crise.

Dans l'arrêt *Labour Conventions*<sup>74</sup>, à la p. 353, lord Atkin parle de la doctrine d'urgence et indique que les circonstances de cette affaire-là s'éloignent

[TRADUCTION] «des conditions susceptibles de prendre préséance sur la répartition normale des pouvoirs, énoncée aux articles 91 et 92.»

Lord Morton of Henryton s'est exprimé de la même façon dans *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney General for Quebec*<sup>75</sup>, à la p. 198.

Dans l'arrêt *Japanese Canadians*, lord Wright déclare à la p. 101:

[TRADUCTION] «s'il est évident que l'urgence ne s'est pas produite ou n'existe plus, il n'y a rien qui puisse justifier l'exercice ou le maintien des pouvoirs exceptionnels. La règle de droit relative à la répartition des compétences entre le Parlement du Canada et les législatures des provinces entre en jeu.»

Dans le *Renvoi relatif à la validité des règlements sur les baux en temps de guerre*<sup>76</sup>, à la p. 130, le juge Rinfret—il n'était pas encore juge en chef—parle en ces termes des règlements contestés:

[TRADUCTION] Il est indubitable qu'en temps normal les loyers relèvent de la compétence provinciale sous le chef propriété et droits civils de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il est également indu-

<sup>74</sup> [1937] A.C. 326.

<sup>75</sup> [1951] A.C. 179.

<sup>76</sup> [1950] S.C.R. 124.

<sup>74</sup> [1937] A.C. 326.

<sup>75</sup> [1951] A.C. 179.

<sup>76</sup> [1950] R.C.S. 124.

equally no doubt that under abnormal conditions, such as the existence of war, parliament may competently assume jurisdiction over rents.

It is true, however, that other members of the Court used less plain language in that case.

Perhaps it does not matter very much whether one chooses to characterize legislation enacted under the emergency power as legislation relating to the emergency or whether one prefers to consider it as legislation relating to the particular subject matter which it happens to regulate. But if one looks at the practical effects of the exercise of the emergency power, one must conclude that it operates so as to give to Parliament for all purposes necessary to deal with the emergency, concurrent and paramount jurisdiction over matters which would normally fall within exclusive provincial jurisdiction. To that extent, the exercise of that power amounts to a temporary *pro tanto* amendment of a federal Constitution by the unilateral action of Parliament. The legitimacy of that power is derived from the Constitution: when the security and the continuation of the Constitution and of the nation are at stake, the kind of power commensurate with the situation "is only to be found in that part of the Constitution which establishes power in the State as a whole". (Viscount Haldane in the *Fort Frances* case, p. 704).

The extraordinary nature and the constitutional features of the emergency power of Parliament dictate the manner and form in which it should be invoked and exercised. It should not be an ordinary manner and form. At the very least, it cannot be a manner and form which admits of the slightest degree of ambiguity to be resolved by interpretation. In cases where the existence of an emergency may be a matter of controversy, it is imperative that Parliament should not have recourse to its emergency power except in the most explicit terms indicating that it is acting on the basis of that power. Parliament cannot enter the normally forbidden area of provincial jurisdiction unless it gives an unmistakable signal that it is acting pursuant to its extraordinary power. Such a signal is not conclusive to support the legitimacy of the action of Parliament but its absence is fatal. It is

bitable qu'en des circonstances exceptionnelles, comme en temps de guerre, le Parlement peut valablement légiférer sur les loyers.

Il est vrai toutefois que d'autres membres de la Cour ne se sont pas exprimés aussi simplement en cette affaire.

Peut-être qu'il importe peu que la loi adoptée en vertu du pouvoir d'urgence soit qualifiée de loi relative à la situation d'urgence plutôt que de loi relative au sujet particulier qui en fait l'objet. Mais si l'on examine les effets pratiques de l'application du pouvoir d'urgence, il faut conclure qu'à toutes fins utiles, il donne au Parlement, pour faire face à la situation d'urgence, une compétence concurrente et prépondérante sur des matières qui normalement relèvent exclusivement des provinces. Sur ce point, l'exercice de ce pouvoir équivaut à une modification temporaire *pro tanto* de la Constitution fédérale par l'action unilatérale du Parlement. Le fondement juridique de ce pouvoir a sa source dans la Constitution: lorsque la sauvegarde et le maintien de la Constitution et du pays sont en jeu, le genre d'autorité en mesure de faire face à la situation [TRADUCTION] «ne peut se trouver que dans cette partie de la Constitution qui établit le pouvoir de l'État dans son ensemble». (Le vicomte Haldane dans l'arrêt *Fort Frances*, à la p. 704).

Le caractère extraordinaire du pouvoir d'urgence du Parlement ainsi que ses caractéristiques constitutionnelles dictent le mode selon lequel il peut être invoqué et appliqué. Il ne peut s'agir de mode ordinaire. A tout le moins, ce mode ne peut laisser subsister une ambiguïté, même pas la moindre, qu'il faudrait trancher par voie d'interprétation. Dans les cas où l'existence d'une situation d'urgence peut prêter à controverse, il est essentiel que le Parlement n'ait pas recours à son pouvoir d'urgence à moins d'indiquer dans les termes les plus explicites qu'il se fonde sur ce pouvoir. Le Parlement ne peut envahir le champ normalement interdit de la compétence provinciale sans signaler de façon non équivoque qu'il agit en vertu de son pouvoir extraordinaire. Pareil signal n'est pas concluant pour légitimer l'action du Parlement mais son absence est fatale. Il incombe aux tribunaux de

the duty of the courts to uphold the Constitution, not to seal its suspension, and they cannot decide that a suspension is legitimate unless the highly exceptional power to suspend it has been expressly invoked by Parliament. Also, they cannot entertain a submission implicitly asking them to make findings of fact justifying even a temporary interference with the normal constitutional process unless Parliament has first assumed responsibility for affirming in plain words that the facts are such as to justify the interference. The responsibility of the Courts begins after the affirmation has been made. If there is no such affirmation, the Constitution receives its normal application. Otherwise, it is the Courts which are indirectly called upon to proclaim the state of emergency whereas it is essential that this be done by a politically responsible body.

We have not been referred to a single judicial decision, and I know of none, ratifying the exercise by Parliament of its national emergency power where the constitutional foundation for the exercise of that power had not been given clear utterance to. And, apart from judicial decisions, I know of no precedent where it could be said that Parliament had attempted to exercise such an extraordinary power by way of suggestion or innuendo.

The use of the national emergency power enables Parliament to override provincial laws in potentially every field: it must be explicit.

This is not to say that Parliament is bound to use ritual words. Words such as "emergency" are not necessarily required and they may indeed be used in a non constitutional sense since Parliament can enact emergency or urgent legislation in fields *prima facie* coming within its normal authority. Thus the *Maritime Transportation Union Trustee Act*, 1963 (Can.), c. 17, referred in its preamble to a report indicating:

"that within the shipping industry in Canada an emergency situation has developed that endangers navigation and shipping on the St. Lawrence Seaway with a consequent threat to the economy of Canada, the internation-

faire observer la Constitution, non d'entériner sa suspension, et à moins que le Parlement n'ait expressément invoqué le pouvoir très exceptionnel de déclarer une suspension, ils ne peuvent conclure que celle-ci est justifiée. De plus, ils ne peuvent recevoir un argument qui leur demande implicitement de tirer des faits les conclusions qui justifieraient une atteinte, même temporaire, au processus constitutionnel normal à moins que le Parlement n'ait d'abord assumé la responsabilité d'affirmer clairement que la nature des faits justifie cette atteinte. Ce n'est qu'après que le Parlement a fait cette affirmation que commence la responsabilité des tribunaux. Mais s'il n'y a pas une telle affirmation, la Constitution s'applique normalement. Autrement, ce seraient les tribunaux qui seraient indirectement appelés à proclamer la situation d'urgence, alors qu'il est essentiel que ce rôle soit joué par un organisme politiquement responsable.

On ne nous a pas cité un seul arrêt, et j'en connais aucun, qui ratifie l'exercice du pouvoir d'urgence par le Parlement, sans que son fondement constitutionnel n'ait été exprimé en des termes clairs. De plus, en dehors de la jurisprudence, je ne connais aucun précédent qui pourrait être considéré comme une tentative par le Parlement d'exercer pareil pouvoir extraordinaire par suggestion ou insinuation.

Le recours au pouvoir national d'urgence permet au Parlement de transcender les lois provinciales dans pratiquement tous les domaines: il doit être explicite.

Ce n'est pas que le Parlement doit s'en tenir à des expressions rituelles. Il n'a pas nécessairement à employer des mots comme «urgence» qui de fait peuvent avoir un autre sens que celui qu'on leur donne en droit constitutionnel, puisque le Parlement peut adopter des lois dites d'urgence en des matières qui *prima facie* relèvent de sa compétence ordinaire. Ainsi la *Loi sur la mise en tutelle des syndicats des transports maritimes*, 1963 (Can.), c. 17, renvoie dans son préambule à un rapport selon lequel il appert:

[TRADUCTION] «qu'un état d'urgence au sein de l'industrie de la navigation commerciale au Canada met en danger la navigation et le transport sur la voie maritime du Saint-Laurent et compromet par conséquent l'écono-

al relations of Canada, and peace, order and good government on the St. Lawrence Seaway, and in the ports and on the sea coasts of Canada”.

[Emphasis added.]

In such cases, urgent or emergency legislation is enacted by Parliament under its ordinary powers. What is required from Parliament when it purports to exercise its extraordinary emergency power in any situation where a dispute could arise as to the existence of the emergency and as to the constitutional foundation of its action, is an indication, I would even say a proclamation, in the title, the preamble or the text of the instrument, which cannot possibly leave any doubt that, given the nature of the crisis, Parliament in fact purports to act on the basis of that power. The statutes of Canada and the Canada Gazette contain several examples of laws, proclamations and orders-in-council which leave room for no doubt that they have been enacted pursuant to the exceptional emergency power of Parliament, or issued or passed under the authority of an act of Parliament enacted by virtue of that power. Those dealing with wartime or post wartime conditions usually present no difficulty given the global aspect of modern warfare, the total conscription of activities which it is susceptible to impose upon nations, and the general recognition of the factual situation. The trigger of the *War Measures Act*, R.S.C. 1970, c. W-2, is the issuance of a proclamation declaring a state of war or a state analogous to war. *The National Emergency Transitional Powers Act*, 1945 (Can.), c. 25, and *The Continuation of Transitional Measures Act*, 1947 (Can.), c. 16, both affirmed the continuation of a national emergency. *The Emergency Powers Act*, 1951, R.S.C. 1952, c. 96, enacted during the Korean war affirmed the existence of an international emergency threatening the security of Canada.

Other measures have dealt with peace time emergencies. The *Energy Supplies Emergency*

*mie canadienne*, les relations internationales du Canada ainsi que la paix, l'ordre et la bonne administration sur la voie maritime du Saint-Laurent, dans les ports et sur le littoral du Canada».

[J'ai souligné des mots.]

En semblables cas, la loi d'urgence est adoptée par le Parlement en vertu de sa compétence ordinaire. Ce qui est exigé du Parlement lorsqu'il entend exercer son pouvoir extraordinaire d'urgence dans tout contexte où l'existence de la situation d'urgence ou le fondement constitutionnel de son action sont susceptibles de contestation, est une indication, je dirais même une proclamation, dans le titre, le préambule ou le texte de la mesure législative, laquelle ne puisse laisser aucun doute que le Parlement, étant donné la nature de la situation critique, entend effectivement agir en se fondant sur ce pouvoir. Les statuts du Canada contiennent plusieurs exemples de lois qui ne laissent subsister aucun doute qu'elles ont été adoptées sous le régime du pouvoir d'urgence exceptionnel du Parlement. De même, la Gazette du Canada renferme des exemples de proclamations et de décrets qui, il est évident, ont été émis conformément à l'autorité d'une loi du Parlement adoptée en vertu de ce pouvoir. Les mesures qui ont trait aux conditions de temps de guerre ou d'après-guerre ne présentent pas normalement de difficultés en raison de l'envergure des guerres modernes, de la conscription totale des activités que ces guerres imposent aux nations et de l'existence généralement admise des faits. Le mécanisme de déclenchement de la *Loi sur les mesures de guerre*, S.R.C. 1970, c. W-2, est l'émission d'une proclamation déclarant l'état de guerre ou un état ressemblant à la guerre. La *Loi de 1945 sur les pouvoirs transitoires résultant de circonstances critiques nationales*, 1945 (Can.), c. 25 et la *Loi de 1947 sur le maintien de mesures transitoires*, 1947 (Can.), c. 16, énoncent toutes deux que les circonstances critiques nationales se sont continuées. La *Loi sur les pouvoirs d'urgence*, 1951, S.R.C. 1952, c. 96, adoptée durant la guerre de Corée, reconnaît l'existence d'un état d'urgence international menaçant la sécurité du Canada.

D'autres mesures ont traité des situations d'urgence en temps de paix. La *Loi d'urgence sur les*

*Act*, 1973-74 (Can.), c. 52, apparently as yet unproclaimed, has a long title:

An Act to provide a means to conserve supplies of petroleum products within Canada during periods of national emergency caused by shortages or market disturbances affecting the national security and welfare and the economic stability of Canada, and to amend the National Energy Board Act.

[Emphasis added]

It empowers the Executive to proclaim the state of emergency and to authorize a program for the mandatory allocation of petroleum products within Canada.

Needless to say, I express no view as to the constitutionality of those measures, but I quote them as illustrations of cases where there could be no uncertainty as to the constitutional basis upon which Parliament had purported to act.

The *Anti-Inflation Act* fails in my opinion to pass the test of explicitness required to signal that it has been enacted pursuant to the national emergency power of Parliament.

The preamble has been much relied upon:

WHEREAS the Parliament of Canada recognizes that inflation in Canada at current levels is contrary to the interests of all Canadians and that the containment and reduction of inflation has become a matter of serious national concern;

AND WHEREAS to accomplish such containment and reduction of inflation it is necessary to restrain profit margins, prices, dividends and compensation;

The words "a matter of serious national concern" have been emphasized.

I remain unimpressed.

The death penalty is a matter of national concern. So is abortion. So is the killing or maiming of innumerable people by impaired drivers. So is the traffic in narcotics and drugs. One can conceive of several drastic measures, all coming within the ordinary jurisdiction of the Parliament of Canada, and which could be preceded by a preamble reciting that a given situation had become a matter of serious national concern. I fail to see how the

*approvisionnement d'énergie*, 1973-74 (Can.), c. 52 qui apparemment n'a pas encore été proclamée, a ce long titre:

Loi prévoyant un moyen de préserver les approvisionnements de produits pétroliers au Canada durant les périodes d'urgence nationale résultant de pénuries ou de perturbations du marché qui portent atteinte à la sécurité et au bien-être des Canadiens et à la stabilité économique du Canada, et modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie.

[J'ai souligné des mots]

Elle donne le pouvoir au gouverneur en conseil de proclamer la situation d'urgence et d'autoriser l'établissement d'un programme de répartition obligatoire des produits pétroliers au Canada.

Il est évident que je ne me prononce pas sur la validité constitutionnelle de ces mesures, mais je les cite comme des exemples où il ne pouvait pas avoir d'incertitude quant au fondement constitutionnel sur lequel le Parlement voulait s'appuyer.

A mon avis, la *Loi anti-inflation* ne satisfait pas à la condition exigeant une indication explicite qu'elle a été adoptée sous le régime du pouvoir national d'urgence du Parlement.

On a fait grand état du préambule:

ATTENDU que le Parlement reconnaît l'incompatibilité de l'actuel taux d'inflation avec l'intérêt général, ainsi que la gravité du problème national posé par sa réduction et son endiguement;

Et qu'il importe en conséquence de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations;

On a insisté sur les mots «la gravité du problème national».

Cet argument ne me fait aucune impression.

La peine de mort est une question d'intérêt national comme le sont l'avortement, le nombre élevé d'individus qui sont tués ou grièvement blessés par des chauffeurs en état d'ivresse ou encore le trafic des stupéfiants et drogues. On peut concevoir plusieurs mesures draconiennes, relevant toutes de la compétence ordinaire du Parlement du Canada, qui pourraient être présentées par un préambule énonçant la gravité du problème natio-

adding of the word "serious" can convey the meaning that Parliament has decided to embark upon an exercise of its extraordinary emergency power. The *Canada Water Act*, 1969-70 (Can.), c. 52 on the constitutionality of which, again, I refrain from expressing any view, contains a preamble where it is stated that pollution of the water resources of Canada has become "a matter of urgent national concern". Is the *Canada Water Act* an emergency measure in the constitutional sense? It does not seem to present itself as such. How is a matter of serious national concern to be distinguished from a matter of urgent national concern? I cannot read the preamble of the *Anti-Inflation Act* as indicating that the act was passed to deal with a national emergency in the constitutional sense.

Counsel for Canada has also insisted upon the temporary nature of the *Anti-Inflation Act*. I note that the duration of the act could, under s. 46, be extended by order-in-council with the approval of both Houses of Parliament, although I am not inclined to attach undue importance to this point. Nonetheless, while it would be essential to the validity of a measure enacted under the national emergency power of Parliament that it be not permanent, still the temporary character of an act is hardly indicative and in no way conclusive that it constitutes a measure passed to deal with a national emergency: Parliament can and often does enact temporary measures relating to matters coming within its normal jurisdiction.

I have dealt with the arguments based on the preamble and the limited duration (s. 46) of the *Anti-Inflation Act*.

There is nothing in the rest of the Act and in the Guidelines to show that they have been passed to deal with a national emergency. There is much, on the other hand, within the Act and the Guidelines, in terms of actual or potential exemptions which is inconsistent with the nature of a global war

causé par une situation donnée. Je ne vois pas comment l'addition du mot «gravité» peut s'interpréter comme signifiant que le Parlement a voulu légiférer en vertu de son pouvoir extraordinaire d'urgence. La *Loi sur les ressources en eau du Canada*, 1969-70 (Can.), c. 52, dont je m'abstiens encore une fois de commenter la validité constitutionnelle, contient un préambule où il est énoncé qu'il est devenu urgent dans l'intérêt national de prendre des mesures à l'égard de la pollution des ressources en eau du Canada. La *Loi sur les ressources en eau du Canada* est-elle une mesure d'urgence dans le sens constitutionnel? Elle ne paraît pas se présenter sous cet aspect. Comment distinguer un problème national grave d'une situation d'intérêt national devenue urgente mais dans le sens non constitutionnel du terme? Je ne puis interpréter le préambule de la *Loi anti-inflation* comme une indication que la loi a été adoptée pour faire face à une situation d'urgence nationale dans le sens constitutionnel.

L'avocat représentant le Canada insiste aussi sur le caractère temporaire de la *Loi anti-inflation*. Je remarque que la Loi pourrait, en vertu de l'art. 46, être prorogée par décret approuvé par les deux Chambres, quoique je ne sois pas porté à donner tellement d'importance à ce point. Néanmoins, et bien qu'une condition essentielle à la validité d'une mesure adoptée en vertu du pouvoir national d'urgence du Parlement soit qu'elle n'ait pas un caractère permanent, il reste que le caractère temporaire de celle-ci n'indique pas, et ne permet aucunement de conclure qu'elle a été adoptée pour remédier à une situation d'urgence nationale: le Parlement a le pouvoir, et il l'exerce à maintes reprises, de décréter des mesures temporaires relatives à des matières relevant de sa compétence ordinaire.

J'ai traité des arguments fondés sur le préambule et la durée limitée (art. 46) de la *Loi anti-inflation*.

Rien dans le reste de la Loi et des Indicateurs ne démontre que leur adoption vise à faire face à une situation d'urgence nationale. En revanche, les nombreuses exemptions actuelles et possibles de la Loi et des Indicateurs sont incompatibles avec une attaque globale lancée contre l'inflation considérée

launched on inflation considered as a great emergency. It would not be within our province to judge the efficacy and wisdom of the legislation if it were truly enacted to deal with an extraordinary crisis but its lack of comprehensiveness may be indicative of its ordinary character.

Under s. 4(2)(a) and (b) of the Guidelines, the provisions to restrain prices and profit margins do not apply to the sale of unprocessed agricultural food or feed products by the original producer thereof nor to the sale of unprocessed fish and fish products by a fisherman. Thus the majority of farmers and fishermen are exempted from the Guidelines and their prices are passed on to processors, wholesalers, retailers and consumers of food.

As indicated in the policy statement tabled in the House of Commons by the Minister of Finance the provinces are asked to undertake a program of rent control but they remain free to do as they please in this field. Rents are an important element of the cost of living and were centrally controlled during the national emergency of the last World War.

Under s. 4(2) of the *Anti-Inflation Act*, the guidelines for the restraint of prices and profit margins do not apply to the private sector suppliers of commodities and services who employ less than five hundred persons in Canada nor to persons carrying on business in the construction industry who employ less than twenty persons in Canada and the Guidelines for the restraint of compensation do not apply to the employees of those suppliers and contractors. We have not been provided with figures which would indicate the magnitude of this exemption, but I would venture to say that it involves at least several hundred thousand persons. Furthermore, and although the federal public sector is governed by the *Anti-Inflation Act*, by Order-in-Council P.C. 1976-176, dated January 27, 1976, the Government of Canada has amended the Guidelines and exempted from the price and profits restraints the federal

comme un très grand danger. Il ne nous appartient pas de juger de l'efficacité et de la justesse de la loi si elle visait vraiment une situation critique extraordinaire, mais sa portée limitée peut révéler qu'elle ne revêt pas un caractère extraordinaire.

En vertu des al. a) et b) du par. (2) de l'art. 4 des Indicateurs, les dispositions de limitation des prix et des marges bénéficiaires ne s'appliquent pas à la vente, par leur producteur initial, de denrées alimentaires d'origine agricole et non transformées, ni à la vente, par un pêcheur, de poissons et de produits dérivés non transformés. Ainsi la majorité des producteurs agricoles et des pêcheurs sont exemptés des Indicateurs et leurs prix se reflètent sur les prix payés par ceux qui sont engagés à la transformation, par les grossistes, par les détaillants et par les consommateurs.

Comme l'indique la déclaration de principe déposée à la Chambre des communes par le ministre des Finances, on demande aux provinces de mettre en application un programme de contrôle des loyers mais elles demeurent libres d'agir à leur guise en ce domaine. Les loyers sont un facteur important du coût de la vie et durant la situation nationale d'urgence créée par la dernière grande guerre ils étaient contrôlés par le pouvoir fédéral.

En vertu du par. (2) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation*, les Indicateurs pour la limitation des prix et des marges bénéficiaires ne s'appliquent pas aux fournisseurs d'articles ou de services du secteur privé qui ont moins de cinq cents employés au Canada ni aux personnes qui exploitent, dans l'industrie de la construction, des entreprises qui ont moins de vingt employés au Canada et les Indicateurs pour la limitation de la rémunération ne s'appliquent pas aux employés de ces fournisseurs ou entrepreneurs. On ne nous a pas fourni les données qui montreraient l'ampleur de cette exemption, mais j'oserais dire qu'elle touche au moins plusieurs centaines de milliers de personnes. De plus, et même si le secteur public fédéral est régi par la *Loi anti-inflation*, le Gouvernement du Canada a, par un décret C.P. 1976-176, en date du 27 janvier 1976, modifié les Indicateurs et exempté de la limitation des prix et des marges bénéficiai-

public sector except seventeen Crown Corporations and agencies.

Also, the *Anti-Inflation Act* does not apply to the provincial public sector except by provincial consent. The provincial public sector is a most substantial one as it comprises all provincial offices, all municipal offices, all public bodies performing a function of government in the provinces and all other bodies as provide what are generally considered to be public services. These would presumably include all the public education institutions, all public hospitals, all public producers of energy, etc. A province which opts into the scheme of the *Anti-Inflation Act* may do so for only part of the Guidelines to only part of the provincial public sector.

It may be argued that those exemptions and options were put into the Act and the Guidelines in order to make their administration lighter and easier or as a matter of federal-provincial comity. Still, a situation of national emergency does not, at first sight, lend itself to opting in and opting out formulae nor to large scale exemptions.

We have been invited to go outside the Act and the Guidelines and consider extrinsic evidence and take judicial notice of facts of public knowledge.

It is a fact for instance that provincial governments were seriously concerned about rising inflation and that eight of the ten provinces have entered into agreements with the Government of Canada for the application of the federal Guidelines. But I cannot regard that concern and these agreements as a recognition that Parliament was acting under its national emergency power when it enacted the *Anti-Inflation Act*. Only Parliament, or under a law of Parliament, the Government of Canada, can assume responsibility for declaring a state of national emergency; it would be delicate and probably unwarranted for the Courts to count provinces and to evaluate the degree of provincial

res le secteur public fédéral sauf dix-sept sociétés ou corporations de la Couronne.

La *Loi anti-inflation* ne s'applique pas non plus au secteur public provincial, sauf du consentement des provinces. Le secteur public provincial est des plus importants puisqu'il comprend toutes les fonctions provinciales et municipales, tous les organismes publics qui exécutent des fonctions de gouvernement dans la province et tous les autres organismes dans la province généralement reconnus comme des organismes de services publics. Ceux-ci comprennent, je présume, toutes les institutions publiques d'enseignement, tous les hôpitaux publics, tous les producteurs publics d'énergie, etc. Une province qui s'associe au programme de la *Loi anti-inflation* peut décider qu'une partie seulement des Indicateurs s'appliquera à une partie seulement du secteur public provincial.

On peut prétendre que ces exemptions et ces options ont été incorporées dans la Loi et les Indicateurs en vue d'en alléger l'administration ou à titre de courtoisie du gouvernement fédéral envers les provinces. Toutefois, une situation d'urgence nationale ne se prête pas, au premier abord, à des formules permettant de s'associer au programme ou de s'en retirer à volonté, ni à des exemptions sur une vaste échelle.

On nous a demandé de ne pas nous en tenir uniquement à la Loi et aux Indicateurs mais de considérer des éléments de preuve extrinsèques et de prendre connaissance d'office de faits de notoriété publique.

Par exemple, il est admis que les gouvernements provinciaux se préoccupaient sérieusement de la hausse du coût de la vie et que huit des dix provinces ont conclu des accords avec le gouvernement canadien pour appliquer chez elles les Indicateurs fédéraux. Mais je ne considère pas que cette préoccupation et ces accords constituent une reconnaissance du fait que le Parlement a légiféré en vertu de son pouvoir national d'urgence lorsqu'il a adopté la *Loi anti-inflation*. Seul le Parlement ou le gouvernement du Canada, sous l'autorité d'une loi du Parlement, peut assumer la responsabilité de déclarer un état d'urgence nationale; il serait délicat et probablement non justifié que les

support in such a matter. However, to the extent that it may be thought that provincial support was forthcoming in this case, it should be recalled that five of the ten provinces chose not to take part in the proceedings; of the five that did take part, two, British Columbia and Alberta, conceded that Parliament had the authority to enact legislation such as the *Anti-Inflation Act* in a state of national emergency but argued that the Act was invalid as there was no evidence that an emergency existed; two provinces, Quebec and Saskatchewan, made the same concession but took no position as to whether the Act was valid on an emergency basis; the remaining province, Ontario, supported the validity of the Act since there was no distinction, in the opinion of its counsel, between the emergency basis and the other main basis upon which Ontario pleaded in favour of the Act. In the result, we are left with a federal statute which in no way refers to a situation of national emergency supported by one province whose support was qualified by the opinion that national emergency is synonymous with national concern.

We were provided with a wealth of extrinsic material the consideration of which, it was expected, would enable us to make a finding of fact as to whether or not inflation had reached a level which justified Parliament's reliance on its extraordinary power or as to whether or not there was a rational basis for Parliament to judge that it could rely upon that power. I do not reach that point, of course, since I hold the view that Parliament did not rely upon its extraordinary power. It seems to me however that, if we are entitled to look at extrinsic material such as a policy statement tabled in the House of Commons by the Minister of Finance, statistics, an economic study, a speech delivered by the Governor of the Bank of Canada, it is not improper for us to read Hansard in this case, in order not to construe and apply the provisions of the *Anti-Inflation Act*, but to ascertain its constitutional pivot. A perusal of the Debates reveals that between October 14, 1975, when the policy statement was tabled,—the *Anti-Inflation*

tribunaux fassent le compte des provinces pour évaluer le degré d'appui de celles-ci à la mesure. Toutefois, dans la mesure où on serait porté à croire que l'appui provincial s'est clairement manifesté en cette affaire, il faudrait rappeler que cinq des dix provinces ont décidé de ne pas intervenir dans les procédures; des cinq intervenantes, deux, la Colombie-Britannique et l'Alberta, admettent que le Parlement a le pouvoir d'adopter une loi comme la *Loi anti-inflation* dans une situation d'urgence nationale, mais elles soutiennent que la Loi est inconstitutionnelle puisque la preuve ne relève pas l'existence de l'urgence; deux provinces, le Québec et la Saskatchewan, font la même admission mais elles ne prennent pas position sur la question de savoir s'il y a urgence et si la Loi est valide; la dernière province, l'Ontario, appuie la constitutionnalité de la Loi puisque, selon son avocat, il n'y a pas de distinction à faire entre l'urgence et l'autre fondement juridique principal que l'Ontario invoque pour soutenir la validité de la Loi. En définitive, nous avons devant nous une loi fédérale qui en aucune façon ne renvoie à une situation d'urgence nationale et qui n'est appuyée que par une province. Toutefois, le support de cette dernière repose sur l'opinion que la situation d'urgence nationale est synonyme d'intérêt national.

On nous a soumis de nombreux éléments de preuve extrinsèques dont l'examen, espérait-on, nous permettrait de tirer des faits une conclusion en vue de déterminer si l'inflation a, oui ou non, atteint un niveau qui permet au Parlement d'invoquer son pouvoir extraordinaire ou s'il existe une base rationnelle à la décision du Parlement d'y recourir. Je n'en suis pas là, bien sûr, puisque je suis d'avis que le Parlement ne s'est pas fondé sur son pouvoir d'urgence. Il me semble toutefois, que s'il nous est permis d'examiner des éléments de preuve extrinsèque comme une déclaration de principe déposée à la Chambre des communes par le ministre des Finances, des statistiques, une étude économique, le texte d'un discours prononcé par le gouverneur de la Banque du Canada, il serait alors normal pour nous, en l'espèce, de lire le Hansard, non pas dans le but d'interpréter et d'appliquer les dispositions de la *Loi anti-inflation*, mais pour en rechercher le pivot constitutionnel. Une revue des débats parlementaires indique qu'entre le 14 octo-

*Bill C-73* was read for the first time in the Commons on October 16, 1975,—and the third reading and the passing of the bill in the Senate on December 10, 1975, the question was raised repeatedly in both Houses and in Committee as to what was the constitutional foundation of the bill and as to whether it was not necessary expressly to declare a state of emergency in order to insure its constitutionality. The replies vary but slightly; their general tenor is to the effect that Parliament has jurisdiction to pass the bill as drafted under the peace, order and good government power—which is rather unrevealing—in addition to other specific federal powers enumerated in s. 91 of the Constitution. The closest that a Minister comes to referring to an emergency is in reply to the question whether it was the government's position that conditions of real emergency did exist at that moment. The answer given by the Acting Prime Minister is as follows:

“... the legislation now before the House rests, in part at least, upon the peace, order and good government clause in the Constitution, and therefore in that sense there is an emergency”. Commons Debates, October 22, 1975, p. 8440.

This however is qualified by a statement made the same day by the same Minister in reply to a suggestion that it was necessary that the bill be explicit with respect to the mention of a national emergency. The statement reads as follows:

Mr. Speaker, when this bill was being drafted the government had the advice of the law officers of the Crown who advised us that it could be defended under the peace, order and good government provisions of the British North America Act and perhaps under other provisions as well. A decision was made to draft it in this form on the best advice the government could receive. Commons Debates, October 22, 1975, p. 8443.

I finally wish to quote a statement made by the Minister of Finance, who had introduced the *Anti-Inflation Bill*, when he appeared before the Standing Committee on Finance, Trade and Economic

bre 1975, alors que la déclaration de principe a été déposée—le *Bill anti-inflation C-73* a été déposé à la Chambre, en première lecture, le 16 octobre 1975—et le 10 décembre 1975, date de l'adoption de la Loi en troisième lecture par le Sénat, on a à maintes reprises, dans les deux Chambres et en comité, soulevé la question du fondement constitutionnel de la Loi et de la nécessité de déclarer expressément un état d'urgence pour qu'elle soit constitutionnellement valide. Les réponses ne varient que très peu; dans l'ensemble, elles traduisent l'opinion que le Parlement peut adopter la Loi telle que rédigée en vertu de son pouvoir général de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement—ce qui n'éclaire pas beaucoup—en plus d'autres pouvoirs particuliers énumérés à l'art. 91 de la Constitution. Le plus près qu'un ministre en soit venu de mentionner une situation d'urgence, est en réponse à une question visant à savoir si le gouvernement était d'avis que le pays se trouvait alors dans une situation de véritable urgence. Le premier ministre suppléant répond comme suit:

«... le projet de loi à l'étude repose, du moins en partie, sur l'article de la constitution prévoyant la possibilité de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, par conséquent en ce sens il y a urgence.» Débats de la Chambre des communes, le 22 octobre 1975, p. 8440.

Toutefois, cet énoncé est atténué par une déclaration faite le même jour, par le même ministre, en réponse à une proposition selon laquelle il était nécessaire que le projet de loi soit explicite et réfère à la situation d'urgence nationale. Cette déclaration se lit comme suit:

Monsieur l'Orateur, lors de la rédaction de ce bill, le gouvernement s'est informé auprès des conseillers juridiques de la Couronne. Ils ont estimé que le bill pourrait être présenté en vertu des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relatives à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement, et, peut-être aussi, en vertu d'autres dispositions; le gouvernement a décidé de le rédiger dans la forme actuelle en se fondant sur les meilleurs conseils disponibles. Débats de la Chambre des communes, le 22 octobre 1975, p. 8443.

Je veux enfin citer une déclaration du ministre des Finances,—c'est lui qui avait présenté le projet de *Loi anti-inflation*—lors de sa comparution devant le Comité permanent des Finances, du

Affairs. He was asked about the constitutional foundation of the Bill. Here is his reply:

... All depends on the phrase of Section 91 you have just read quoting "peace, order and good government". The opinion of the government on constitutionality is based on some cases that were pleaded before the judicial committee of the privy council in 1946, for instance the *Canada Temperance Federation* case, and, since then before the Supreme Court, *Thamieson and St. Paul* (presumably *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*) and *Munro and the National Capital Commission*. Accordingly, when you have a scheme which goes beyond reasons that are strictly local, provincial or private, when you have a national scheme like this one, there can be a federal jurisdiction under which to legislate on those matters. It is within this frame of analysis that we assume the federal government has the necessary jurisdiction for this bill.

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs, Issue No. 62, October 30, 1975, p. 46.

Reliance upon those statements is not essential to my conclusions. However, they reinforce my opinion that the *Anti-Inflation Act* was enacted in this form because it was believed, erroneously, that Parliament had the ordinary power to enact it under the national concern or national dimension doctrine, that is, a basis which coincides identically with the first submission made to us by Counsel for Canada. Parliament did not purport to enact it under the extraordinary power which it possesses in time of national crisis.

The *Anti-Inflation Act* is in my opinion *ultra vires* of Parliament in so far at least as it applies to the provincial private sector; but severability having not been pleaded by Counsel for Canada, I would declare the Act *ultra vires* of Parliament in whole.

\* \* \*

The second constitutional question is predicated upon the validity of the *Anti-Inflation Act*. Since however this is a constitutional reference I believe I should state my opinion with respect to the second question as if I held the view that the

commerce et des questions économiques. Interrogé sur le fondement constitutionnel du Bill, il répond ceci:

... Tout dépend de cette phrase de notre constitution à l'article 91 que vous avez mentionnée et où il est question de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement». L'opinion du gouvernement sur la constitutionnalité repose sur quelques causes plaidées devant le comité judiciaire du Conseil privé, en 1946 par exemple, la *Canada Temperance Federation* et depuis, à la Cour Suprême, *Thamieson et St-Paul* (probablement *Johannesson c. La municipalité de West Saint Paul*) et *Munro et National Capital Commission*. C'est dans ce sens-là que quand vous avez un schéma qui est au-delà des raisons strictement locales ou provinciales ou privées, quand vous avez un schéma d'ordre national comme ceci, il peut y avoir une juridiction fédérale pour légiférer sur ces questions. C'est dans ce cadre d'analyse que nous assumons que le gouvernement fédéral a la juridiction nécessaire pour ce projet de loi.

Procès-verbaux des procédures devant le Comité permanent des Finances, du commerce et des questions économiques, fascicule n° 62, le 30 octobre 1975, p. 46.

Je pourrais en arriver à mes conclusions sans m'appuyer sur ces déclarations. Toutefois, elles me renforcent dans l'opinion que l'adoption de la *Loi anti-inflation*, en sa forme actuelle, repose sur la croyance erronée que le Parlement avait le pouvoir ordinaire de légiférer en se fondant sur la doctrine de l'intérêt national ou de la dimension nationale, c'est-à-dire sur une base qui est exactement celle qu'a invoquée devant nous l'avocat du Canada. Le Parlement n'a pas voulu légiférer en vertu du pouvoir extraordinaire qu'une situation de crise nationale lui confère.

La *Loi anti-inflation* est, à mon avis, inconstitutionnelle dans la mesure où elle s'applique au secteur privé provincial; puisque l'avocat du Canada n'a pas plaidé la dissociabilité, je déclare-rais la Loi inconstitutionnelle dans son ensemble.

\* \* \*

La seconde question constitutionnelle soumise suppose la validité de la *Loi anti-inflation*. Toutefois, comme il s'agit d'un renvoi relativement à une question constitutionnelle, je crois que je devrais exprimer mon opinion à l'égard de la seconde

*Anti-Inflation Act* is *intra vires*. I agree with the Chief Justice's disposition of the second question.

In the result, I would answer the two questions referred to this Court as follows:

Question 1: Yes. The *Anti-Inflation Act* is *ultra vires* of the Parliament of Canada in whole.

Question 2: No. The agreement is not effective to render the *Anti-Inflation Act* binding on and the Guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Ontario as defined in the agreement.

Questions answered as follows:

Question 1. (BEETZ and DE GRANDPRÉ JJ. dissenting): No. The Act is not *ultra vires* in whole or in part.

Question 2. (*per curiam*): No. The agreement is not effective to render the *Anti-Inflation Act* binding on and the Guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Ontario as defined in the agreement.

Solicitor for the Attorney General of Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Solicitor for the Attorney General of British Columbia: David H. Vickers, Victoria.

Solicitor for the Attorney General of Manitoba: G. E. Pilkey, Winnipeg.

Solicitor for the Attorney General of Ontario: F. W. Callaghan, Toronto.

Solicitor for the Attorney General of Saskatchewan: K. Lysyk, Regina.

Solicitor for the Attorney General of Quebec: Robert Normand, Québec.

Solicitor for the Canadian Labour Congress: Soloway, Wright, Houston & Co., Ottawa.

Solicitor for the Ontario Teachers' Federation: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

question comme si j'avais décidé que la *Loi anti-inflation* est constitutionnelle. Sur cette deuxième question, je souscris à l'opinion du Juge en chef.

Par conséquent, je répondrais aux deux questions soumises à la Cour comme suit:

Question 1: Oui, la *Loi anti-inflation* est inconstitutionnelle en totalité.

Question 2: Non, l'accord n'a pas pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation.

Questions répondues comme suit:

Question 1. (les juges BEETZ et DE GRANDPRÉ dissidents): Non. La Loi n'est pas inconstitutionnelle en totalité ou en partie.

Question 2. (*per curiam*): Non. L'accord n'a pas pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation.

Procureur du Procureur général du Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Procureur du Procureur général de la Colombie-Britannique: David H. Vickers, Victoria.

Procureur du Procureur général du Manitoba: G. E. Pilkey, Winnipeg.

Procureur du Procureur général de l'Ontario: F. W. Callaghan, Toronto.

Procureur du Procureur général de la Saskatchewan: K. Lysyk, Regina.

Procureur du Procureur général du Québec: Robert Normand, Québec.

Procureurs de Canadian Labour Congress: Soloway, Wright, Houston & Co., Ottawa.

Procureurs de Ontario Teachers' Federation: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

*Solicitors for the Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation: Golden, Levinson, Toronto.*

*Solicitors for the Ontario Public Service Employees' Union, for the Canadian Union of Public Employees and for the Canadian Union of Public Employees Local 1230: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.*

*Solicitor for the United Steel Workers of America: Lorne Ingle, Toronto.*

*Procureurs de Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation: Golden, Levinson, Toronto.*

*Procureurs de Ontario Public Service Employees' Union, de Canadian Union of Public Employees et de Canadian Union of Public Employees Local 1230: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.*

*Procureur de United Steel Workers of America: Lorne Ingle, Toronto.*

# Onglet 42

*Banque Canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, 2007 CSC 22

[2007] 2 R.C.S.

BANQUE CAN. DE L'OUEST c. ALBERTA

3

**Canadian Western Bank, Bank of Montreal, Canadian Imperial Bank of Commerce, HSBC Bank Canada, National Bank of Canada, Royal Bank of Canada, Bank of Nova Scotia and Toronto-Dominion Bank** *Appellants*

v.

**Her Majesty The Queen in Right of Alberta** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario, Attorney General of Quebec, Attorney General of New Brunswick, Attorney General of British Columbia, Attorney General for Saskatchewan, Alberta Insurance Council, Financial Advisors Association of Canada, AIG Life Insurance Company of Canada, Canada Life Assurance Company, La Capitale Civil Service Insurer Inc., La Capitale Insurance and Financial Services Inc., CUMIS Life Insurance Company, Desjardins Financial Security Life Assurance Company, Empire Life Insurance Company, Equitable Life Insurance Company of Canada, Great-West Life Assurance Company, Industrial Alliance Insurance and Financial Services Inc., Industrial-Alliance Pacific Life Insurance Company, London Life Insurance Company, Manufacturers Life Insurance Company, Standard Life Assurance Company of Canada, Sun Life Assurance Company of Canada and Transamerica Life Canada** *Intervenors*

INDEXED AS: CANADIAN WESTERN BANK v. ALBERTA

**Banque canadienne de l'Ouest, Banque de Montréal, Banque Canadienne Impériale de Commerce, Banque HSBC Canada, Banque Nationale du Canada, Banque Royale du Canada, Banque de Nouvelle-Écosse et Banque Toronto-Dominion** *Appelantes*

c.

**Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta** *Intimée*

et

**Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, procureur général du Québec, procureur général du Nouveau-Brunswick, procureur général de la Colombie-Britannique, procureur général de la Saskatchewan, Alberta Insurance Council, Association des conseillers en finance du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie AIG du Canada, Compagnie d'Assurance du Canada sur la Vie, La Capitale assureur de l'administration publique Inc., La Capitale assurances et gestion du patrimoine Inc., Compagnie d'Assurance-Vie CUMIS, Desjardins Sécurité financière, Compagnie d'Assurance-Vie, Empire, Compagnie d'Assurance-Vie, Équitable, Compagnie d'Assurance-Vie du Canada, Great-West, Compagnie d'Assurance-Vie, Industrielle Alliance, Assurance et services financiers Inc., Industrielle Alliance Pacifique, Compagnie d'Assurance sur la Vie, London Life Compagnie d'Assurance-Vie, Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers, Compagnie d'Assurance Standard Life du Canada, Sun Life du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie et Compagnie d'Assurance-Vie Transamerica du Canada** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : BANQUE CANADIENNE DE L'OUEST c. ALBERTA

**Neutral citation: 2007 SCC 22.**

File No.: 30823.

2006: April 11; 2007: May 31.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Fish, Abella and Charron JJ.

## ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

*Constitutional law — Division of powers — Banking — Interjurisdictional immunity — Federal Bank Act authorizing banks to engage in promotion of certain types of insurance — Alberta's insurance legislation purporting to make federally chartered banks subject to provincial licensing scheme governing promotion of insurance products — Whether provincial legislation constitutionally inapplicable to banks' promotion of insurance by virtue of doctrine of interjurisdictional immunity — Constitution Act, 1867, ss. 91(15), 92(13).*

*Constitutional law — Division of powers — Banking — Federal paramountcy — Federal Bank Act authorizing banks to engage in promotion of certain types of insurance — Alberta's insurance legislation purporting to make federally chartered banks subject to provincial licensing scheme governing promotion of insurance products — Whether provincial legislation constitutionally inoperative in relation to banks' promotion of insurance by virtue of doctrine of federal paramountcy — Constitution Act, 1867, ss. 91(15), 92(13).*

*Constitutional law — Division of powers — Doctrine of interjurisdictional immunity — Scope.*

In 2000, Alberta enacted changes to its *Insurance Act* purporting to make federally chartered banks subject to the provincial licensing scheme governing the promotion of insurance products. Upon the coming into force of that Act, the appellant banks brought an application for a declaration that their promotion of certain insurance products authorized by the *Bank Act* was banking within the meaning of s. 91(15) of the *Constitution Act, 1867* and that the *Insurance Act* and its associated regulations were constitutionally inapplicable to the banks' promotion of insurance by virtue of the doctrine of interjurisdictional immunity or, alternatively, inoperative by virtue of the doctrine of federal paramountcy. The trial judge dismissed the application. He

**Référence neutre : 2007 CSC 22.**

N° du greffe : 30823.

2006 : 11 avril; 2007 : 31 mai.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Fish, Abella et Charron.

## EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Banques — Exclusivité des compétences — Loi sur les banques fédérale autorisant les banques à faire la promotion de certains types d'assurance — Législation de l'Alberta relative à l'assurance visant à assujettir les banques à charte fédérale au régime provincial de délivrance de permis régissant la promotion de produits d'assurance — La législation provinciale est-elle constitutionnellement inapplicable à la promotion d'assurance par les banques en raison de la doctrine de l'exclusivité des compétences? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(15), 92(13).*

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Banques — Prépondérance fédérale — Loi sur les banques fédérale autorisant les banques à faire la promotion de certains types d'assurance — Législation de l'Alberta relative à l'assurance visant à assujettir les banques à charte fédérale au régime provincial de délivrance de permis régissant la promotion de produits d'assurance — La législation provinciale est-elle constitutionnellement inopérante à l'égard de la promotion d'assurance par les banques en raison de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(15), 92(13).*

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Doctrine de l'exclusivité des compétences — Portée.*

En l'an 2000, l'Alberta a apporté à son *Insurance Act* des modifications visant à assujettir les banques à charte fédérale au régime provincial de délivrance de permis régissant la promotion de produits d'assurance. Dès l'entrée en vigueur de cette loi, les banques appelantes ont sollicité un jugement déclarant que la promotion qu'elles font de certains produits d'assurance autorisée par la *Loi sur les banques* entre dans la catégorie des opérations des « banques » énoncée au par. 91(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et que l'*Insurance Act* et ses règlements d'application sont constitutionnellement inapplicables à la promotion d'assurance par les banques en raison de la doctrine de l'exclusivité des compétences, ou subsidiairement, qu'ils sont inopérants en raison

found that the challenged provisions of the *Insurance Act* were valid provincial legislation related to the province's property and civil rights power under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. He also found that the doctrine of interjurisdictional immunity was inapplicable because the promotion of authorized insurance was not at the core of banking, and that the doctrine of federal paramountcy was inapplicable because there was no operational conflict between the federal and provincial legislation. The Court of Appeal upheld the decision.

*Held:* The appeal should be dismissed.

*Per* McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Fish, Abella and Charron JJ.: The *Insurance Act* and its associated regulations apply to the banks' promotion of insurance. The fact that Parliament allows a bank to enter into a provincially regulated line of business such as insurance cannot, by federal statute, unilaterally broaden the scope of an exclusive federal legislative power granted by the *Constitution Act, 1867*. When promoting insurance, the banks are participating in the business of insurance and only secondarily furthering the security of their loan portfolios. The banks' claim to interjurisdictional immunity must therefore be rejected, and they have to comply with both federal and provincial laws because the paramountcy doctrine is not engaged in this case. [4]

The resolution of a case involving the constitutionality of legislation in relation to the division of powers must begin with an analysis of the pith and substance of the impugned legislation. This analysis consists of an inquiry into the true nature of the law in question for the purpose of identifying the matter to which it essentially relates. If the pith and substance of the impugned legislation can be related to a matter that falls within the jurisdiction of the legislature that enacted it, the courts will declare it *intra vires*. If, however, the legislation can more properly be said to relate to a matter that is outside the jurisdiction of that legislature, it will be held to be invalid owing to this violation of the division of powers. The corollary to this analysis is that legislation whose pith and substance falls within the jurisdiction of the legislature that enacted it may, at least to a certain extent, affect matters beyond the legislature's jurisdiction without necessarily being unconstitutional. At this stage of the analysis, the dominant purpose of the legislation is still decisive. Merely incidental effects will not

de la doctrine de la prépondérance fédérale. Le juge de première instance a rejeté la demande. Il a jugé que les dispositions attaquées de l'*Insurance Act* constituaient une législation provinciale valide en vertu de la compétence relative à la propriété et aux droits civils que le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère à la province. Il a aussi conclu que la doctrine de l'exclusivité des compétences était inapplicable puisque la promotion d'assurance autorisée ne faisait pas partie du contenu essentiel des opérations des banques, et que la doctrine de la prépondérance fédérale était inapplicable en raison de l'absence de conflit d'application entre les législations fédérale et provinciale. La Cour d'appel a maintenu cette décision.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Fish, Abella et Charron : L'*Insurance Act* et ses règlements d'application s'appliquent à la promotion d'assurance par les banques. Le fait que le Parlement permette aux banques d'avoir accès à un secteur d'activités régi par le droit provincial comme les assurances ne peut, par le jeu d'une loi fédérale, élargir unilatéralement la portée d'une compétence législative fédérale exclusive accordée par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Lorsqu'elles font de la promotion d'assurance, les banques se livrent au commerce de l'assurance et ce n'est qu'accessoirement qu'elles améliorent la sécurité de leurs portefeuilles de prêts. Il faut donc rejeter la demande des banques fondée sur l'exclusivité des compétences et celles-ci doivent se conformer tant aux lois fédérales qu'aux lois provinciales puisque la doctrine de la prépondérance ne joue pas en l'espèce. [4]

La résolution d'une affaire mettant en cause la validité constitutionnelle d'une législation eu égard au partage des compétences doit commencer par une analyse du caractère véritable de la législation contestée. Cette analyse consiste dans une recherche sur la nature véritable de la loi en question afin d'identifier la matière sur laquelle elle porte essentiellement. Si le caractère véritable de la législation contestée peut se rattacher à une matière relevant de la compétence de la législature qui l'a adoptée, les tribunaux la déclareront *intra vires*. Cependant, s'il est plus juste d'affirmer qu'elle porte sur une matière qui échappe à la compétence de cette législature, la constatation de cette atteinte au partage des pouvoirs entraînera l'invalidation de la loi. Cette analyse a pour corollaire qu'une législation dont le caractère véritable relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée pourra, au moins dans une certaine mesure, toucher des matières qui ne sont pas de sa compétence sans nécessairement toucher sa validité constitutionnelle. À ce stade de l'analyse, l'objectif dominant de la législation

disturb the constitutionality of an otherwise *intra vires* law. The pith and substance doctrine is founded on the recognition that it is in practice impossible for a legislature to exercise its jurisdiction over a matter effectively without incidentally affecting matters within the jurisdiction of another level of government. Also, some matters are by their very nature impossible to categorize under a single head of power: they may have both provincial and federal aspects. The double aspect doctrine, which applies in the course of a pith and substance analysis, ensures that the policies of the elected legislators of both levels of government are respected. The double aspect doctrine recognizes that both Parliament and the provincial legislatures can adopt valid legislation on a single subject depending on the perspective from which the legislation is considered, that is, depending on the various aspects of the matter in question. In certain circumstances, however, the powers of one level of government must be protected against intrusions, even incidental ones, by the other level. For this purpose, the courts have developed the doctrines of interjurisdictional immunity and federal paramountcy. [25-32]

The doctrine of interjurisdictional immunity recognizes that our Constitution is based on an allocation of exclusive powers to both levels of government, not concurrent powers, although these powers are bound to interact in the realities of the life of our Constitution. It is a doctrine of limited application which should be restricted to its proper limit. A broad use of the doctrine would be inconsistent with the flexible federalism that the constitutional doctrines of pith and substance, double aspect and federal paramountcy are designed to promote. It is these doctrines that have proved to be most consistent with contemporary views of Canadian federalism, which recognize that overlapping powers are unavoidable. Interjurisdictional immunity should in general be reserved for situations already covered by precedent. This means, in practice, that it will be largely reserved for those heads of power that deal with federal things, persons or undertakings, or where in the past its application has been considered absolutely indispensable or necessary to enable Parliament or a provincial legislature to achieve the purpose for which exclusive legislative jurisdiction was conferred, as discerned from the constitutional division of powers as a whole, or what is absolutely indispensable or necessary to enable an undertaking to carry out its mandate in what makes it specifically of federal (or provincial) jurisdiction. While in theory a consideration of interjurisdictional immunity is apt for consideration after the pith and substance analysis, in practice the absence

demeure déterminant. De simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires*. La doctrine du caractère véritable repose sur la reconnaissance de l'impossibilité pratique qu'une législature exerce efficacement sa compétence sur un sujet sans que son intervention ne touche incidemment à des matières relevant de la compétence de l'autre ordre de gouvernement. Par ailleurs, certaines matières sont, par leur nature même, impossibles à classer dans un seul titre de compétence : elles peuvent avoir à la fois une facette provinciale et une autre fédérale. La théorie du double aspect, qui trouve son application à l'occasion de l'analyse du caractère véritable de la législation, assure le respect des politiques mises en œuvre par les législateurs élus des deux ordres de gouvernement. La théorie du double aspect reconnaît que le Parlement et les législatures provinciales peuvent adopter des lois valables sur un même sujet, à partir des perspectives selon lesquelles on les considère, c'est-à-dire selon les aspects variés de la matière discutée. Dans certaines circonstances toutefois, les compétences d'un ordre de gouvernement doivent être protégées contre les empiètements, même accessoires, de l'autre ordre de gouvernement. À cette fin, les tribunaux ont développé les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale. [25-32]

La doctrine de l'exclusivité des compétences reconnaît que notre Constitution repose sur les pouvoirs exclusifs, et non parallèles, répartis entre les deux ordres de gouvernement, encore que notre réalité constitutionnelle suscite inévitablement une interaction de ces pouvoirs. Cette doctrine n'a qu'une application restreinte dans des limites qui lui sont propres. Une application extensive de la doctrine serait contraire au fédéralisme souple que visent à promouvoir les doctrines constitutionnelles du caractère véritable, du double aspect et de la prépondérance fédérale. Ces doctrines se sont révélées les plus conformes aux conceptions modernes du fédéralisme canadien, qui reconnaissent les inévitables chevauchements de compétences. L'exclusivité des compétences devrait, en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence. Concrètement, cela signifie qu'elle ne sera principalement destinée qu'aux chefs de compétence qui concernent les choses, personnes ou entreprises fédérales, ou encore qu'aux cas où son application a déjà été jugée absolument nécessaire pour permettre au Parlement ou à une législature provinciale de réaliser l'objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée, selon ce qui ressort du partage constitutionnel des compétences dans son ensemble, ou qu'à ce qui est absolument nécessaire pour permettre à une entreprise d'accomplir son mandat dans ce qui constitue justement sa spécificité fédérale (ou provinciale). Si en théorie l'examen de l'exclusivité des compétences peut être entrepris une fois achevée l'analyse du caractère

of prior case law favouring its application to the subject matter at hand will generally justify a court proceeding directly to the consideration of federal paramountcy. [32-33] [42] [77-78]

Even in situations where the doctrine of interjurisdictional immunity is properly available, the level of the intrusion on the core of the power of the other level of government must be considered. To trigger the application of the immunity, it is not enough for the provincial legislation simply to affect that which makes a federal subject or object of rights specifically of federal jurisdiction. The difference between “affects” and “impairs” is that the former does not imply any adverse consequence whereas the latter does. In the absence of impairment, interjurisdictional immunity does not apply. It is when the adverse impact of a law adopted by one level of government increases in severity from affecting to impairing that the core competence of the other level of government or the vital or essential part of an undertaking it duly constitutes is placed in jeopardy, and not before. [48-49]

According to the doctrine of federal paramountcy, when the operational effects of provincial legislation are incompatible with federal legislation, the federal legislation must prevail and the provincial legislation is rendered inoperative to the extent of the incompatibility. The doctrine applies not only to cases in which the provincial legislature has legislated pursuant to its ancillary power to trench on an area of federal jurisdiction, but also to situations in which the provincial legislature acts within its primary powers, and Parliament pursuant to its ancillary powers. In order to trigger the application of the doctrine, the onus is on the party relying on the doctrine of federal paramountcy to demonstrate that the federal and provincial laws are in fact incompatible by establishing either that it is impossible to comply with both laws or that to apply the provincial law would frustrate the purpose of the federal law. [69-70] [75]

In the instant case, the pith and substance of the Alberta *Insurance Act* relates to property and civil rights in the province under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, and is a valid provincial law. The mere fact that the banks now participate in the promotion of insurance does not change the essential nature of the insurance activity, which remains a matter generally falling within provincial jurisdiction. [80-81]

The banks did not demonstrate that credit-related insurance is part of the basic, minimum and unassailable

véritable, en pratique, l'absence de décisions antérieures préconisant son application à l'objet du litige justifiera en général le tribunal de passer directement à l'examen de la prépondérance fédérale. [32-33] [42] [77-78]

Même dans les cas où la doctrine de l'exclusivité des compétences peut être utilisée, il faut examiner la mesure de l'empiétement sur le contenu essentiel de la compétence de l'autre ordre de gouvernement. Pour faire intervenir l'application de l'exclusivité, il ne suffit pas que la législation provinciale touche simplement la spécificité fédérale d'un sujet ou d'un objet fédéral. La différence entre la notion de « toucher » et celle d'« entraver » réside dans le fait que la première ne suppose pas de conséquences fâcheuses, contrairement à la seconde. En l'absence d'une entrave, la doctrine de l'exclusivité des compétences ne s'applique pas. C'est lorsque l'effet préjudiciable d'une loi adoptée par un ordre de gouvernement s'intensifie en passant de toucher à entraver que le contenu essentiel de la compétence de l'autre ordre de gouvernement, ou l'élément vital ou essentiel d'une entreprise établie par lui, est menacé, et pas avant. [48-49]

Selon la doctrine de la prépondérance fédérale, lorsque les effets d'une législation provinciale sont incompatibles avec une législation fédérale, la législation fédérale doit prévaloir et la législation provinciale être déclarée inopérante dans la mesure de l'incompatibilité. La doctrine s'applique non seulement dans les cas où la législature provinciale a légiféré en vertu de son pouvoir accessoire d'empiéter dans un domaine de compétence fédérale, mais aussi dans les situations où la législature provinciale agit dans le cadre de ses compétences principales, et le Parlement fédéral en vertu de ses pouvoirs accessoires. Pour déclencher l'application de cette doctrine, il revient à la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance fédérale de démontrer une incompatibilité réelle entre les législations provinciale et fédérale, en établissant, soit qu'il est impossible de se conformer aux deux législations, soit que l'application de la loi provinciale empêcherait la réalisation du but de la législation fédérale. [69-70] [75]

En l'espèce, le caractère véritable de l'*Insurance Act* de l'Alberta a trait à la propriété et aux droits civils dans la province en vertu du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et cette loi est une loi provinciale valide. Le simple fait que les banques se livrent maintenant à la promotion d'assurance ne modifie en rien la nature essentielle de l'activité d'assurance, qui demeure une matière relevant généralement de la compétence provinciale. [80-81]

Les banques n'ont pas démontré que l'assurance crédit fait partie du contenu minimum élémentaire et

content of the banking power. While banking certainly includes the securing of loans by appropriate collateral, a bank in promoting optional insurance is not engaged in an activity vital or essential to banking. There is a difference between requiring collateral (a banking activity) and promoting the acquisition of a certain type of product that could then be used as collateral. The rigid demarcation sought by the banks between federal and provincial regulations would not only risk a legal vacuum, but also deny to lawmakers at both levels of government the flexibility to carry out their respective responsibilities. Furthermore, while s. 416(1) of the *Bank Act* allows bank corporations to engage in some insurance activities, it recognizes insurance as a business separate from banking. The banks themselves do not consider the insurance to be vital to their credit granting since apart from s. 418 mortgages, the loan agreement is not, in practice, made contingent on obtaining insurance. The bank cannot therefore be protected from operation of the *Insurance Act* by virtue of the doctrine of interjurisdictional immunity. [85-86] [89-92]

The doctrine of federal paramountcy is also inapplicable because neither operational incompatibility nor the frustration of a federal purpose have been made out. Since 2000, the banks have been promoting insurance in Alberta while complying with both the federal *Bank Act* and the provincial *Insurance Act*. This is not a case where the provincial law prohibits what the federal law permits. The federal legislation is permissive not exhaustive, and compliance by the banks with the provincial law complements, not frustrates, the federal purpose. [4] [98-100] [103]

*Per Bastarache J.*: All constitutional legal challenges to legislation should follow the same approach. First, the pith and substance of the provincial law and the federal law should be examined to ensure that they are both validly enacted laws and to determine the nature of the overlap, if any, between them. Second, the applicability of the provincial law to the federal undertaking or matter in question must be resolved with reference to the doctrine of interjurisdictional immunity. Third, only if both the provincial law and the federal law have been found to be valid pieces of legislation, and only if the provincial law is found to be applicable to the federal matter in question, then both statutes must be compared to determine whether the overlap between them constitutes a conflict sufficient to trigger

irréductible de la compétence sur les banques. Alors que les opérations bancaires comprennent certainement la protection des prêts par l'obtention d'une garantie suffisante, une banque ne se livre pas à une activité vitale ou essentielle à l'entreprise bancaire en faisant la promotion d'assurance facultative. Il existe une différence entre le fait d'exiger une garantie (une activité bancaire) et celui de promouvoir l'achat d'un certain type de produit qui pourrait ensuite être utilisé comme garantie. La démarcation tranchée que les banques cherchent à obtenir entre les règlements fédéraux et provinciaux risque non seulement de créer un vide juridique mais de priver les législateurs des deux ordres de gouvernement de la souplesse nécessaire pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités respectives. De plus, si le par. 416(1) de la *Loi sur les banques* autorise les entreprises bancaires à mener certaines activités d'assurance, il reconnaît que l'assurance constitue un commerce distinct des opérations bancaires. Les banques elles-mêmes ne considèrent pas l'assurance comme un élément vital de leur activité d'octroi de crédit puisque, à l'exception des hypothèques visées par l'art. 418, la conclusion du prêt ne dépend pas, en pratique, de l'obtention d'une assurance. Les banques ne peuvent donc pas être soustraites à l'application de l'*Insurance Act* en vertu de la doctrine de l'exclusivité des compétences. [85-86] [89-92]

La doctrine de la prépondérance des lois fédérales est aussi inapplicable parce que ni l'incompatibilité d'application ni l'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral n'ont été établies. Depuis l'an 2000, les banques font la promotion d'assurance en Alberta tout en respectant à la fois la *Loi sur les banques* fédérale et l'*Insurance Act* provinciale. Il ne s'agit pas d'un cas où la loi provinciale interdit ce que la loi fédérale permet. La disposition législative fédérale est permissive mais non exhaustive, et le respect de la loi provinciale par les banques n'entrave pas la réalisation de l'objectif fédéral mais la favorise. [4] [98-100] [103]

*Le juge Bastarache* : Les contestations judiciaires de nature constitutionnelle devraient toutes suivre le même modèle. Premièrement, il faut examiner le caractère véritable des dispositions législatives provinciales et fédérales pour s'assurer qu'elles ont toutes été validement adoptées et pour déterminer la nature du chevauchement qui existe entre elles, le cas échéant. Deuxièmement, il faut trancher la question de l'applicabilité de la loi provinciale à l'entreprise ou la matière fédérale en cause en se fondant sur la doctrine de l'exclusivité des compétences. Troisièmement, ce n'est que si la loi provinciale et la loi fédérale ont toutes deux été déclarées valides, et que si la loi provinciale a été jugée applicable à la matière fédérale en question, que l'on doit comparer les deux lois afin de déterminer si le

the application of the doctrine of federal paramountcy. [112]

The *Insurance Act* is clearly a law in pith and substance about the regulation of the insurance industry within the province, and the particular provisions at issue are concerned with the licensing and regulation of insurance providers, promoters and agents. The provincial law applies to all persons providing or promoting insurance services, including banks. It is therefore valid legislation of general application enacted under the provincial legislative authority over property and civil rights in the province under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. As for the validity of the 1991 amendments to the *Bank Act*, they were not challenged by the parties. [116-117]

The federal head of power in issue here is “banking” under s. 91(15) of the *Constitution Act, 1867*. While deposit taking, credit granting in the form of loans and the taking of security for those loans are core elements of banking, clearly, the promotion of authorized insurance does not fall within that core because it is not essential to the function of banking. Insurance can never be security; it is rather the collateral created in relation to the granting of a bank loan. The insurance promoted is optional and can be cancelled at any time. In enacting the amendments to the *Bank Act*, Parliament intended banks to promote insurance, not as an expansion of the core of the banking power, but rather as a limited exception to the general prohibition against the promotion of certain lines of insurance. Parliament thereby drew a clear distinction between the business of banking and the business of insurance. Since the promotion of insurance does not come within the core of banking, the *Insurance Act* is not affecting that core in any important way. Therefore, no immunity arises in the circumstances. [118-123]

The doctrine of paramountcy does not apply in this case as there is no conflict between the provincial law and the federal law. The interaction between the two statutory schemes is one of harmony and complementarity, rather than frustration of Parliament’s legislative purpose. The aim of the amendments to the *Bank Act* and the associated regulations was to permit the banks to engage in the promotion of authorized insurance

chevauchement qui existe entre elles constitue un conflit suffisamment grave pour entraîner l’application de la doctrine de la prépondérance fédérale. [112]

L’*Insurance Act* est manifestement une loi dont le caractère véritable se rapporte à la réglementation du commerce de l’assurance dans la province, et les dispositions particulières en cause portent sur la délivrance de permis aux fournisseurs, promoteurs et agents d’assurance, et sur la réglementation de leurs activités. La loi provinciale s’applique à toutes les personnes qui fournissent des services d’assurance ou qui en font la promotion, y compris les banques. Il s’agit donc d’une disposition d’application générale valide édictée en vertu de la compétence législative provinciale sur la propriété et les droits civils dans la province conférée par le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour ce qui est de la validité des modifications apportées en 1991 à la *Loi sur les banques*, les parties ne l’ont pas contestée. [116-117]

En l’espèce, le chef de compétence fédérale en cause est la compétence sur « les banques » conférée par le par. 91(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Si la réception de dépôts, l’octroi de crédit sous forme de prêts et la prise de sûretés à l’égard de ces prêts constituent les éléments essentiels des opérations bancaires, la promotion d’assurance autorisée ne fait manifestement pas partie de ces éléments parce qu’elle n’est pas essentielle au fonctionnement des banques. L’assurance ne peut jamais constituer une sûreté; elle constitue plutôt un élément accessoire à l’octroi d’un prêt bancaire. L’assurance dont on fait la promotion est facultative et peut être annulée en tout temps. En adoptant les modifications à la *Loi sur les banques*, le Parlement voulait que les banques se livrent à la promotion d’assurance non pas à la faveur d’un élargissement du contenu essentiel de la compétence sur les banques, mais plutôt à titre d’exception limitée à l’interdiction générale visant la promotion de certains types d’assurance. Le Parlement a ainsi établi une nette distinction entre le commerce des banques et celui de l’assurance. Puisque la promotion d’assurance ne fait pas partie du contenu essentiel des opérations bancaires, l’*Insurance Act* ne touche pas ce contenu essentiel d’une façon importante. Par conséquent, l’exclusivité ne joue pas dans les circonstances. [118-123]

La doctrine de la prépondérance fédérale ne s’applique pas en l’espèce puisqu’il n’y a pas de conflit entre la loi provinciale et la loi fédérale. L’interaction entre les deux régimes législatifs est une affaire d’harmonie et de complémentarité plutôt que d’entrave à l’objectif législatif du Parlement. Les modifications apportées à la *Loi sur les banques* et à ses règlements visaient à permettre aux banques de se livrer à la promotion de produits d’assurance

products and to spell out the types of products which could be validly promoted, not to set out the precise manner in which the promotion of insurance would be governed and regulated. Conversely, the aim of the provincial legislation was to provide a regulatory scheme for the promotion of insurance, but not to exercise any control over the kinds of insurance that banks may promote, or the extent to which they may do so, thereby maintaining the integrity of Parliament's legislative purpose. [124] [128]

#### Cases Cited

By Binnie and LeBel JJ.

**Followed:** *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 S.C.R. 86, 2007 SCC 23; **referred to:** *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31; *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *Canadian Pioneer Management Ltd. v. Labour Relations Board of Saskatchewan*, [1980] 1 S.C.R. 433; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *Reference re Employment Insurance Act (Can.)*, ss. 22 and 23, [2005] 2 S.C.R. 669, 2005 SCC 56; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Reference re Firearms Act (Can.)*, [2000] 1 S.C.R. 783, 2000 SCC 31; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21; *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, [2005] 2 S.C.R. 473, 2005 SCC 49; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326; *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 S.C.R. 751; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Dominion Stores Ltd. v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 844; *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*,

autorisée et à préciser les types de produits dont on pouvait valablement faire la promotion, et non à énoncer la manière précise dont la promotion d'assurance allait être régie et réglementée. À l'inverse, la loi provinciale visait à mettre en place un mécanisme de réglementation applicable à la promotion d'assurance, et non à exercer un contrôle sur les types d'assurance dont les banques peuvent faire la promotion, ou sur la mesure dans laquelle elles peuvent le faire, respectant ainsi l'intégrité de l'objectif poursuivi par le Parlement. [124] [128]

#### Jurisprudence

Citée par les juges Binnie et LeBel

**Arrêt suivi:** *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, 2007 CSC 23; **arrêts mentionnés:** *Tennant c. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31; *Citizens Insurance Co. of Canada c. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *Canadian Pioneer Management Ltd. c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan*, [1980] 1 R.C.S. 433; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, [2005] 2 R.C.S. 669, 2005 CSC 56; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, 2000 CSC 31; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31; *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Attorney-General for Ontario c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, 2005 CSC 49; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Bank of Toronto c. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575; *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326; *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Supermarchés Dominion Ltée c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 844; *Brasseries Labatt du Canada Ltée*

[1987] 2 S.C.R. 2; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] 4 D.L.R. 657; *Toronto Corporation v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; *Derrickson v. Derrickson*, [1986] 1 S.C.R. 285; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec v. Canada (National Battlefields Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 838; *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437; *McKay v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798; *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, [2001] 3 S.C.R. 113, 2001 SCC 67; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868; *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1028, aff'g (1993), 13 O.R. (3d) 389; *Greater Toronto Airports Authority v. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641, leave to appeal refused, [2001] 1 S.C.R. ix; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 66 D.L.R. (3d) 610; *Venchiarutti v. Longhurst* (1992), 8 O.R. (3d) 422; *Registrar of Motor Vehicles v. Canadian American Transfer Ltd.*, [1972] S.C.R. 811; *R. v. Toronto Magistrates, Ex Parte Tank Truck Transport Ltd.*, [1960] O.R. 497; *R. v. Greening* (1992), 43 M.V.R. (2d) 53; *R. v. TNT Canada Inc.* (1986), 37 D.L.R. (4th) 297; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581; *Re Public Utilities Commission and Victoria Cablevision Ltd.* (1965), 51 D.L.R. (2d) 716; *Attorney-General of Quebec v. Kellogg's Co. of Canada*, [1978] 2 S.C.R. 211; *Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 S.C.R. 585, 2003 SCC 55; *Paul v. Paul*, [1986] 1 S.C.R. 306; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Attorney General of Quebec v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Attorney General of Alberta v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; *Rothmans, Benson & Hedges*

*c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *John Deere Plow Co. c. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. c. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Ontario c. Winner*, [1954] 4 D.L.R. 657; *Toronto Corporation c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52; *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838; *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437; *McKay c. The Queen*, [1965] R.C.S. 798; *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113, 2001 CSC 67; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897; *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Ontario c. Canadian Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1028, conf. (1993), 13 O.R. (3d) 389; *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641, autorisation de pourvoi refusée, [2001] 1 R.C.S. ix; *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 66 D.L.R. (3d) 610; *Venchiarutti c. Longhurst* (1992), 8 O.R. (3d) 422; *Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Ltd.*, [1972] R.C.S. 811; *R. c. Toronto Magistrates, Ex Parte Tank Truck Transport Ltd.*, [1960] O.R. 497; *R. c. Greening* (1992), 43 M.V.R. (2d) 53; *R. c. TNT Canada Inc.* (1986), 37 D.L.R. (4th) 297; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581; *Re Public Utilities Commission and Victoria Cablevision Ltd.* (1965), 51 D.L.R. (2d) 716; *Procureur général du Québec c. Kellogg's Co. of Canada*, [1978] 2 R.C.S. 211; *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 R.C.S. 585, 2003 CSC 55; *Paul c. Paul*, [1986] 1 R.C.S. 306; *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178; *Procureur général du Québec c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Procureur*

*Inc. v. Saskatchewan*, [2005] 1 S.C.R. 188, 2005 SCC 13; *Gregory Co. v. Imperial Bank of Canada*, [1960] C.S. 204; *Commissioners of the State Savings Bank of Victoria v. Permewan, Wright & Co.* (1914), 19 C.L.R. 457; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503; *Turgeon v. Dominion Bank*, [1930] S.C.R. 67; *Bank of Nova Scotia v. British Columbia (Superintendent of Financial Institutions)* (2003), 11 B.C.L.R. (4th) 206, leave to appeal refused, [2003] 3 S.C.R. viii; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297.

By Bastarache J.

**Referred to:** *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 S.C.R. 86, 2007 SCC 23; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503; *Bank of Nova Scotia v. British Columbia (Superintendent of Financial Institutions)* (2003), 11 B.C.L.R. (4th) 206; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, [2005] 1 S.C.R. 188, 2005 SCC 13; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, [2001] 3 S.C.R. 113, 2001 SCC 67; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40.

#### Statutes and Regulations Cited

*Bank Act*, S.C. 1991, c. 46, ss. 409, 416, 418.  
*Constitution Act, 1867*, ss. 91, 91(15), 92, 92(13), (16).  
*Insurance Act*, R.S.A. 2000, c. I-3, ss. 1(n), (bb), 454, 468(1), 480, 482, 486, 500, 764.  
*Insurance Agents and Adjusters Regulation*, A.R. 122/2001, ss. 12(1), 14, 15, 16, 17, 18.  
*Insurance Business (Banks and Bank Holding Companies) Regulations*, SOR/92-330, ss. 2 “authorized type of insurance”, “personal accident insurance”, 7(2).  
*Personal Property Security Act*, R.S.A. 2000, c. P-7.

#### Authors Cited

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2002.

*général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, 2005 CSC 13; *Gregory Co. c. Imperial Bank of Canada*, [1960] C.S. 204; *Commissioners of the State Savings Bank of Victoria c. Permewan, Wright & Co.* (1914), 19 C.L.R. 457; *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503; *Turgeon c. Dominion Bank*, [1930] R.C.S. 67; *Bank of Nova Scotia c. British Columbia (Superintendent of Financial Institutions)* (2003), 11 B.C.L.R. (4th) 206, autorisation de pourvoi refusée, [2003] 3 R.C.S. viii; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297.

Citée par le juge Bastarache

**Arrêts mentionnés :** *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, 2007 CSC 23; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *Tennant c. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31; *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503; *Bank of Nova Scotia c. British Columbia (Superintendent of Financial Institutions)* (2003), 11 B.C.L.R. (4th) 206; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, 2005 CSC 13; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113, 2001 CSC 67; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40.

#### Lois et règlements cités

*Insurance Act*, R.S.A. 2000, ch. I-3, art. 1(n), (bb), 454, 468(1), 480, 482, 486, 500, 764.  
*Insurance Agents and Adjusters Regulation*, A.R. 122/2001, art. 12(1), 14, 15, 16, 17, 18.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91, 91(15), 92, 92(13), (16).  
*Loi sur les banques*, L.C. 1991, ch. 46, art. 409, 416, 418.  
*Personal Property Security Act*, R.S.A. 2000, ch. P-7.  
*Règlement sur le commerce de l'assurance (banques et sociétés de portefeuille bancaires)*, DORS/92-330, art. 2 « assurance accidents corporels », « assurance autorisée », 7(2).

#### Doctrine citée

Association des banquiers canadiens. *Guide des services financiers canadiens : Votre guide des produits*

- Canada. Department of Finance. Report of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector. *Change Challenge Opportunity*. Ottawa: Department of Finance, 1998.
- Canada. Department of Finance. Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector. *Change Challenge Opportunity*. Background Paper #2. *Organizational Flexibility for Financial Institutions: A Framework to Enhance Competition*. Ottawa: Department of Finance, 1998.
- Canada. Department of Finance. *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1985.
- Canada. House of Commons. Standing Committee on Finance. *The Future Starts Now: A Study on the Financial Services Sector in Canada*. Ottawa: House of Commons, 1998.
- Canada. Senate. Sixteenth Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. *Towards a More Competitive Financial Environment*. Ottawa: The Senate, 1986.
- Canadian Bankers Association. *Your Guide to Financial Services: An overview of Canadian financial products and services*. Toronto: Canadian Bankers Association, 1999.
- Gélinas, Fabien. « La doctrine des immunités interjuridictionnelles dans le partage des compétences: éléments de systématisation », dans *Mélanges Jean Beetz*. Montréal: Thémis, 1995, 471.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997 (updated 2006, release 1).
- Laskin, Bora. *Canadian Constitutional Law: Cases, Text and Notes on Distribution of Legislative Power*, 3rd ed. Toronto: Carswell, 1969.
- Leclair, Jean. « The Supreme Court of Canada's Understanding of Federalism: Efficiency at the Expense of Diversity » (2003), 28 *Queen's L.J.* 411.
- Magnet, Joseph Eliot. *Constitutional Law of Canada: Cases, Notes and Materials*, vol. 1, 8th ed. Edmonton: Juriliber, 2001.
- McDonald, Patrick N. « The B.N.A. Act and the Near Banks: A Case Study in Federalism » (1972), 10 *Alta. L. Rev.* 155.
- Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles*, 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2002, «essential», «vital».
- Weiler, Paul C. « The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism » (1973), 23 *U.T.L.J.* 307.
- et services financiers*. Toronto : Association des banquiers canadiens. 1999.
- Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2002.
- Canada. Chambre des communes. Comité permanent des finances. *L'avenir commence maintenant : Une étude sur le secteur des services financiers au Canada*. Ottawa : Chambre des communes, 1998.
- Canada. Ministère des Finances. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. *Changement, défis et possibilités*. Document d'information n° 2. *Souplesse d'organisation des institutions financières : un cadre d'intensification de la concurrence*. Ottawa : Ministère des Finances, 1998.
- Canada. Ministère des Finances. *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.
- Canada. Ministère des Finances. Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. *Changement, défis et possibilités*. Ottawa : Ministère des Finances, 1998.
- Canada. Sénat. Seizième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier*. Ottawa : Le Sénat, 1986.
- Gélinas, Fabien. « La doctrine des immunités interjuridictionnelles dans le partage des compétences: éléments de systématisation », dans *Mélanges Jean Beetz*. Montréal : Thémis, 1995, 471.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1997 (updated 2006, release 1).
- Laskin, Bora. *Canadian Constitutional Law : Cases, Text and Notes on Distribution of Legislative Power*, 3rd ed. Toronto : Carswell, 1969.
- Leclair, Jean. « The Supreme Court of Canada's Understanding of Federalism : Efficiency at the Expense of Diversity » (2003), 28 *Queen's L.J.* 411.
- Magnet, Joseph Eliot. *Constitutional Law of Canada : Cases, Notes and Materials*, vol. 1, 8th ed. Edmonton : Juriliber, 2001.
- McDonald, Patrick N. « The B.N.A. Act and the Near Banks : A Case Study in Federalism » (1972). 10 *Alta. L. Rev.* 155.
- Nouveau Petit Robert*. Paris : Dictionnaires Le Robert. 2006, « essentiel », « vital ».
- Weiler, Paul C. « The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism » (1973), 23 *U.T.L.J.* 307.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (McFadyen, Hunt and Berger J.J.A.) (2005), 39 *Alta. L.R.* (4th) 1, 361 *A.R.* 112, 249

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (les juges McFadyen, Hunt et Berger) (2005), 39 *Alta. L.R.* (4th) 1, 361 *A.R.* 112, 249

D.L.R. (4th) 523, [2005] 6 W.W.R. 226, 18 C.C.L.I. (4th) 161, [2005] A.J. No. 21 (QL), 2005 ABCA 12, affirming a decision of Slatter J. (2003), 21 Alta. L.R. (4th) 22, 343 A.R. 89, [2004] 5 W.W.R. 108, 4 C.C.L.I. (4th) 59, [2003] A.J. No. 1166 (QL), 2003 ABQB 795. Appeal dismissed.

*Neil Finkelstein, Jeffrey W. Galway and Catherine Beagan Flood*, for the appellants.

*Robert J. Normey, L. Christine Enns and Nick Parker*, for the respondent.

*Peter M. Southey*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Robin K. Basu and Bay Ryley*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Alain Gingras*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*John G. Furey*, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

*Sarah Macdonald*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Thomson Irvine and James Hall*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Katharine L. Hurlburt and Dale Gibson*, for the intervener the Alberta Insurance Council.

*David Stratas and Sara Gelgor* for the intervener the Financial Advisors Association of Canada.

*Terrence J. O'Sullivan and M. Paul Michell*, for the interveners AIG Life Insurance Company of Canada et al.

The judgment of McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Fish, Abella and Charron JJ. was delivered by

BINNIE AND LEBEL JJ. —

#### I. Introduction

<sup>1</sup> The framers of the *Constitution Act, 1867* must have thought that the content of the federal power

D.L.R. (4th) 523, [2005] 6 W.W.R. 226, 18 C.C.L.I. (4th) 161, [2005] A.J. No. 21 (QL), 2005 ABCA 12, qui a confirmé une décision du juge Slatter (2003), 21 Alta. L.R. (4th) 22, 343 A.R. 89, [2004] 5 W.W.R. 108, 4 C.C.L.I. (4th) 59, [2003] A.J. No. 1166 (QL), 2003 ABQB 795. Pourvoi rejeté.

*Neil Finkelstein, Jeffrey W. Galway et Catherine Beagan Flood*, pour les appelantes.

*Robert J. Normey, L. Christine Enns et Nick Parker*, pour l'intimée.

*Peter M. Southey*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Robin K. Basu et Bay Ryley*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Alain Gingras*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*John G. Furey*, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*Sarah Macdonald*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Thomson Irvine et James Hall*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Katharine L. Hurlburt et Dale Gibson*, pour l'intervenante Alberta Insurance Council.

*David Stratas et Sara Gelgor* pour l'intervenante l'Association des conseillers en finance du Canada.

*Terrence J. O'Sullivan et M. Paul Michell*, pour les intervenantes Compagnie d'Assurance-Vie AIG du Canada et autres.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie, LeBel, Fish, Abella et Charron rendu par

LES JUGES BINNIE ET LEBEL —

#### I. Introduction

Les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont dû penser que le contenu de la compétence

over “Banking, Incorporation of Banks, and the Issue of Paper Money” (s. 91(15)) was tolerably clear. Banking, according to one early authority, is more or less what “com[es] within the legitimate business of a banker” (*Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31 (P.C.), at p. 46). Bankers today are not limited in their activities to the activities their predecessors pursued in the nineteenth century. In recent years, they have persuaded Parliament to open the door to lines of business formerly closed to them, such as the promotion (though not underwriting) of certain lines of insurance. Indeed, more generally, there has been a blurring of the traditional “four pillars” of the Canadian financial services industry, which formerly were neatly divided into banks, trust companies, insurance companies, and security dealers, the first under federal regulation and the last three regulated by the provinces.

The question that arises on this appeal is the extent to which banks, as federally regulated financial institutions, must comply with provincial laws regulating the promotion and sale of insurance. Specifically, we are required to consider whether and to what extent the market conduct rules enacted for consumer protection in Alberta’s *Insurance Act*, R.S.A. 2000, c. I-3, govern the promotion of credit-related insurance by banks as now permitted under the *Bank Act*, S.C. 1991, c. 46, as amended.

The appellant banks say that the provincial insurance regulations strike at the core of what banking is all about, namely enhancing the security of loan portfolios. As the appellants’ counsel puts it, “the primary character of this insurance, tied as it is to the provision of loans by banks of their own loans, is security collateral for bank loans” (transcript, at p. 23) and such promotion therefore “lies at the core of what the bank does, lend money and take security” (transcript, at p. 11). Further, “the lending of money and the promotion of security are intimately

fédérale sur « [l]es banques, l’incorporation des banques et l’émission du papier-monnaie » (par. 91(15)) était suffisamment clair. Selon une jurisprudence ancienne, les opérations bancaires englobent plus ou moins ce qui [TRADUCTION] « entre dans l’entreprise légitime d’un banquier » (*Tennant c. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31 (C.P.), p. 46). Les activités des banquiers, de nos jours, ne se limitent pas à celles auxquelles se livraient leurs prédécesseurs au dix-neuvième siècle. Au cours des dernières années, ils ont convaincu le Parlement de leur donner accès à des secteurs d’activités qui leur étaient autrefois fermés, comme la promotion (mais non la souscription) de certaines assurances. De façon plus générale, les distinctions entre les [TRADUCTION] « quatre piliers » traditionnels du secteur canadien des services financiers, qui se divisaient jadis nettement en banques, sociétés de fiducie, sociétés d’assurances et maisons de courtage de valeurs, les premières étant assujetties à la réglementation fédérale et les trois dernières à celle des provinces, se sont d’ailleurs estompées.

La question qui se pose dans le présent pourvoi concerne la mesure dans laquelle les banques, en tant qu’institutions financières régies par le droit fédéral, doivent respecter les lois provinciales réglementant la promotion et la vente d’assurance. Plus particulièrement, nous sommes appelés à décider si et dans quelle mesure les règles de surveillance des pratiques du marché visant la protection du consommateur contenues dans la loi de l’Alberta intitulée *Insurance Act*, R.S.A. 2000, ch. I-3, s’appliquent à la promotion par les banques d’assurance liée au crédit maintenant permise en vertu de la *Loi sur les banques*, L.C. 1991, ch. 46, modifiée.

Les banques appelantes affirment que la réglementation provinciale sur les assurances touche au cœur même de l’essence des banques, à savoir l’amélioration de la sécurité des portefeuilles de prêts. Comme l’a dit l’avocat des appelantes, [TRADUCTION] « la principale raison d’être de cette assurance, si liée à l’octroi de prêts par les banques, est la garantie accessoire des prêts consentis par celles-ci » (transcription, p. 23) et une telle promotion, par conséquent, [TRADUCTION] « constitue un aspect fondamental des activités

2

3

tied together and together go to the core of banking” (transcript, at p. 13). The regulations cannot, the appellants say, be allowed to affect such a vital part of their banking undertaking. Alternatively, the appellants argue, the provincial regulations are in operational conflict with the *Bank Act* and its regulations, and the application of the provincial law would frustrate Parliament’s purpose.

des banques, qui consistent à prêter de l’argent et à prendre des garanties » (transcription, p. 11). En outre, [TRADUCTION] « le prêt d’argent et l’amélioration de la sécurité sont étroitement interreliés et sont tous deux des éléments du contenu essentiel des opérations bancaires » (transcription, p. 13). Selon les appelantes, on ne saurait permettre que cette réglementation agisse sur un élément aussi essentiel de leur entreprise bancaire. Subsidiairement, les appelantes plaident qu’il existe un conflit d’application entre la réglementation provinciale et la *Loi sur les banques* et ses règlements, et que l’application de la loi provinciale entraverait la réalisation de l’objectif du Parlement.

4

We agree with the conclusion of the courts in Alberta that the appellants’ claim to interjurisdictional immunity should be rejected. The fact that Parliament allows a bank to enter into a provincially regulated line of business such as insurance cannot, by federal statute, unilaterally broaden the scope of the exclusive legislative power granted by the *Constitution Act, 1867*. When promoting insurance, the banks are participating in the business of insurance and only secondarily furthering the security of their loan portfolios, as the evidentiary record clearly established. This means, it is true, that banks will have to comply with both federal and provincial laws, but when federally regulated entities take part in provincially regulated activities there will inevitably result a measure of jurisdictional overlap. Nevertheless, the paramountcy doctrine is not engaged. Absent conflict with a valid federal law, valid provincial legislation will apply. Here there is no operational conflict. Compliance by the banks with provincial insurance laws will complement, not frustrate, the federal purpose. On both branches of the appellants’ argument, the appeal should be dismissed.

Nous sommes d’accord avec les tribunaux de l’Alberta qui ont conclu qu’il faut rejeter la demande des appelantes fondée sur la doctrine de l’exclusivité des compétences. Le fait que le Parlement permette aux banques d’avoir accès à un secteur d’activités régi par le droit provincial comme les assurances ne peut, par le jeu d’une loi fédérale, élargir unilatéralement la portée de la compétence législative exclusive accordée par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Lorsqu’elles font de la promotion d’assurance, les banques se livrent au commerce de l’assurance, et comme la preuve l’a clairement établi, ce n’est qu’accessoirement qu’elles améliorent la sécurité de leurs portefeuilles de prêts. Certes, cela signifie que les banques doivent respecter à la fois les lois fédérales et provinciales, mais lorsque des entités régies par le droit fédéral participent à des activités réglementées par les lois provinciales, il en résulte forcément un certain chevauchement de compétences. Néanmoins, la règle de la prépondérance n’entre pas en jeu. En l’absence de conflit avec une loi fédérale valide, les textes législatifs provinciaux valides s’appliquent. Il n’existe en l’espèce aucun conflit d’application. Le respect des lois provinciales sur l’assurance par les banques n’entrave pas la réalisation de l’objectif du Parlement mais la favorise. À l’égard des deux volets de l’argumentation des appelantes, le pourvoi doit être rejeté.

## II. Facts

## II. Les faits

5

Revisions to the *Bank Act* in 1991 permitted banks to engage in the promotion of certain types

Les modifications apportées à la *Loi sur les banques* en 1991 ont permis aux banques de se lancer

As the Court noted in that decision, federalism was the legal response of the framers of the Constitution to the political and cultural realities that existed at Confederation. It thus represented a legal recognition of the diversity of the original members. The division of powers, one of the basic components of federalism, was designed to uphold this diversity within a single nation. Broad powers were conferred on provincial legislatures, while at the same time Canada's unity was ensured by reserving to Parliament powers better exercised in relation to the country as a whole. Each head of power was assigned to the level of government best placed to exercise the power. The fundamental objectives of federalism were, and still are, to reconcile unity with diversity, promote democratic participation by reserving meaningful powers to the local or regional level and to foster cooperation among governments and legislatures for the common good.

To attain these objectives, a certain degree of predictability with regard to the division of powers between Parliament and the provincial legislatures is essential. For this reason, the powers of each of these levels of government were enumerated in ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* or provided for elsewhere in that Act. As is true of any other part of our Constitution — this “living tree” as it is described in the famous image from *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), at p. 136 — the interpretation of these powers and of how they interrelate must evolve and must be tailored to the changing political and cultural realities of Canadian society. It is also important to note that the fundamental principles of our constitutional order, which include federalism, continue to guide the definition and application of the powers as well as their interplay. Thus, the very functioning of Canada's federal system must continually be reassessed in light of the fundamental values it was designed to serve.

Comme notre Cour l'a rappelé dans cet arrêt, le fédéralisme a été la réponse juridique des constituants aux réalités politiques et culturelles qui existaient à l'époque de la Confédération. Il représentait ainsi une reconnaissance juridique de la diversité des premiers membres de la Confédération. Le partage des compétences qui en représente l'un des éléments fondamentaux visait à respecter cette diversité au sein d'une même nation. De larges pouvoirs ont été conférés aux législatures provinciales, tandis que l'unité du Canada a été assurée en réservant au Parlement des pouvoirs dont l'exercice se prêtait davantage à l'ensemble du pays. Chacune des compétences législatives a été attribuée à l'ordre de gouvernement qui serait le mieux placé pour l'exercer. Le fédéralisme avait, et a toujours, pour objectifs fondamentaux de concilier l'unité et la diversité, de promouvoir la participation démocratique en réservant des pouvoirs réels aux instances locales ou régionales, ainsi que de favoriser la coopération des différents gouvernements et législatures dans la recherche du bien commun.

Dans le but d'atteindre ces objectifs, un certain degré de prévisibilité quant au partage des compétences entre le Parlement et les législatures provinciales s'avère indispensable. C'est pourquoi les compétences de chaque ordre de gouvernement ont été énumérées aux art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou prévues dans quelque autre disposition de cette dernière. Comme toute autre partie de notre Constitution, cet « arbre vivant » selon l'image célèbre de l'arrêt *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (C.P.), p. 136, l'interprétation de ces compétences et de leur articulation doit être évolutive et adaptée aux réalités politiques et culturelles changeantes de la société canadienne. Il importe aussi que les principes directeurs fondamentaux de notre ordre constitutionnel, notamment celui du fédéralisme, continuent à guider tant leur définition et leur mise en œuvre que leurs interactions. Le fonctionnement même du régime fédéral canadien doit donc continuellement faire l'objet de nouvelles analyses au regard des valeurs fondamentales qu'il était destiné à favoriser.

22

23

24

As the final arbiters of the division of powers, the courts have developed certain constitutional doctrines, which, like the interpretations of the powers to which they apply, are based on the guiding principles of our constitutional order. The constitutional doctrines permit an appropriate balance to be struck in the recognition and management of the inevitable overlaps in rules made at the two levels of legislative power, while recognizing the need to preserve sufficient predictability in the operation of the division of powers. The doctrines must also be designed to reconcile the legitimate diversity of regional experimentation with the need for national unity. Finally, they must include a recognition that the task of maintaining the balance of powers in practice falls primarily to governments, and constitutional doctrine must facilitate, not undermine what this Court has called “co-operative federalism” (*Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453, at para. 162; *Reference re Employment Insurance Act (Can.)*, ss. 22 and 23, [2005] 2 S.C.R. 669, 2005 SCC 56, at para. 10). We will now turn to the issue of how, in our view, the main constitutional doctrines and the interplay between them should be construed so as to facilitate the achievement of the objectives of Canada’s federal structure.

C. *Constitutional Doctrines and How They Interrelate*

(1) “Pith and Substance” Doctrine

25

It is now well established that the resolution of a case involving the constitutionality of legislation in relation to the division of powers must always begin with an analysis of the “pith and substance” of the impugned legislation (*Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at p. 450; *Reference re Firearms Act (Can.)*, [2000] 1 S.C.R. 783, 2000 SCC 31, at para. 16; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31, at para. 52). The analysis may concern the legislation as a whole or only certain of its provisions.

Ultimes arbitres du partage des compétences, les tribunaux ont développé certaines doctrines constitutionnelles qui, comme les interprétations des compétences auxquelles elles président, s’inspirent des principes organisateurs fondamentaux de notre ordre constitutionnel. Ces doctrines permettent d’établir un équilibre approprié dans la reconnaissance et l’aménagement des chevauchements inévitables des règles adoptées par les deux ordres de gouvernement, tout en reconnaissant la nécessité de sauvegarder une prévisibilité suffisante du fonctionnement du partage des compétences. Ces doctrines doivent aussi viser à concilier la diversité légitime des expérimentations régionales avec le besoin d’unité nationale. Elles doivent enfin reconnaître que, concrètement, le maintien de l’équilibre des compétences relève avant tout des gouvernements, et doivent faciliter et non miner ce que notre Cour a appelé un « fédéralisme coopératif » (*Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, par. 162; *Renvoi relatif à la Loi sur l’assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, [2005] 2 R.C.S. 669, 2005 CSC 56, par. 10). Nous exposerons maintenant comment, à notre avis, les doctrines constitutionnelles principales et leur articulation doivent être conçues, afin de mieux atteindre les objectifs de la structure fédérale du Canada.

C. *Les règles constitutionnelles et leur articulation*

(1) La doctrine du « caractère véritable »

Il est maintenant bien établi que la résolution d’une affaire mettant en cause la validité constitutionnelle d’une législation eu égard au partage des compétences doit toujours commencer par une analyse du « caractère véritable » de la législation contestée (*Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 450; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, 2000 CSC 31, par. 16; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31, par. 52). L’analyse peut porter sur la législation prise dans son ensemble ou seulement sur certaines dispositions de celle-ci.

This initial analysis consists of an inquiry into the true nature of the law in question for the purpose of identifying the “matter” to which it essentially relates. As Rand J. put it in *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, at p. 333:

... the courts must be able from its language and its relevant circumstances, to attribute an enactment to a matter *in relation to which* the legislature acting has been empowered to make laws. That principle inheres in the nature of federalism . . . [Emphasis in original.]

If the pith and substance of the impugned legislation can be related to a matter that falls within the jurisdiction of the legislature that enacted it, the courts will declare it *intra vires*. If, however, the legislation can more properly be said to relate to a matter that is outside the jurisdiction of that legislature, it will be held to be invalid owing to this violation of the division of powers.

To determine the pith and substance, two aspects of the law must be examined: the purpose of the enacting body and the legal effect of the law (*Reference re Firearms Act*, at para. 16). To assess the purpose, the courts may consider both intrinsic evidence, such as the legislation’s preamble or purpose clauses, and extrinsic evidence, such as Hansard or minutes of parliamentary debates. In so doing, they must nevertheless seek to ascertain the *true* purpose of the legislation, as opposed to its mere stated or apparent purpose (*Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 (P.C.), at p. 337). Equally, the courts may take into account the effects of the legislation. For example, in *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117 (“*Alberta Banks*”), the Privy Council held a provincial statute levying a tax on banks to be invalid on the basis that its effects on banks were so great that its true purpose could not be (as the province argued) the raising of money by levying a tax (in which case it would have been *intra vires*), but was rather the regulation of banking (which rendered it *ultra vires*, and thus invalid).

26  
Cette première analyse consiste dans une recherche sur la nature véritable de la loi en question afin d’identifier la « matière » sur laquelle elle porte essentiellement. Comme l’a affirmé le juge Rand dans l’arrêt *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, p. 333 :

[TRADUCTION] . . . les tribunaux doivent pouvoir, d’après ses termes et les circonstances qui l’entourent, rattacher un texte législatif à une matière *relativement à laquelle* la législature qui l’adopte a reçu le pouvoir de faire des lois. Ce principe fait partie de la nature même du fédéralisme . . . [En italique dans l’original.]

Si le caractère véritable de la législation contestée peut se rattacher à une matière relevant de la compétence de la législature qui l’a adoptée, les tribunaux la déclareront *intra vires*. Cependant, lorsqu’il est plus juste d’affirmer qu’elle porte sur une matière qui échappe à la compétence de cette législature, la constatation de cette atteinte au partage des pouvoirs entraînera l’invalidation de la loi.

27  
Le caractère véritable de la loi doit être déterminé sous deux aspects : le but visé par le législateur qui l’a adoptée et l’effet juridique de la loi (*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 16). Dans l’analyse du but visé, les tribunaux peuvent examiner tant la preuve intrinsèque, tels le préambule ou les dispositions de la législation énonçant ses objectifs généraux, que la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou les comptes rendus des débats parlementaires. Ce faisant, les tribunaux doivent toutefois rechercher l’objectif *réel* de la législation, plutôt que son but simplement déclaré ou apparent (*Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 (C.P.), p. 337). De même, les tribunaux peuvent tenir compte des effets de la législation. Par exemple, dans l’arrêt *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117 (« *Alberta Banks* »), le Conseil privé a invalidé une loi provinciale imposant une taxe aux banques pour le motif que les effets de cette loi sur les banques étaient si importants que son objet véritable ne pouvait pas être (comme le prétendait la province) le prélèvement de deniers par l’imposition d’une taxe (ce qui en aurait fait une loi *intra vires*), mais qu’il était la réglementation des opérations bancaires (ce qui la rendait *ultra vires* et donc l’invalidait).

28

The fundamental corollary to this approach to constitutional analysis is that legislation whose pith and substance falls within the jurisdiction of the legislature that enacted it may, at least to a certain extent, affect matters beyond the legislature's jurisdiction without necessarily being unconstitutional. At this stage of the analysis of constitutionality, the "dominant purpose" of the legislation is still decisive. Its secondary objectives and effects have no impact on its constitutionality: "merely incidental effects will not disturb the constitutionality of an otherwise *intra vires* law" (*Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21, at para. 23). By "incidental" is meant effects that may be of significant practical importance but are collateral and secondary to the mandate of the enacting legislature: see *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, [2005] 2 S.C.R. 473, 2005 SCC 49, at para. 28. Such incidental intrusions into matters subject to the other level of government's authority are proper and to be expected: *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 670. In *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575, by way of further example, and in contrast to the *Alberta Banks* case already mentioned, the Privy Council upheld the validity of legislation levying a tax on banks, holding that the pith and substance of the legislation was indeed to generate revenue for the province, and its essential purpose was therefore in relation to direct taxation, not banks or banking. See P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 1, at para. 15.5(a).

29

The "pith and substance" doctrine is founded on the recognition that it is in practice impossible for a legislature to exercise its jurisdiction over a matter effectively without incidentally affecting matters within the jurisdiction of another level of government. For example, as Brun and Tremblay point out, it would be impossible for Parliament to make effective laws in relation to copyright without affecting property and civil rights, or for provincial legislatures to make effective laws in relation

Le corollaire fondamental de cette méthode d'analyse constitutionnelle est qu'une législation dont le caractère véritable relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée pourra, au moins dans une certaine mesure, toucher des matières qui ne sont pas de sa compétence sans nécessairement toucher sa validité constitutionnelle. À ce stade de l'analyse de sa constitutionnalité, l'« objectif dominant » de la législation demeure déterminant. Ses buts et effets secondaires n'ont pas de conséquence sur sa validité constitutionnelle : « de simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires* » (*Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21, par. 23). Par « accessoires », on entend les effets de la loi qui peuvent avoir une importance pratique significative mais qui sont accessoires et secondaires au mandat de la législature qui a édicté la loi : voir *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, 2005 CSC 49, par. 28. Ces ingérences accessoires dans les matières relevant de la compétence de l'autre ordre de gouvernement sont acceptables et prévisibles : *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, p. 670. Dans *Bank of Toronto c. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575, pour donner un autre exemple, et à la différence de l'affaire *Alberta Banks* susmentionnée, le Conseil privé a confirmé la validité d'une législation imposant une taxe aux banques en jugeant que le caractère véritable de la législation visait bien à générer des recettes pour la province et qu'en conséquence, elle avait essentiellement pour objet la taxation directe, et non les banques ou les opérations bancaires. Voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 1, par. 15.5(a).

La doctrine du « caractère véritable » repose sur la reconnaissance de l'impossibilité pratique qu'une législature exerce efficacement sa compétence sur un sujet sans que son intervention ne touche incidemment à des matières relevant de la compétence de l'autre ordre de gouvernement. Comme le soulignent les auteurs Brun et Tremblay, il serait par exemple impossible pour le Parlement fédéral de légiférer efficacement sur les droits d'auteur sans incidence sur la propriété et

to civil law matters without incidentally affecting the status of foreign nationals (H. Brun and G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (4th ed. 2002), at p. 451).

Also, some matters are by their very nature impossible to categorize under a single head of power: they may have both provincial and federal aspects. Thus the fact that a matter may for one purpose and in one aspect fall within federal jurisdiction does not mean that it cannot, for another purpose and in another aspect, fall within provincial competence: *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117 (P.C.), at p. 130; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749 (“*Bell Canada (1988)*”), at p. 765. The double aspect doctrine, as it is known, which applies in the course of a pith and substance analysis, ensures that the policies of the elected legislators of both levels of government are respected. A classic example is that of dangerous driving: Parliament may make laws in relation to the “public order” aspect, and provincial legislatures in relation to its “Property and Civil Rights in the Province” aspect (*O’Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804). The double aspect doctrine recognizes that both Parliament and the provincial legislatures can adopt valid legislation on a single subject depending on the perspective from which the legislation is considered, that is, depending on the various “aspects” of the “matter” in question.

When problems resulting from incidental effects arise, it may often be possible to resolve them by a firm application of the pith and substance analysis. The scale of the alleged incidental effects may indeed put a law in a different light so as to place it in another constitutional head of power. The usual interpretation techniques of constitutional interpretation, such as reading down, may then play a useful role in determining on a case-by-case basis what falls exclusively to a given level of government. In this manner, the courts incrementally define the scope of the relevant heads of power. The flexible nature of the pith and substance analysis makes it

les droits civils ou pour les législatures provinciales de légiférer efficacement sur le droit civil sans toucher incidemment le statut des étrangers (H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (4<sup>e</sup> éd. 2002), p. 451).

Par ailleurs, certaines matières sont, par leur nature même, impossibles à classer dans un seul titre de compétence : elles peuvent avoir à la fois une facette provinciale et une autre fédérale. Ainsi, le fait qu’une matière puisse, à une fin et à un égard précis, relever de la compétence fédérale ne signifie pas que cette matière ne peut, à une autre fin et à un autre égard, relever de la compétence provinciale : *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117 (C.P.), p. 130; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749 (« *Bell Canada (1988)* »), p. 765. La théorie du double aspect, comme on l’appelle, qui trouve son application à l’occasion de l’analyse du caractère véritable de la législation, assure le respect des politiques mises en œuvre par les législateurs élus des deux ordres de gouvernement. La conduite automobile dangereuse en constitue un exemple classique : le Parlement peut légiférer sur l’aspect « ordre public » et les législatures provinciales sur son aspect « propriété et droits civils dans la province » (*O’Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804). La théorie du double aspect reconnaît que le Parlement et les législatures provinciales peuvent adopter des lois valables sur un même sujet, à partir des perspectives selon lesquelles on les considère, c’est-à-dire selon les « aspects » variés de la « matière » discutée.

En présence de problèmes découlant d’effets incidents, il peut souvent être possible d’y remédier par une mise en œuvre ferme de l’analyse du caractère véritable. L’importance des effets prétendument incidents peut jeter un jour nouveau sur la législation de manière à la faire passer dans une autre compétence législative. Les techniques d’interprétation courantes en matière constitutionnelle, comme celle de l’interprétation atténuée, peuvent alors jouer un rôle utile pour déterminer ponctuellement ce qui relève en exclusivité d’un ordre législatif. Les tribunaux définissent ainsi graduellement la portée des domaines de compétence pertinents.

30

31

perfectly suited to the modern views of federalism in our constitutional jurisprudence.

La nature souple de l'analyse du caractère véritable la rend parfaitement adaptée aux conceptions modernes du fédéralisme canadien qui ressortent de notre jurisprudence en matière constitutionnelle.

32

That being said, it must also be acknowledged that, in certain circumstances, the powers of one level of government must be protected against intrusions, even incidental ones, by the other level. For this purpose, the courts have developed two doctrines. The first, the doctrine of interjurisdictional immunity, recognizes that our Constitution is based on an allocation of exclusive powers to both levels of government, not concurrent powers, although these powers are bound to interact in the realities of the life of our Constitution. The second, the doctrine of federal paramountcy, recognizes that where laws of the federal and provincial levels come into conflict, there must be a rule to resolve the impasse. Under our system, the federal law prevails. We will now discuss these doctrines, beginning with interjurisdictional immunity.

Cela dit, il faut aussi reconnaître que, dans certaines circonstances, les compétences d'un ordre de gouvernement doivent être protégées contre les empiétements, même accessoires, de l'autre ordre de gouvernement. À cette fin, les tribunaux ont développé deux doctrines. La première, la doctrine de l'exclusivité des compétences, reconnaît que notre Constitution repose sur les pouvoirs exclusifs, et non parallèles, répartis entre les deux ordres de gouvernement, encore que notre réalité constitutionnelle suscite inévitablement une interaction de ces pouvoirs. La seconde, la doctrine de la prépondérance fédérale, reconnaît que dans la mesure où les lois fédérales et provinciales entrent en conflit, une règle doit permettre de mettre fin à l'impasse. Dans notre régime, la loi fédérale l'emporte. Nous passons maintenant à l'étude de ces doctrines, en examinant d'abord celle de l'exclusivité des compétences.

(2) The Doctrine of Interjurisdictional Immunity and its Sources

(2) La doctrine de l'exclusivité des compétences et ses sources

33

Interjurisdictional immunity is a doctrine of limited application, but its existence is supported both textually and by the principles of federalism. The leading modern formulation of the doctrine of interjurisdictional immunity is found in the judgment of this Court in *Bell Canada (1988)* where Beetz J. wrote that "classes of subject" in ss. 91 and 92 must be assured a "basic, minimum and unassailable content" (p. 839) immune from the application of legislation enacted by the other level of government. Immunity from such intrusion, Beetz J. observed in the context of a federal undertaking, is

La doctrine de l'exclusivité des compétences n'a qu'une application restreinte, mais son existence est étayée tant par les textes que par les principes du fédéralisme. La formulation moderne de la doctrine qui a été retenue se trouve dans l'arrêt de notre Cour *Bell Canada (1988)*, où le juge Beetz a indiqué qu'il était nécessaire d'assurer dans les « catégories [...] de sujets » énumérées aux art. 91 et 92 un « contenu minimum, élémentaire et irréductible » (p. 839) qui échappe à l'application de la législation édictée par l'autre ordre de gouvernement. Le juge Beetz a fait remarquer, dans le contexte d'une entreprise fédérale, que l'immunité qui empêche ces empiétements constitue une

an integral and vital part of [Parliament's] primary legislative authority over federal undertakings. If this power is exclusive, it is because the Constitution, which could have been different but is not, expressly specifies this to be the case; and it is because this power is

partie intégrante et essentielle de [l]a compétence législative [du Parlement] sur les entreprises fédérales. Si ce pouvoir est exclusif, c'est parce que les textes constitutionnels, qui auraient pu être différents mais qui ne le sont pas, le prescrivent expressément. Et c'est parce que

*Management*, at p. 461). In 1914, the High Court of Australia said:

The essential characteristics of the business of banking . . . may be described as the collection of money by receiving deposits upon loan, repayable when and as expressly or impliedly agreed upon, and the utilization of the money so collected by lending it again in such sums as are required. . . .

(*Commissioners of the State Savings Bank of Victoria v. Permewan, Wright & Co.* (1914), 19 C.L.R. 457, at pp. 470-71)

It is unnecessary, for present purposes, to delve deeply into the notoriously difficult task of defining banking. It includes the incorporation of banks. It certainly includes, as the banks argue, the securing of loans by appropriate collateral. At issue is the difference between *requiring* collateral (a banking activity) and promoting the acquisition of a certain type of product (e.g. insurance) that could then be *used* as collateral. The respondent, for its part, complains that the appellants' argument would render the "basic, minimum and unassailable" content of the banking power more or less co-extensive with what bankers are authorized to do. There is no doubt that banking is crucial to the economy and that even the basic, minimum and unassailable content of the exclusive power conferred on Parliament in this regard must not be given a cramped interpretation. Banks are institutions of great importance. The federal authorities monitor all aspects of their activities to ensure that they remain safely solvent and that they do not abuse their privileged position as takers of deposits and granters of credit. Courts have recognized that in its regulation of banks, Parliament may well trench on matters that would otherwise lie within provincial jurisdiction such as property and civil rights in the province, including insurance. As early as 1894, it was held that the federal banking power allowed Parliament to confer upon a bank privileges which had "the effect of modifying civil rights in the province" (*Tennant*, at p. 47). (See also *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503 (P.C.), and *Bank of Montreal v. Hall*, at pp. 132-33.) Such considerations, however, should not lead to

*Pioneer Management*, p. 461). En 1914, la Haute Cour d'Australie a affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION] Les caractéristiques essentielles des opérations bancaires [. . .] peuvent être décrites comme la collecte de sommes d'argent par la réception de dépôts relatifs à des prêts remboursables au moment et de la manière convenus expressément ou implicitement, et l'utilisation des sommes ainsi perçues pour accorder de nouveaux prêts. . . .

(*Commissioners of the State Savings Bank of Victoria c. Permewan, Wright & Co.* (1914), 19 C.L.R. 457, p. 470-471)

Il n'est pas nécessaire, en l'espèce, d'examiner en profondeur la tâche notoirement difficile de définir les opérations bancaires, lesquelles comprennent l'incorporation des banques et certainement, comme le prétendent les appelantes, la protection des prêts par l'obtention d'une garantie suffisante. Ce qui est en cause, c'est la différence entre le fait *d'exiger* une garantie (une activité bancaire) et celui de promouvoir l'achat d'un certain type de produit (par exemple, une assurance) qui pourrait ensuite être *utilisé* comme garantie. Pour sa part, l'intimée soutient que la thèse des appelantes amène le contenu « minimum élémentaire et irréductible » de cette compétence à correspondre plus ou moins à ce que les banquiers peuvent faire. Il ne fait aucun doute que les opérations bancaires jouent un rôle crucial pour l'économie, et que même le contenu minimum élémentaire et irréductible de la compétence exclusive attribuée au Parlement à cet égard ne doit pas recevoir une interprétation étroite. Les banques sont des institutions de grande importance. Les autorités fédérales surveillent tous les aspects de leurs activités afin de s'assurer qu'elles demeurent solvables et n'abusent pas de la situation privilégiée dans laquelle elles se trouvent en tant qu'entités qui reçoivent des dépôts et accordent du crédit. La jurisprudence reconnaît que le Parlement, dans sa réglementation sur les banques, peut bien empiéter sur des matières qui relèveraient par ailleurs de la compétence provinciale, comme la propriété et les droits civils dans la province, y compris l'assurance. Dès 1894, on a conclu que la compétence fédérale sur les banques permettait au Parlement d'accorder à celles-ci des privilèges

confusion between the scope of the federal power and its basic, minimum and unassailable content.

ayant [TRADUCTION] « pour effet de modifier les droits civils dans la province » (*Tennant*, p. 47). (Voir également *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503 (C.P.), et *Banque de Montréal c. Hall*, p. 132-133.) Toutefois, ces considérations ne devraient pas engendrer de confusion entre la portée de la compétence fédérale et le contenu minimum élémentaire et irréductible de celle-ci.

(3) Credit-Related Insurance Is Not a Vital or Essential Element of the Banking Undertaking

(3) L'assurance crédit ne constitue pas un élément vital ou essentiel de l'entreprise bancaire

86 The appellants rely on *Turgeon v. Dominion Bank*, [1930] S.C.R. 67, for the proposition that when a bank takes insurance as security for a loan, it is engaged in the business of banking. But that too is not the issue. The question is whether the bank in *promoting* optional insurance is engaged in an activity vital or essential to banking. The answer, as found by the courts in Alberta, is no. We agree with that conclusion.

Les appelantes s'appuient sur l'arrêt *Turgeon c. Dominion Bank*. [1930] R.C.S. 67, pour affirmer que, lorsqu'une banque accepte une assurance en garantie d'un prêt, elle effectue une opération bancaire. Mais là n'est pas la question non plus. Il s'agit de déterminer si, en faisant la *promotion* d'assurance facultative, la banque se livre à une activité vitale ou essentielle à l'entreprise bancaire. Selon ce qu'ont conclu les tribunaux de l'Alberta, la réponse est non. Nous souscrivons à cette conclusion.

87 The appellants rely on the decision in their favour by the British Columbia Court of Appeal in *Bank of Nova Scotia v. British Columbia (Superintendent of Financial Institutions)* (2003), 11 B.C.L.R. (4th) 206 ("*Optima*" case), leave to appeal to S.C.C. refused, [2003] 3 S.C.R. viii. That case dealt with the sale by a telemarketer of Scotia Visa Balance Insurance. The question was whether the telemarketers could be required by provincial law to obtain a provincial licence. The B.C. Court of Appeal held:

Les appelantes invoquent la décision rendue en leur faveur par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Bank of Nova Scotia c. British Columbia (Superintendent of Financial Institutions)* (2003), 11 B.C.L.R. (4th) 206 (l'arrêt « *Optima* »), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2003] 3 R.C.S. viii. Cet arrêt portait sur la vente, par un télévendeur, d'une assurance carte Visa de la Banque de Nouvelle-Écosse. Il s'agissait de savoir si une loi provinciale pouvait obliger les télévendeurs à obtenir un permis provincial. La Cour d'appel de la C.-B. a conclu ce qui suit :

A provincial licensing regime, which allows the province to say who gets a licence and under what conditions, and which could prevent the bank from obtaining security in a certain way, would affect a vital part of a federal enterprise. . . .

[TRADUCTION] Un régime de délivrance de permis provincial qui permet à la province de décider qui obtient un permis et à quelles conditions, et qui pourrait en quelque sorte avoir pour effet d'empêcher la banque d'obtenir une garantie, toucherait à un élément essentiel d'une entreprise fédérale. . .

. . . it is sufficient to say that the taking of security generally is a core aspect of the banking power. [Emphasis added; paras. 90-91.]

. . . qu'il suffise de dire que la prise de garanties de façon générale constitue un aspect essentiel de la compétence sur les banques. [Nous soulignons; par. 90-91.]

In this appeal, as well, the appellants centred their argument on the provincial licensing requirement. However if, as we conclude, the promotion of insurance is not vital or essential to the banking activity, there is no reason why the banks *should* be shielded from the consequences of non-compliance with the provincial *Insurance Act*. If a bank were to misrepresent the amount of a policy premium, or wrongfully disclose confidential information to third parties, or engage in other market practices considered by the Alberta Legislature to be unfair, there is no reason why it should escape the regulatory discipline to which all other promoters of insurance in the province are subject. Of course, if the Minister should single out banks for discriminatory treatment, the banks would have recourse to judicial review in the ordinary way. (We note parenthetically, as much stress was laid by the appellants on the refusal by this Court of leave to appeal the *Optima* case, that refusal of leave should not be taken to indicate agreement with the judgment sought to be appealed, from any more than the grant of leave can be taken to indicate disagreement. In the leave process, the Court does not hear or adjudicate a case on the merits. The notation “leave to appeal to S.C.C. refused” is inserted in law reports for editorial convenience.)

The appellants also then rely on this Court’s holding in *Bank of Montreal v. Hall* in which it was held

... beyond dispute that the federal banking power empowers Parliament to create an innovative form of financing and to define, in a comprehensive and exclusive manner, the rights and obligations of borrower and lender pursuant to that interest. [p. 150]

However, it must be repeated that just because Parliament *can* create innovative forms for financing does not mean that s. 91(15) grants Parliament *exclusive* authority to regulate their promotion. If provincial legislation were held to be inapplicable

Dans le présent pourvoi, les appelantes ont également axé leur argumentation sur l’obligation d’obtenir un permis provincial. Toutefois, si, comme nous le concluons, la promotion d’assurance n’est pas vitale ou essentielle à l’activité bancaire, rien ne justifie que les banques *soient* protégées contre les conséquences du non-respect de l’*Insurance Act* provinciale. Si une banque fait des fausses déclarations quant au montant des primes d’assurance, communique à tort des renseignements confidentiels à des tiers ou se livre à des pratiques commerciales que l’Assemblée législative de l’Alberta considère déloyales, rien ne saurait justifier qu’elle échappe à la discipline réglementaire à laquelle tous les autres promoteurs d’assurance de la province sont assujettis. Évidemment, si le ministre en venait à imposer aux banques un traitement discriminatoire, ces dernières pourraient recourir au contrôle judiciaire de la manière habituelle. (Puisque les appelantes ont beaucoup insisté sur la décision prise par la Cour de refuser l’autorisation de pourvoi à l’encontre de l’arrêt *Optima*, nous soulignons en passant que ce refus ne saurait être interprété comme un acquiescement au jugement dont on veut faire appel, pas plus que l’octroi de l’autorisation ne peut être considéré comme un signe de désapprobation de ce jugement. Dans le cadre du processus d’autorisation, la Cour n’entend pas et ne tranche pas l’affaire sur le fond. La mention « autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée » figure dans les recueils de jurisprudence pour des raisons de commodité.)

Les appelantes se fondent également sur l’arrêt *Banque de Montréal c. Hall*, dans lequel notre Cour a conclu comme suit :

... il est incontestable que la compétence fédérale en matière d’opérations bancaires permet au Parlement d’établir une nouvelle forme de financement et de définir, d’une façon complète et exclusive, les droits et obligations des emprunteurs et des prêteurs en vertu de cette sûreté. [p. 150]

Toutefois, il nous faut réitérer que le simple fait pour le Parlement de *pouvoir* établir de nouvelles formes de financement ne signifie pas que le par. 91(15) attribue au Parlement la compétence *exclusive* d’en réglementer la promotion. S’il fallait que

88

89

to all forms of security held as collateral by banks, then the application of provincial legislation such as the *Personal Property Security Act*, R.S.A. 2000, c. P-7 (“PPSA”), would also be in jeopardy. The appellants claim that the *Insurance Act* differs from the PPSA because the *Insurance Act* may lead to a prohibition of the activity (promoting insurance), whereas the PPSA deals only with *how* the creditor realizes on a security. However, the *Insurance Act* does not prohibit the promotion of insurance any more than the PPSA prohibits realization on a security provision. In both cases, compliance with provincial rules is a pre-condition to obtaining the benefit of the statute. The rigid demarcation sought by the banks between federal and provincial regulations would not only risk a legal vacuum, but deny to lawmakers at both levels of government the flexibility to carry out their respective responsibilities.

90 Other circumstances of this case, some of them previously noted, also support the rejection of the appellants’ position by the courts in Alberta.

91 First, while s. 416(1) of the *Bank Act* allows bank corporations to engage in some insurance activities, it recognizes insurance as a business separate from banking. Section 416(1) reads: “A bank shall not undertake the business of insurance except to the extent permitted by this Act or the regulations.” Parliament itself appears not to consider the promotion of insurance to be “the business of banking”. While Parliament cannot unilaterally define the scope of its powers, the fact is that Parliament has always treated insurance and banking as distinct and continues to do so.

92 Second, on the facts, the insurance promoted by the banks is not mandatory, can be cancelled at any time by the customer and is often not promoted until after the loan agreement has been finalized. The banks themselves therefore do not consider the

les lois provinciales soient jugées inapplicables à toutes les formes de garantie détenues par les banques, l’application d’une loi provinciale comme la *Personal Property Security Act*, R.S.A. 2000, ch. P-7 (« PPSA »), serait également menacée. Les appelantes prétendent que l’*Insurance Act* diffère de la PPSA parce qu’elle peut entraîner une interdiction de l’activité (la promotion de l’assurance), alors que la PPSA ne vise que la *façon* dont le créancier réalise sa garantie. Cependant, l’*Insurance Act* n’interdit pas la promotion d’assurance, pas plus que la PPSA n’interdit la réalisation d’une garantie. Dans les deux cas, le respect des règles provinciales représente une condition préalable à l’obtention du bénéfice de la loi. La démarcation tranchée que les banques cherchent à obtenir entre les règlements fédéraux et provinciaux risque non seulement de créer un vide juridique, mais de priver les législateurs des deux ordres de gouvernement de la souplesse nécessaire pour qu’ils s’acquittent de leurs responsabilités respectives.

D’autres circonstances de la présente affaire, dont certaines sont mentionnées précédemment, justifient également la décision des tribunaux de l’Alberta de rejeter la thèse des appelantes.

Premièrement, le par. 416(1) de la *Loi sur les banques* autorise les entreprises bancaires à mener certaines activités d’assurance, mais il reconnaît que l’assurance constitue un commerce distinct des opérations bancaires. Le paragraphe 416(1) dispose : « [i]l est interdit à la banque de se livrer au commerce de l’assurance, sauf dans la mesure permise par la présente loi ou les règlements. » Le Parlement lui-même ne semble pas considérer la promotion d’assurance comme une « opération bancaire ». Alors que le Parlement ne peut unilatéralement définir l’étendue de ses pouvoirs, il n’en reste pas moins qu’il a toujours considéré l’assurance et les opérations bancaires comme des activités distinctes, et continue de le faire.

Deuxièmement, selon les faits, l’assurance dont les banques font la promotion n’est pas obligatoire et peut être annulée en tout temps par le client, et cette promotion n’est souvent faite qu’après la conclusion du prêt. Les banques elles-mêmes ne

insurance to be vital to their credit granting since apart from high-ratio s. 418 mortgages, the loan agreement is not, in practice, made contingent on obtaining insurance, as found by the trial judge. This is to be contrasted with *mandatory* mortgage insurance. As Slatter J. observed:

Mandatory loan insurance is not promoted by the bank, is not optional, generates no fee for the bank, is a part of the credit granting decision, and cannot be cancelled without defaulting on the loan. The authorized types of insurance are to the opposite effect on all these points. [para. 165]

Third, the insurance at issue is only loosely connected to the eventual payment of the debt. The triggering event for the “personal calamity” insurance is not default on the loan but rather an event in the life of the insurer. As the trial judge rightly noted, no prudent banker would extend credit if repayment was only guaranteed by a catastrophic event in the debtor’s life. Further, some of the life insurance coverage is terminated by default on the loan payments, which makes the insurance worthless to the banks when it is most needed to ensure repayment of the loan.

Fourth, the banks operate their insurance business as a separate profit centre completely distinct from their banking operations. Promotion of insurance may be a significant source of profit for banks and may enhance their competitive edge, but commercial convenience does not transform the promotion of insurance into a core banking activity.

Fifth, the appellants contend that the promotion of insurance helps reduce their overall portfolio risk. However, the evidence shows that loans are secured in other ways and then insurance is offered

considèrent donc pas l’assurance comme un élément vital de leur activité d’octroi de crédit puisque, à l’exception des hypothèques à proportion élevée visées par l’art. 418, la conclusion du prêt ne dépend pas, en pratique, de l’obtention d’une assurance, comme l’a conclu le juge de première instance. Ce genre d’assurance se distingue de l’assurance hypothèque *obligatoire*. Comme l’a fait observer le juge Slatter :

[TRADUCTION] L’assurance-prêt obligatoire ne fait pas l’objet d’une promotion par la banque, n’est pas facultative, ne génère pas de frais bancaires, fait partie de la décision d’accorder le crédit et ne peut être annulée en l’absence d’une défaillance à l’égard du prêt. Les produits d’assurance autorisée ont l’effet contraire à l’égard de chacun de ces points. [par. 165]

Troisièmement, l’assurance en question ne possède qu’un lien ténu avec le remboursement éventuel de la dette. L’élément déclencheur dans le cas de l’assurance « catastrophe personnelle » n’est pas le défaut de remboursement du prêt mais plutôt la survenance d’un événement dans la vie de l’assuré. Comme l’a fait remarquer à juste titre le juge de première instance, aucun banquier prudent n’accorderait de crédit si le remboursement n’était garanti qu’en cas de survenance d’un événement catastrophique dans la vie du débiteur. En outre, certaines couvertures d’assurance-vie prennent fin lors du défaut de paiement des versements sur le prêt, ce qui dépouille l’assurance de toute utilité au moment même où les banques en auraient le plus grand besoin pour assurer le remboursement du prêt.

Quatrièmement, les banques exploitent leur entreprise d’assurance comme un centre de revenu distinct n’ayant aucun rapport avec leurs opérations bancaires. La promotion d’assurance peut constituer une importante source de revenu pour les banques et leur procurer un avantage concurrentiel, mais les avantages commerciaux ne transforment pas la promotion d’assurance en activité bancaire de base.

Cinquièmement, les appelantes soutiennent que la promotion d’assurance leur permet de réduire le risque d’ensemble de leur portefeuille. Toutefois, selon la preuve, les prêts sont garantis d’autres

93

94

95

so that the bank need not resort to that security. The banks' evidence of the number of customers who carry insurance (or the value of the loans insured) is not helpful because most of those loans are secured by other means. Section 416 of the *Bank Act* does not lay out a manner in which the banks may realize on collateral (as in *Hall*) but merely allows the banks to promote an insurance product which they do for profit.

façons, et l'assurance est ensuite offerte pour que la banque n'ait pas à recourir à cette garantie. La preuve des banques concernant le nombre de clients qui ont souscrit une assurance (ou la valeur des prêts assurés) n'est pas utile car la plupart des prêts sont garantis par d'autres moyens. L'article 416 de la *Loi sur les banques* n'indique pas une façon pour les banques de réaliser leur garantie (comme dans *Hall*) mais leur permet simplement de faire la promotion de produits d'assurance, ce qu'elles font dans un but lucratif.

96 The banks' final argument is that the promotion of insurance is vital to banking because it provides a means of realizing on a debt without having to enforce security in times of customer distress. However, as pointed out by the trial judge, this is a matter of customer relations and retention, which is no more or less important to the business of banking than it is to any other.

Selon le dernier argument des banques, la promotion d'assurance constitue un élément vital des opérations bancaires parce qu'elle permet le recouvrement de la dette sans qu'il soit nécessaire de réaliser la garantie à un moment où le client se trouve en mauvaise posture. Toutefois, comme l'a souligné le juge de première instance, il s'agit là d'une question de relations avec les clients et de fidélisation de la clientèle, qui n'est ni plus ni moins importante pour l'entreprise bancaire qu'elle ne l'est pour toute autre entreprise.

97 As the constitutional questions stated in this case are expressly limited to "authorized type of insurance" and "personal accident insurance", this opinion is not to be taken to deal with constitutional issues that may arise in relation to mandatory mortgage insurance.

Les questions constitutionnelles formulées en l'espèce se limitant expressément à l'« assurance autorisée » et à l'« assurance accidents corporels », les présents motifs ne doivent pas être perçus comme s'appliquant aux questions constitutionnelles qui pourraient être soulevées à l'égard de l'assurance hypothèque obligatoire.

(4) Federal Paramountcy Does Not Apply on the Facts of this Case

(4) La doctrine de la prépondérance des lois fédérales ne s'applique pas aux faits de l'espèce

98 The banks' alternative argument is that if the provincial law is applicable to the promotion of insurance by banks, it is nevertheless rendered inoperative by virtue of the doctrine of paramountcy. They argue that the federal *Bank Act* authorizes the banks to promote insurance, subject to enumerated restrictions, and that these enactments are comprehensive and paramount over those of the province. In our view, neither operational incompatibility nor the frustration of a federal purpose have been made out.

Selon l'argument subsidiaire des banques, si la loi provinciale est applicable à la promotion d'assurance par les banques, elle devient néanmoins inopérante en raison de la doctrine de la prépondérance. Elles plaident que la *Loi sur les banques* fédérale autorise les banques à faire de la promotion d'assurance, sous réserve des restrictions qui y sont énumérées, et que ces dispositions législatives sont complètes et ont prépondérance sur celles édictées par la province. À notre avis, ni l'incompatibilité d'application ni l'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral n'ont été établies.

# Onglet 43

*Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, [2015] 3 R.C.S. 251, 2015 CSC 46

250

GOODWIN v. B.C. (SUPERINTENDENT OF MOTOR VEHICLES)

[2015] 3 S.C.R.

**Richard James Goodwin** *Appellant*

v.

**British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia** *Respondents*

- and -

**British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia** *Appellants*

v.

**Jamie Allen Chisholm** *Respondent*

- and -

**British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia** *Appellants*

v.

**Scott Roberts** *Respondent*

- and -

**British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia** *Appellants*

v.

**Carol Marion Beam** *Respondent*

- and -

**British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia** *Appellants*

v.

**Richard James Goodwin** *Appelant*

c.

**Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique** *Intimés*

- et -

**Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique** *Appelants*

c.

**Jamie Allen Chisholm** *Intimé*

- et -

**Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique** *Appelants*

c.

**Scott Roberts** *Intimé*

- et -

**Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique** *Appelants*

c.

**Carol Marion Beam** *Intimée*

- et -

**Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique** *Appelants*

c.

2015 CSC 46 (CanLII)

**Richard James Goodwin** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada,  
Attorney General of Ontario,  
Attorney General of Quebec,  
Attorney General of Manitoba,  
Attorney General for Saskatchewan,  
Attorney General of Alberta,  
British Columbia Civil Liberties Association,  
Insurance Bureau of Canada,  
Criminal Trial Lawyers'  
Association (Alberta), Criminal Defence  
Lawyers Association (Calgary),  
Criminal Lawyers' Association of Ontario,  
Alberta Registrar of Motor Vehicle  
Services and Mothers Against Drunk  
Driving Canada** *Interveners*

**INDEXED AS: GOODWIN *v.* BRITISH COLUMBIA  
(SUPERINTENDENT OF MOTOR VEHICLES)**

**2015 SCC 46**

File No.: 35864.

2015: May 19; 2015: October 16.

Present: McLachlin C.J. and Cromwell, Moldaver,  
Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA**

*Constitutional law — Division of powers — Criminal law — Property and civil rights — Highways — Impaired driving — Provincial legislation creating automatic licence suspensions, penalties and remedial programs following roadside analysis using approved screening device — Whether automatic roadside prohibition scheme ultra vires the province as being exclusively within federal government's criminal law power — Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(13) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318.*

**Richard James Goodwin** *Intimé*

et

**Procureur général du Canada,  
procureur général de l'Ontario,  
procureure générale du Québec,  
procureur général du Manitoba,  
procureur général de la Saskatchewan,  
procureur général de l'Alberta,  
Association des libertés civiles  
de la Colombie-Britannique,  
Bureau d'assurance du Canada,  
Criminal Trial Lawyers'  
Association (Alberta), Criminal Defence  
Lawyers Association (Calgary),  
Criminal Lawyers' Association of Ontario,  
Alberta Registrar of Motor Vehicle  
Services et Les mères contre l'alcool au  
volant Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : GOODWIN *c.* COLOMBIE-BRITANNIQUE  
(SUPERINTENDENT OF MOTOR VEHICLES)**

**2015 CSC 46**

N° du greffe : 35864.

2015 : 19 mai; 2015 : 16 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges  
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon  
et Côté.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA  
COLOMBIE-BRITANNIQUE**

*Droit constitutionnel — Partage des compétences — Droit criminel — Propriété et droits civils — Voies publiques — Conduite avec facultés affaiblies — Loi provinciale prévoyant des suspensions automatiques du permis de conduire, des sanctions et des programmes correctifs à la suite d'une analyse faite lors d'un contrôle routier à l'aide d'un appareil de détection approuvé — Le régime d'interdiction automatique de conduire outre-passe-t-il la compétence de la province parce qu'il relève exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral en matière de droit criminel? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(13) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Presumption of innocence — Search and seizure — Impaired driving — Provincial legislation creating automatic licence suspensions, penalties and remedial programs following roadside analysis using approved screening device — Whether automatic roadside prohibition regime creates an offence within meaning of s. 11 of Charter and infringes the presumption of innocence — Whether automatic roadside prohibition scheme infringes right to be secure against unreasonable search or seizure — If so, whether infringement can be justified — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 8, 11(d) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318.*

In 2010, British Columbia created the Automatic Roadside Prohibition (ARP) scheme. It marked a continuation of British Columbia's longstanding efforts to remove impaired drivers from the province's roads through the use of licence suspensions, penalties and remedial programs. The scheme calls for roadside analysis of drivers' breath samples using an approved screening device (ASD). A "fail" reading and a driver's refusal or failure to provide a sample both result in a 90-day licence suspension. A "warn" reading results in a shorter suspension of between 3 and 30 days. There is a process for review of suspensions, but it only permits the Superintendent of Motor Vehicles to consider whether the applicant was a "driver" and whether the ASD registered a "fail", "warn", or the driver refused to provide a sample.

These appeals ask whether the ARP scheme oversteps the bounds of provincial legislative competence and invades the federal government's exclusive jurisdiction over criminal law. They also ask whether the provincial regime engages and ultimately infringes two *Charter* rights: the protection against unreasonable search and seizure found in s. 8, and the presumption of innocence guaranteed by s. 11(d). The chambers judge found that the ARP scheme is *intra vires* the province and that s. 11(d) of the *Charter* is not engaged. However, he concluded that the ARP scheme violates s. 8 when the screening device registers a "fail", though not when a driver refuses to provide a breath sample. His decision was upheld on appeal.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Présomption d'innocence — Fouilles, perquisitions et saisies — Conduite avec facultés affaiblies — Loi provinciale prévoyant des suspensions automatiques du permis de conduire, des sanctions et des programmes correctifs à la suite d'une analyse faite lors d'un contrôle routier à l'aide d'un appareil de détection approuvé — Le régime d'interdiction automatique de conduire crée-t-il une infraction visée par l'art. 11 de la Charte et porte-t-il atteinte à la présomption d'innocence? — Le régime d'interdiction automatique de conduire porte-t-il atteinte au droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives? — Dans l'affirmative, cette atteinte est-elle justifiable? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 8, 11d) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318.*

En 2010, la Colombie-Britannique a créé le régime d'interdiction automatique de conduire (RIAC). Ce régime représente le prolongement des efforts déployés depuis longtemps par la Colombie-Britannique pour chasser les conducteurs aux facultés affaiblies de ses routes par l'imposition de suspensions de permis, de sanctions et de programmes correctifs. Selon le régime, il faut analyser les échantillons d'haleine des conducteurs lors d'un contrôle routier au moyen d'un appareil de détection approuvé (ADA). Le résultat « échec » ainsi que le refus ou l'omission du conducteur de fournir un échantillon entraînent tous deux une suspension du permis de 90 jours. Le résultat « avertissement » se traduit par une suspension plus courte de 3 à 30 jours. Il existe une procédure de contrôle des suspensions, mais elle permet seulement au Superintendent of Motor Vehicles (« Surintendant ») de décider si le demandeur était un « conducteur » et si l'ADA a affiché le résultat « échec » ou « avertissement », ou si le demandeur a refusé de fournir un échantillon.

Il s'agit en l'espèce de décider si le RIAC excède la compétence législative de la province et empiète sur la compétence exclusive du gouvernement fédéral en matière de droit criminel. Il s'agit également de déterminer si le régime provincial fait intervenir et porte atteinte en fin de compte à deux droits garantis par la *Charte* : la protection offerte par l'art. 8 contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives ainsi que la présomption d'innocence garantie par l'al. 11d). Selon le juge en chambre, le RIAC relève de la province et l'al. 11d) de la *Charte* ne s'applique pas. Il a toutefois conclu que le RIAC viole l'art. 8 lorsque l'appareil de détection affiche le résultat « échec », mais non lorsque le conducteur refuse de fournir un échantillon d'haleine. Sa décision a été confirmée en appel.

*Held* (McLachlin C.J. dissenting in part): The appeals should be dismissed.

*Per* Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ.: The province's purpose in enacting the ARP scheme was not to oust the criminal law, but rather to prevent death and serious injury on public roads by removing drunk drivers and deterring impaired driving. The pith and substance of the ARP scheme is the licensing of drivers, the enhancement of traffic safety and the deterrence of persons from driving while impaired by alcohol. Provinces have an important role in ensuring highway safety, which includes regulating who is able to drive and removing dangerous drivers from the roads. Provincial drunk driving programs and the criminal law will often be interrelated. A provincial statute will not invade the federal power over criminal law merely because its purpose is to target conduct that is also captured by the *Criminal Code*. Deterrence can be a purpose of provincial law. There can be no doubt that the matter falls within the provincial power over property and civil rights in the province. Thus, from a division of powers standpoint, the legislation is valid.

The ARP scheme does not create an "offence" within the meaning of s. 11(d) of the *Charter*. The scheme is not concerned with addressing harm done to society in a public forum; instead, its focus is on the regulation of drivers and licensing, and the maintenance of highway safety. Although it has a relationship with the criminal law, in the sense that it relies on *Criminal Code* seizure powers and is administered by police, the scheme is more accurately characterized as a proceeding of an administrative nature. Furthermore, the ARP scheme does not impose true penal consequences. While a 90-day suspension is a meaningful consequence for a licensing violation, and the approximately \$4,000 in possible costs and penalties are significant, they are not sufficient to engage the fair-trial rights embodied by s. 11. The driving prohibition relates directly to the regulatory terms and conditions under which a person may be licensed to drive. The protections of s. 11 are not engaged in this case.

The demand to breathe into an ASD constitutes a seizure that infringes on an individual's reasonable expectation of privacy and engages the protection of s. 8 of the *Charter*. Although the province relies on the *Criminal Code* to authorize the breath demand, the purpose and consequences of the seizure are established in the ARP

*Arrêt* (la juge en chef McLachlin est dissidente en partie) : Les pourvois sont rejetés.

*Les juges* Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Côté : La province, en instaurant le RIAC, avait pour objectif non pas d'écarter le droit criminel, mais plutôt d'empêcher les décès et les blessures graves sur les chemins publics en en chassant les conducteurs en état d'ébriété et en décourageant la conduite avec facultés affaiblies. Le RIAC, de par son caractère véritable, vise à délivrer des permis de conduire, à renforcer la sécurité routière et à dissuader les gens de conduire avec les facultés affaiblies par l'alcool. Les provinces jouent un rôle important quand elles assurent la sécurité routière, notamment en décidant qui est en mesure de conduire et en chassant les conducteurs dangereux des routes. Les programmes provinciaux de lutte contre la conduite en état d'ébriété et le droit criminel sont souvent interreliés. Une loi provinciale n'empiète pas sur la compétence fédérale en matière de droit criminel du seul fait qu'elle a pour objet de cibler une conduite qui est également visée par le *Code criminel*. La dissuasion peut être un objectif du droit provincial. Il ne fait aucun doute que la matière relève de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils dans la province. La loi est donc valide du point de vue du partage des compétences.

Le RIAC ne crée pas une infraction visée par l'al. 11d) de la *Charte*. Il ne vise pas à réparer en audience publique le tort causé à la société; il vise plutôt à encadrer les conducteurs et la délivrance de permis et à assurer la sécurité routière. Même si le régime a un lien avec le droit criminel, en ce sens qu'il dépend des pouvoirs de saisie prévus par le *Code criminel* et est appliqué par la police, il est plus exact de le qualifier de procédure de nature administrative. De plus, le RIAC n'impose pas de véritables conséquences pénales. Bien qu'une suspension de 90 jours représente une conséquence importante pour quiconque viole un régime de permis, et que l'imposition potentielle d'environ 4 000 \$ en frais et sanctions soit sévère, ces conséquences ne sont pas suffisantes pour mettre en jeu les droits à un procès équitable consacrés à l'art. 11. L'interdiction de conduire se rapporte directement aux modalités et conditions réglementaires selon lesquelles une personne peut être autorisée à conduire. Les mesures de protection de l'art. 11 n'entrent pas en jeu en l'espèce.

La demande de souffler dans un ADA constitue une saisie qui porte atteinte à l'attente raisonnable d'une personne en matière de vie privée et fait intervenir la protection offerte par l'art. 8 de la *Charte*. Bien que la province se fonde sur le *Code criminel* pour autoriser la demande d'échantillon d'haleine, l'objet et les conséquences de la

scheme, in the *Motor Vehicle Act*. It is the ARP scheme that authorizes the seizure of the breath sample, and is thus subject to *Charter* scrutiny on this basis. The breath demand is a critical component of the province's efforts to protect British Columbians from death and serious injuries caused by impaired drivers. This compelling purpose weighs heavily in favour of the reasonableness of the breath seizure. Driving on highways is, of course, a highly regulated activity, and drivers expect that the rules of the road will be enforced. This reality, combined with the scheme's location within a broader regulatory framework targeting driving and highway safety, supports characterizing the regime as regulatory and applying a more flexible standard in assessing its reasonableness. However, while the breath seizure occurs for a regulatory purpose, it nonetheless has certain criminal-like features, such as its administration by a police officer pursuant to *Criminal Code* authorization. The consequences that follow a "fail" reading or the failure to provide a sample are not criminal, but they are immediate and serious, and arise without a further test using a more reliable breathalyser. In this case, the mechanism for determining whether a driver's blood alcohol concentration exceeds the relevant limits is a roadside test using an ASD. The chambers judge found that in some circumstances there can be serious issues concerning whether an ASD accurately reflects blood-alcohol readings. The use of an ASD to obtain a breath sample raises concerns that undermine the reasonableness of the seizure, specifically regarding the reliability of the test results.

The scope and availability of review is part of the analysis under s. 8. A driver's ability to challenge the accuracy of the ASD result is critical to the reasonableness of the ARP regime. Here, the process for review of the ARP suspensions only permits the Superintendent of Motor Vehicles to consider whether the applicant was a "driver" and whether the ASD registered a "fail", "warn", or the driver refused to provide a sample. The absence of meaningful review of the accuracy of the result of the seizure, in light of the unreliability of the test, raises concerns about the reasonableness of the ARP scheme. Absent such review, a driver could find herself facing serious administrative sanctions without the precondition for the sanctions being met, and without any mechanism for redress. The serious consequences of a driver registering a "fail", combined with an inability to challenge the basis on which these

saisie sont établis dans le RIAC, dans la *Motor Vehicle Act*. C'est le RIAC qui autorise la saisie de l'échantillon d'haleine, et il est donc assujéti à l'examen fondé sur la *Charte* pour ce motif. La demande d'échantillon d'haleine est un élément crucial des efforts déployés par la province pour empêcher que les Britanno-Colombiens soient tués ou gravement blessés par les conducteurs aux facultés affaiblies. Cet objet impérieux milite fortement en faveur du caractère raisonnable de la saisie d'un échantillon d'haleine. Bien entendu, la conduite automobile sur une voie publique est une activité très réglementée, et les conducteurs s'attendent à ce que le code de la route soit appliqué. Cette réalité, conjuguée au fait que le régime s'inscrit dans un cadre réglementaire plus large visant la conduite et la sécurité routière, permet de qualifier le régime de réglementaire et d'appliquer une norme plus souple pour en apprécier le caractère raisonnable. Cependant, bien que la saisie d'un échantillon d'haleine se fasse à des fins réglementaires, elle possède néanmoins des caractéristiques qui s'apparentent au droit criminel, comme le fait qu'elle soit administrée par un policier conformément à une autorisation accordée par le *Code criminel*. Si les conséquences du résultat « échec » ou du défaut de fournir un échantillon d'haleine ne sont pas criminelles, elles sont néanmoins immédiates et graves et surviennent sans qu'une autre analyse ne soit effectuée au moyen d'un alcootest plus fiable. En l'espèce, pour déterminer si l'alcoolémie d'un conducteur dépasse la limite permise, on administre un alcootest au moyen d'un ADA. Le juge en chambre a conclu que, dans certains cas, il peut y avoir de sérieux doutes quant à savoir si un ADA indique avec exactitude les mesures d'alcoolémie. L'utilisation d'un ADA pour obtenir un échantillon d'haleine soulève des préoccupations qui minent le caractère raisonnable de la saisie, plus particulièrement quant à la fiabilité des résultats d'analyse.

L'étendue du contrôle et la possibilité d'y recourir font partie de l'analyse fondée sur l'art. 8. La possibilité pour le conducteur de contester l'exactitude du résultat de l'ADA est essentielle au caractère raisonnable du RIAC. En l'espèce, la procédure de contrôle des suspensions imposées en application du RIAC permet seulement au Surintendant de décider si le demandeur était un « conducteur » et si l'ADA a affiché le résultat « échec » ou « avertissement », ou si le demandeur a refusé de fournir un échantillon. L'absence d'un contrôle valable de l'exactitude du résultat de la saisie, vu la non-fiabilité du test, suscite des doutes concernant le caractère raisonnable du RIAC. En l'absence d'un tel contrôle, le conducteur pourrait se voir imposer de graves sanctions administratives sans que les conditions préalables à l'imposition des sanctions ne soient réunies et sans qu'il ne puisse bénéficier d'un mécanisme pour

consequences are imposed, render the ARP scheme unreasonable.

The objective of the scheme, reducing death and injury caused by impaired driving, is pressing and substantial, and the automatic prohibitions are rationally connected to that objective. However, the ARP scheme does not minimally impair the right of a driver to be free of unreasonable search and seizure. Subsequent amendments to the ARP scheme enhancing the scope for review of roadside screenings and prohibitions demonstrate that there are less impairing measures that can feasibly be put into place without undermining the province's objective. Therefore, the "fail" branch of the ARP scheme is not saved under s. 1. There is no need to determine whether the same result follows where the "warn" scheme is concerned.

*Per McLachlin C.J. (dissenting in part):* There is agreement with the majority on the constitutional issue and on the s. 11(d) of the *Charter* issue, but not on the s. 8 issue. The province's roadside suspension scheme does not violate the constitutional requirement that searches and seizures be reasonable. The provincial scheme in this case relies on the *Criminal Code* provisions that allow a police officer to compel a driver to give a sample of his breath. This is clearly a seizure of a bodily substance, which means that it must not be unreasonable under s. 8 of the *Charter*. To determine whether a search or seizure is reasonable, the court should examine three requirements: (1) the state has an important purpose grounded in the broader public interest for doing the search and/or seizure; (2) the intrusion goes no further than reasonably necessary to achieve the state purpose; and (3) the intrusion is subject to judicial supervision to guard against abusive state action. Whether a search or seizure is reasonable is sometimes determined by asking whether the state action represents an appropriate balance between the state purpose and the individual's privacy interest. However, to view the s. 8 analysis simply as a matter of balancing the state interest against the individual's privacy interest may fail to capture what is required to establish that a search or seizure is reasonable. Even where the state purpose is of great importance, the state must not intrude upon the individual's protected sphere more than reasonably justified by that purpose, nor do so in a way that lacks appropriate safeguards capable of judicial review. As for the privacy interest, it should be understood in the sense of what falls within the private sphere of the individual within which

obtenir réparation. Les graves conséquences subies par le conducteur qui échoue au test, conjuguées à l'impossibilité pour lui de contester le motif pour lequel ces conséquences sont imposées, rendent le RIAC abusif.

L'objectif du régime — réduire le nombre de décès et de blessures causés par la conduite avec facultés affaiblies — est urgent et réel, et il existe un lien rationnel entre les interdictions automatiques de conduire et cet objectif. Cependant, le RIAC ne porte pas atteinte de façon minimale au droit du conducteur d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. Les modifications apportées subséquentement au RIAC pour élargir le contrôle des analyses et des interdictions survenues à l'occasion de contrôles routiers démontrent que des mesures moins attentatoires peuvent facilement être mises en place sans nuire à l'objectif de la province. Par conséquent, le volet « échec » du RIAC n'est pas sauvegardé par l'article premier. Point n'est besoin de décider si le volet « avertissement » du régime mène au même résultat.

*La juge en chef McLachlin (dissidente en partie) :* Il y a accord avec les juges majoritaires sur la question constitutionnelle et celle relative à l'al. 11d) de la *Charte*, mais non sur l'art. 8. Le régime provincial de suspension imposée lors d'un contrôle routier n'enfreint pas l'exigence constitutionnelle que les fouilles, perquisitions et saisies ne soient pas abusives. Le régime provincial en l'espèce s'en remet aux dispositions du *Code criminel* qui permettent à un policier de contraindre un conducteur à donner un échantillon d'haleine. Il s'agit là clairement de la saisie d'un échantillon d'une substance corporelle, ce qui signifie qu'elle ne doit pas être abusive au sens de l'art. 8 de la *Charte*. Pour décider si une fouille, perquisition ou saisie est raisonnable, le tribunal doit examiner trois conditions : (1) l'État procède à la fouille, à la perquisition ou à la saisie pour réaliser un objectif important qui se fonde sur l'intérêt public général; (2) l'atteinte ne va pas au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'État; (3) l'atteinte est soumise à la surveillance judiciaire pour empêcher que l'État se livre à des abus. Pour décider si une fouille, perquisition ou saisie est raisonnable, on se demande parfois si l'acte de l'État représente un juste équilibre entre l'objectif de l'État et le droit de l'individu à la protection de sa vie privée. Toutefois, considérer l'analyse fondée sur l'art. 8 comme une simple mise en balance de l'intérêt de l'État et du droit de l'individu à la vie privée ne permet pas toujours de prendre en compte ce qu'il faut pour établir qu'une fouille, perquisition ou saisie est raisonnable. Même lorsque l'objectif de l'État revêt une grande importance, l'État ne doit pas empiéter dans la sphère protégée de l'individu davantage

the individual reasonably expects to be free from state intrusion absent a higher state purpose and legal safeguards.

All three requirements of a reasonable search and seizure are met in this case. First, the state's purpose — to prevent death and serious injury on the highway from impaired driving — is important and capable of justifying intrusion into the private sphere of the individual's bodily substances. Second, the seizure does not go further than reasonably necessary to achieve the state purpose. The regime here is regulatory and not criminal and the activity of driving on highways is highly regulated and common in road enforcement. The third requirement — the availability of judicial supervision — presents the greatest difficulty, however, the driver can request a second test on a different device at the roadside. Further, the driver may apply to have a suspension reviewed by the Superintendent of Motor Vehicles and present statements and evidence in support of the application. The Superintendent's decision is also subject to judicial supervision by way of judicial review. The administrative nature of the scheme and the nature of the driver's interests at play justify the administrative nature of the review, as do the less stringent provisions to ensure accuracy of the sample. In this case, the review provisions of the roadside suspension scheme offer reasonable protection against abusive exercise of the state power to intrude on the individual's private sphere, having regard to the nature of the scheme and the privacy interests at stake.

#### Cases Cited

By Karakatsanis J.

**Applied:** *Martineau v. M.N.R.*, 2004 SCC 81, [2004] 3 S.C.R. 737; *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541; **referred to:** *Sivia v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1; *Buhlers v. Superintendent of Motor Vehicles (B.C.)*, 1999 BCCA 0114, 119 B.C.A.C. 207; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Quebec (Attorney*

ne le justifie raisonnablement cet objectif, ni le faire en l'absence de garanties appropriées susceptibles de donner lieu à un contrôle judiciaire. Pour ce qui est du droit à la vie privée, il doit s'entendre au sens de ce qui appartient à la sphère privée de l'individu dans laquelle ce dernier s'attend raisonnablement à être à l'abri de l'intrusion de l'État en l'absence d'un objectif supérieur de celui-ci et de garanties juridiques.

Les trois conditions d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie raisonnable sont toutes réunies en l'espèce. Tout d'abord, l'objectif de l'État — prévenir les décès et les blessures graves imputables à la conduite avec facultés affaiblies — est important et susceptible de justifier l'intrusion dans la sphère privée des substances corporelles de l'individu. Ensuite, la saisie ne va pas au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'État. Le régime en l'espèce est de nature réglementaire, non criminelle. De plus, la conduite sur les routes est fortement réglementée et occupe une grande place dans l'application des règles de sécurité routière. La troisième condition — la possibilité de recourir à la surveillance judiciaire — est la plus problématique, mais le conducteur peut demander qu'un deuxième test soit effectué à l'aide d'un autre appareil lors du contrôle routier. Il peut aussi demander que le Surintendant révisé une suspension et présenter des déclarations et autres éléments de preuve à l'appui de sa demande. La décision du Surintendant peut être soumise à la surveillance des tribunaux par voie de contrôle judiciaire. Le caractère administratif du régime ainsi que la nature des droits du conducteur en jeu justifient la nature administrative du contrôle, tout comme les dispositions moins strictes visant à assurer l'exactitude de l'échantillon. Dans la présente affaire, les dispositions du régime de suspension en matière de révision offrent une protection raisonnable contre l'exercice abusif du pouvoir de l'État d'empiéter dans la sphère privée de l'individu, eu égard à la nature du régime et aux droits à la vie privée en jeu.

#### Jurisprudence

Citée par la juge Karakatsanis

**Arrêts appliqués :** *Martineau c. M.R.N.*, 2004 CSC 81, [2004] 3 R.C.S. 737; *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; **arrêts mentionnés :** *Sivia c. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1; *Buhlers c. Superintendent of Motor Vehicles (B.C.)*, 1999 BCCA 0114, 119 B.C.A.C. 207; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S.

*General*) v. *Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569; *Chatterjee v. Ontario (Attorney General)*, 2009 SCC 19, [2009] 1 S.C.R. 624; *Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2; *R. v. Beaudry*, 2007 SCC 5, [2007] 1 S.C.R. 190; *Validity of Section 92(4) of The Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] S.C.R. 608; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; *Gonzalez v. Driver Control Board (Alta.)*, 2003 ABCA 256, 330 A.R. 262; *Horsefield v. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (1999), 44 O.R. (3d) 73; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Guindon v. Canada*, 2015 SCC 41, [2015] 3 S.C.R. 3; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307; *Rowan v. Ontario Securities Commission*, 2012 ONCA 208, 110 O.R. (3d) 492; *Canada (Attorney General) v. United States Steel Corp.*, 2011 FCA 176, 333 D.L.R. (4th) 1; *Lavallee v. Alberta Securities Commission*, 2010 ABCA 48, 474 A.R. 295; *R. v. Quesnelle*, 2014 SCC 46, [2014] 2 S.C.R. 390; *R. v. Tessling*, 2004 SCC 67, [2004] 3 S.C.R. 432; *R. v. Caslake*, [1998] 1 S.C.R. 51; *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265; *R. v. Grant*, 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Rodgers*, 2006 SCC 15, [2006] 1 S.C.R. 554; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *Del Zotto v. Canada*, [1997] 3 F.C. 40, rev'd [1999] 1 S.C.R. 3; *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3; *R. v. Jarvis*, 2002 SCC 73, [2002] 3 S.C.R. 757; *R. v. Lindsay* (1999), 134 C.C.C. (3d) 159; *R. v. Butchko*, 2004 SKCA 159, [2005] 11 W.W.R. 95; *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417; *R. v. S.A.B.*, 2003 SCC 60, [2003] 2 S.C.R. 678; *R. v. Stillman*, [1997] 1 S.C.R. 607; *R. v. Chehil*, 2013 SCC 49, [2013] 3 S.C.R. 220; *R. v. A.M.*, 2008 SCC 19, [2008] 1 S.C.R. 569; *R. v. Kang-Brown*, 2008 SCC 18, [2008] 1 S.C.R. 456; *R. v. Mills*, [1999] 3 S.C.R. 668; *R. v. Tse*, 2012 SCC 16, [2012] 1 S.C.R. 531; *R. v. Nur*, 2015 SCC 15, [2015] 1 S.C.R. 773; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3; *Ford v.*

463; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Renvoi relatif à l'Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569; *Chatterjee c. Ontario (Procureur général)*, 2009 CSC 19, [2009] 1 R.C.S. 624; *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2; *R. c. Beaudry*, 2007 CSC 5, [2007] 1 R.C.S. 190; *Validity of Section 92(4) of The Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] R.C.S. 608; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Gonzalez c. Driver Control Board (Alta.)*, 2003 ABCA 256, 330 A.R. 262; *Horsefield c. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (1999), 44 O.R. (3d) 73; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41, [2015] 3 R.C.S. 3; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307; *Rowan c. Ontario Securities Commission*, 2012 ONCA 208, 110 O.R. (3d) 492; *United States Steel Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 176; *Lavallee c. Alberta Securities Commission*, 2010 ABCA 48, 474 A.R. 295; *R. c. Quesnelle*, 2014 CSC 46, [2014] 2 R.C.S. 390; *R. c. Tessling*, 2004 CSC 67, [2004] 3 R.C.S. 432; *R. c. Caslake*, [1998] 1 R.C.S. 51; *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265; *R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Rodgers*, 2006 CSC 15, [2006] 1 R.C.S. 554; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *Del Zotto c. Canada*, [1997] 3 C.F. 40, inf. par [1999] 1 R.C.S. 3; *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3; *R. c. Jarvis*, 2002 CSC 73, [2002] 3 R.C.S. 757; *R. c. Lindsay* (1999), 134 C.C.C. (3d) 159; *R. c. Butchko*, 2004 SKCA 159, [2005] 11 W.W.R. 95; *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417; *R. c. S.A.B.*, 2003 CSC 60, [2003] 2 R.C.S. 678; *R. c. Stillman*, [1997] 1 R.C.S. 607; *R. c. Chehil*, 2013 CSC 49, [2013] 3 R.C.S. 220; *R. c. A.M.*, 2008 CSC 19, [2008] 1 R.C.S. 569; *R. c. Kang-Brown*, 2008 CSC 18, [2008] 1 R.C.S. 456; *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668; *R. c. Tse*, 2012 CSC 16, [2012] 1 R.C.S. 531; *R. c. Nur*, 2015 CSC

*Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band*, 2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371; *B. (R.) v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315.

By McLachlin C.J. (dissenting in part)

*R. v. Tessling*, 2004 SCC 67, [2004] 3 S.C.R. 432; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417; *R. v. Spencer*, 2014 SCC 43, [2014] 2 S.C.R. 212; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3; *R. v. Jarvis*, 2002 SCC 73, [2002] 3 S.C.R. 757; *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265; *R. v. Fearon*, 2014 SCC 77, [2014] 3 S.C.R. 621; *R. v. Vu*, 2013 SCC 60, [2013] 3 S.C.R. 657; *R. v. Golden*, 2001 SCC 83, [2001] 3 S.C.R. 679; *Wilson v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 47, [2015] 3 S.C.R. 300; *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765.

#### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 7, 8, 10(b), 11, 24(2).  
*Constitution Act, 1867*, ss. 91(27), 92.  
*Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 254(2), (3).  
*Highway Safety Code*, CQLR, c. C-24.2, ss. 202.4 et seq.  
*Highway Traffic Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. H-5, ss. 277.2 et seq.  
*Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1996, c. 318, ss. 94.1 to 94.6, 94.2(1), 215.41(3), (6), 215.42, 215.43(1), (2), (3), 215.46(2), 215.47, 215.48, 215.49, 215.5, 262, 263.  
*Motor Vehicle Act Regulations*, B.C. Reg. 26/58, s. 43.09.  
*Rules of the Supreme Court of Canada*, SOR/2002-156, rr. 2 "authorities", 36(2)(a)(i).

#### Authors Cited

British Columbia. Legislative Assembly. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 16, No. 1, 2nd Sess., 39th Parl., April 27, 2010, p. 4871.  
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp. Toronto: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).

15, [2015] 1 R.C.S. 773; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371; *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315.

Citée par la juge en chef McLachlin (dissidente en partie)

*R. c. Tessling*, 2004 CSC 67, [2004] 3 R.C.S. 432; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417; *R. c. Spencer*, 2014 CSC 43, [2014] 2 R.C.S. 212; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3; *R. c. Jarvis*, 2002 CSC 73, [2002] 3 R.C.S. 757; *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265; *R. c. Fearon*, 2014 CSC 77, [2014] 3 R.C.S. 621; *R. c. Vu*, 2013 CSC 60, [2013] 3 R.C.S. 657; *R. c. Golden*, 2001 CSC 83, [2001] 3 R.C.S. 679; *Wilson c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 47, [2015] 3 R.C.S. 300; *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765.

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 7, 8, 10b), 11, 24(2).  
*Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 254(2), (3).  
*Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2, art. 202.4 et suiv.  
*Highway Traffic Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. H-5, art. 277.2 et suiv.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(27), 92.  
*Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1996, c. 318, art. 94.1 à 94.6, 94.2(1), 215.41(3), (6), 215.42, 215.43(1), (2), (3), 215.46(2), 215.47, 215.48, 215.49, 215.5, 262, 263.  
*Motor Vehicle Act Regulations*, B.C. Reg. 26/58, art. 43.09.  
*Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/2002-156, règles 2 « sources », 36(2)a)(i).

#### Doctrines et autres documents cités

Colombie-Britannique. Assemblée législative. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 16, No. 1, 2nd Sess., 39th Parl., April 27, 2010, p. 4871.  
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto, Thomson/Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).

Pitel, Stephen, and Robert Solomon. "Estimating the Number and Cost of Impairment-Related Traffic Crashes in Canada: 1999 to 2010", MADD Canada, April 2013 (online: [http://www.madd.ca/media/docs/estimating\\_presence.pdf](http://www.madd.ca/media/docs/estimating_presence.pdf)).

APPEALS from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Ryan, Hinkson and MacKenzie J.J.A.), 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1, 370 D.L.R. (4th) 609, 302 C.R.R. (2d) 1, 307 C.C.C. (3d) 77, 352 B.C.A.C. 86, 601 W.A.C. 86, [2014] 6 W.W.R. 1, 64 M.V.R. (6th) 7, [2014] B.C.J. No. 346 (QL), 2014 CarswellBC 488 (WL Can.), affirming the decisions of Sigurdson J., 2011 BCSC 1639, 27 B.C.L.R. (5th) 229, 247 C.R.R. (2d) 226, 282 C.C.C. (3d) 145, 92 C.R. (6th) 122, [2012] 5 W.W.R. 297, 23 M.V.R. (6th) 185, [2011] B.C.J. No. 2282 (QL), 2011 CarswellBC 3225 (WL Can.); 2011 BCSC 1783, 27 B.C.L.R. (5th) 326, 249 C.R.R. (2d) 368, [2012] 4 W.W.R. 506, 23 M.V.R. (6th) 282, [2011] B.C.J. No. 2484 (QL), 2011 CarswellBC 3493 (WL Can.); and 2012 BCSC 1030, 36 B.C.L.R. (5th) 360, 353 D.L.R. (4th) 351, 266 C.R.R. (2d) 82, 289 C.C.C. (3d) 476, [2013] 1 W.W.R. 176, 36 M.V.R. (6th) 235, [2012] B.C.J. No. 1438 (QL), 2012 CarswellBC 2056 (WL Can.); and affirming a decision of Dley J., B.C.S.C., Victoria, No. 12-1095, May 25, 2012. Appeals dismissed, McLachlin C.J. dissenting in part.

*Howard A. Mickelson, Q.C., and Shea H. Coulson*, for the appellant/respondent Richard James Goodwin.

*Nathaniel Carnegie, Leah Greathead and Tyna Mason*, for the appellants/respondents British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and the Attorney General of British Columbia.

*Shea H. Coulson, Diego A. Solimano and Sacha L. I. Roudette*, for the respondents Jamie Allen Chisholm, Scott Roberts and Carol Marion Beam.

Written submissions only by *Christine Mohr and Diba Majzub*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Pitel, Stephen, et Robert Solomon. « Conduite avec facultés affaiblies – Estimation du nombre de collisions et des coûts afférents, 1999 à 2010 », MADD Canada, avril 2013 (en ligne : [http://www.madd.ca/media/docs/estimation\\_du\\_nombres.pdf](http://www.madd.ca/media/docs/estimation_du_nombres.pdf)).

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (les juges Ryan, Hinkson et MacKenzie), 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1, 370 D.L.R. (4th) 609, 302 C.R.R. (2d) 1, 307 C.C.C. (3d) 77, 352 B.C.A.C. 86, 601 W.A.C. 86, [2014] 6 W.W.R. 1, 64 M.V.R. (6th) 7, [2014] B.C.J. No. 346 (QL), 2014 CarswellBC 488 (WL Can.), qui a confirmé les décisions du juge Sigurdson, 2011 BCSC 1639, 27 B.C.L.R. (5th) 229, 247 C.R.R. (2d) 226, 282 C.C.C. (3d) 145, 92 C.R. (6th) 122, [2012] 5 W.W.R. 297, 23 M.V.R. (6th) 185, [2011] B.C.J. No. 2282 (QL), 2011 CarswellBC 3225 (WL Can.); 2011 BCSC 1783, 27 B.C.L.R. (5th) 326, 249 C.R.R. (2d) 368, [2012] 4 W.W.R. 506, 23 M.V.R. (6th) 282, [2011] B.C.J. No. 2484 (QL), 2011 CarswellBC 3493 (WL Can.); et 2012 BCSC 1030, 36 B.C.L.R. (5th) 360, 353 D.L.R. (4th) 351, 266 C.R.R. (2d) 82, 289 C.C.C. (3d) 476, [2013] 1 W.W.R. 176, 36 M.V.R. (6th) 235, [2012] B.C.J. No. 1438 (QL), 2012 CarswellBC 2056 (WL Can.); et qui a confirmé une décision du juge Dley, C.S.C.-B., Victoria, n° 12-1095, 25 mai 2012. Pourvois rejetés, la juge en chef McLachlin est dissidente en partie.

*Howard A. Mickelson, c.r., et Shea H. Coulson*, pour l'appellant/intimé Richard James Goodwin.

*Nathaniel Carnegie, Leah Greathead et Tyna Mason*, pour les appelants/intimés Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Shea H. Coulson, Diego A. Solimano et Sacha L. I. Roudette*, pour les intimés Jamie Allen Chisholm, Scott Roberts et Carol Marion Beam.

Argumentation écrite seulement par *Christine Mohr et Diba Majzub*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Written submissions only by *S. Zachary Green*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Argumentation écrite seulement par *S. Zachary Green*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Written submissions only by *Brigitte Bussières, Alain Gingras and Gilles Laporte*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Argumentation écrite seulement par *Brigitte Bussières, Alain Gingras et Gilles Laporte*, pour l'intervenante la procureure générale du Québec.

Written submissions only by *Michael Conner and Charles Murray*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Argumentation écrite seulement par *Michael Conner et Charles Murray*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Written submissions only by *Graeme G. Mitchell, Q.C.*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Argumentation écrite seulement par *Graeme G. Mitchell, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Written submissions only by *Roderick Wiltshire*, for the intervener the Attorney General of Alberta.

Argumentation écrite seulement par *Roderick Wiltshire*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*Claire E. Hunter, Eileen Patel and Nigel Marshman*, for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association.

*Claire E. Hunter, Eileen Patel et Nigel Marshman*, pour l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique.

*Alan L. W. D'Silva, Nicholas McHaffie and Alexandra Urbanski*, for the intervener the Insurance Bureau of Canada.

*Alan L. W. D'Silva, Nicholas McHaffie et Alexandra Urbanski*, pour l'intervenant le Bureau d'assurance du Canada.

*Shannon Prithipaul, Ian Savage and Michael Oykhman*, for the interveners the Criminal Trial Lawyers' Association (Alberta) and the Criminal Defence Lawyers Association (Calgary).

*Shannon Prithipaul, Ian Savage et Michael Oykhman*, pour les intervenantes Criminal Trial Lawyers' Association (Alberta) et Criminal Defence Lawyers Association (Calgary).

*Michael Lacy, Joanna Baron and Andrew Burgess*, for the intervener the Criminal Lawyers' Association of Ontario.

*Michael Lacy, Joanna Baron et Andrew Burgess*, pour l'intervenante Criminal Lawyers' Association of Ontario.

*Sean McDonough*, for the intervener the Alberta Registrar of Motor Vehicle Services.

*Sean McDonough*, pour l'intervenant Alberta Registrar of Motor Vehicle Services.

*Bryant Mackey, Guy Régimbald and Matthew Estabrooks*, for the intervener Mothers Against Drunk Driving Canada.

*Bryant Mackey, Guy Régimbald et Matthew Estabrooks*, pour l'intervenante Les mères contre l'alcool au volant Canada.

The judgment of Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ. was delivered by

KARAKATSANIS J. —

### I. Introduction

[1] The devastating consequences of impaired driving reverberate throughout Canadian society. Impaired driving renders roads unsafe, destroys lives, and imposes costs throughout the health care system. The federal and provincial governments have all acted in response to this pressing danger. The federal government has made both impaired driving and driving with a blood alcohol concentration above 0.08 offences contrary to the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46. Across Canada, provincial governments have also addressed this concern through provincial legislation governing driver licensing.

[2] In 2010, British Columbia created the automatic roadside prohibition (ARP) scheme. It marked a continuation of British Columbia's longstanding efforts to remove impaired drivers from the province's roads through the use of licence suspensions, penalties and remedial programs.

[3] In the first appeal, Richard Goodwin, who was issued a driving prohibition pursuant to this new ARP scheme, asks this Court to decide whether it oversteps the bounds of provincial legislative competence and invades the federal government's exclusive jurisdiction over criminal law (the Goodwin appeal). Mr. Goodwin further asks for a determination of whether the provincial regime engages and violates the presumption of innocence guaranteed by s. 11 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The second appeal was brought by British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and the Attorney General of British Columbia (collectively the Province) and questions whether the ARP regime engages and violates the protection against

Version française du jugement des juges Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Côté rendu par

LA JUGE KARAKATSANIS —

### I. Introduction

[1] Les conséquences dévastatrices de la conduite avec facultés affaiblies se font sentir dans toute la société canadienne. La conduite avec facultés affaiblies rend les routes dangereuses, détruit des vies et entraîne des coûts pour l'ensemble du système de santé. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous fait face à ce danger pressant. Le gouvernement fédéral a érigé en infractions au *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, la conduite avec facultés affaiblies et la conduite avec une alcoolémie supérieure à 0,08. Partout au Canada, les gouvernements provinciaux se sont également attaqués à cet enjeu par leurs dispositions législatives régissant la délivrance des permis de conduire.

[2] En 2010, la Colombie-Britannique a créé le régime d'interdiction automatique de conduire (RIAC). Ce régime représente le prolongement des efforts déployés depuis longtemps par la Colombie-Britannique pour chasser les conducteurs aux facultés affaiblies de ses routes par l'imposition de suspensions de permis, de sanctions et de programmes correctifs.

[3] Dans le premier pourvoi, Richard Goodwin, qui a été condamné à une interdiction de conduire en application de ce nouveau RIAC, prie la Cour de décider s'il excède la compétence législative de la province et empiète sur la compétence exclusive du gouvernement fédéral en matière de droit criminel (le pourvoi de M. Goodwin). Monsieur Goodwin nous demande aussi de déterminer si le régime provincial fait intervenir et viole la présomption d'innocence garantie par l'art. 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le deuxième pourvoi a été interjeté par la Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) (« Surintendant ») et le procureur général de cette province (collectivement la Province). Il soulève la question de savoir si le

V. Analysis

A. *Is the ARP Scheme Ultra Vires the Province?*

[16] Under the *Constitution Act, 1867*, the federal government exercises exclusive jurisdiction over the criminal law and procedure (s. 91(27)), while each province exercises exclusive jurisdiction over property and civil rights in the province (s. 92(13)).

[17] Mr. Goodwin argues that the ARP scheme is *ultra vires* the Province of British Columbia, as its pith and substance is to replace the *Criminal Code*'s impaired driving provisions with a regime of automatic and severe penalties. He asserts that the purpose of the scheme is punitive, as it seeks to reduce enforcement costs by removing procedural rights. Its practical effect, he submits, is to oust the criminal law.

[18] The Province counters that the ARP scheme is a valid exercise of the Province's jurisdiction to legislate in the area of property and civil rights under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. In the Province's view, *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396, and this Court's other decisions confirming the validity of provincial impaired driving regimes provide a complete answer to the drivers' claim that the ARP scheme is *ultra vires*.

[19] Mr. Goodwin says that this case should be distinguished from *Egan* and other decisions upholding provincial regimes. Those regimes, he says, were intended to create a parallel scheme of licensing, not to impact the application and enforcement of the *Criminal Code*. By contrast, the ARP scheme creates both the penalties and the means to investigate who should be penalized, effectively removing the more onerous and protective processes associated with criminal investigations and prosecutions: chambers judge's reasons, at paras. 69-73.

V. Analyse

A. *Le RIAC excède-t-il la compétence de la province?*

[16] Suivant la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral exerce une compétence exclusive sur la loi criminelle et la procédure en matière criminelle (par. 91(27)), tandis que chaque province exerce une compétence exclusive sur la propriété et les droits civils à l'intérieur de son territoire (par. 92(13)).

[17] Monsieur Goodwin fait valoir que le RIAC excède la compétence de la province de la Colombie-Britannique puisque, de par son caractère véritable, il vise à remplacer les dispositions du *Code criminel* en matière de conduite avec facultés affaiblies par un régime de sanctions automatiques et lourdes. Il affirme que l'objectif du régime est punitif, car il vise à réduire les frais d'application de la loi en supprimant des droits procéduraux. Toujours selon M. Goodwin, le régime a pour effet pratique d'écarter le droit criminel.

[18] La Province réplique que le RIAC constitue un exercice valable de son pouvoir de légiférer dans le domaine de la propriété et des droits civils en vertu du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. D'après la Province, l'arrêt *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396, ainsi que les autres arrêts de la Cour qui confirment la validité des régimes provinciaux régissant la conduite avec facultés affaiblies, répondent entièrement à la prétention des conducteurs selon laquelle le RIAC est *ultra vires*.

[19] Monsieur Goodwin affirme qu'il faudrait établir une distinction entre la présente affaire et l'arrêt *Egan* ainsi que les autres arrêts confirmant les régimes provinciaux. Ces régimes visaient, dit-il, à créer un mécanisme parallèle de délivrance de permis, et non à influencer sur l'application du *Code criminel*. À l'opposé, le RIAC prévoit à la fois les sanctions et les moyens de déterminer qui devrait être puni, supprimant ainsi les formalités plus lourdes et protectrices associées aux enquêtes et aux poursuites criminelles : motifs du juge en chambre, par. 69-73.

[20] This argument was rejected in the courts below. For the reasons that follow, I agree. Mr. Goodwin misapprehends the nature of the division of power analysis. While purpose and effect are relevant considerations, neither is determinative. A proper analysis considers both purpose and effect in order to determine first what the “matter” of the legislation is, and second whether the “matter” falls within a head of provincial power.

[21] The “matter” of a law is its true character — that is, its pith and substance: *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at p. 481. The law’s purpose and its legal and practical effects can help identify the matter: *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693, at para. 29; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 63-64; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453, at para. 20.

[22] The core of Mr. Goodwin’s submission is that the ARP scheme is nothing more than crime control dressed up as licensing. In his view, the Province’s purpose in enacting this scheme was to provide a criminal law response to drunk driving without engaging the *Charter* and its attendant procedural protections: A.F. (Goodwin), at paras. 74-78.

[23] This is essentially an argument that the ARP scheme is a colourable attempt at invading the federal criminal law. Of course, it is the substance and not the form of the law that defines its true character. As this Court emphasized in *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, courts must take care “not to endorse a ‘colourable’ statute, that is, one that in form appears to relate to a matter within the legislative competence of the enacting order of government, but in substance addresses a matter falling outside its competence”: para. 31; see also P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at pp. 15-19; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297.

[20] Cet argument a été rejeté par les tribunaux d’instance inférieure. Pour les motifs qui suivent, je suis du même avis. Monsieur Goodwin se méprend sur la nature de l’analyse du partage des compétences. Bien que l’objectif et l’effet soient des facteurs pertinents, ni l’un ni l’autre n’est déterminant. Pour effectuer une analyse adéquate, il convient d’étudier l’objectif et l’effet de la loi pour en identifier d’abord la « matière » et, ensuite, d’examiner si cette « matière » relève d’un chef de compétence provinciale.

[21] La « matière » d’une loi est son caractère véritable : *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 481. L’objet de la loi et ses effets juridiques et concrets peuvent aider à en identifier la matière : *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693, par. 29; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 63-64; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20.

[22] Monsieur Goodwin soutient principalement que le RIAC ne vise qu’à réprimer la criminalité sous le couvert d’un régime de délivrance de permis. À son avis, en adoptant ce régime, la Province avait pour objectif de s’attaquer à l’ivresse au volant par le droit criminel sans mettre en cause la *Charte* et les mesures de protection procédurales qui en découlent : m.a. (Goodwin), par. 74-78.

[23] Il affirme essentiellement que le RIAC est une tentative déguisée d’empiéter sur le droit criminel fédéral. Bien entendu, c’est le fond et non la forme de la loi qui définit son caractère véritable. Comme l’a souligné la Cour dans l’arrêt *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, les tribunaux doivent prendre garde « de donner leur aval à une loi “déguisée”, c’est-à-dire une loi qui, de par sa forme, semble porter sur une matière ressortissant à la compétence législative de l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée, mais qui traite au fond d’une matière dépassant sa compétence » : par. 31; voir également P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. suppl.), p. 15-19; *Renvoi relatif à l’Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297.

[24] However, whether or not an impugned law is alleged to be colourable, the fundamental pith and substance analysis remains the same. The impact of provincial legislation on *Charter* rights may be relevant to this analysis, but it is not determinative. This Court has cautioned that the purpose of legislation cannot be confused with the means chosen to carry out the purpose: *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569, at para. 25. The fact that the means used to achieve a provincial purpose may engage different, or fewer, *Charter* protections than the means used to achieve a related federal purpose does not necessarily imply that the provincial *purpose* was to avoid or undermine *Charter* protections.

[25] I agree with the chambers judge that the Province's purpose in enacting the ARP scheme was not to oust the criminal law, but rather to prevent death and serious injury on public roads by removing drunk drivers and deterring impaired driving. The ARP scheme is part of the *MVA*, which establishes a regulatory regime setting the terms and conditions of driver licensing in British Columbia. It continues British Columbia's ongoing efforts to stem the tide of drunk-driving related incidents in the province. The ARP scheme was introduced "as a means of reducing the body count on B.C.'s highways" in the face of an increase in drunk-driving accidents and deaths: British Columbia, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 16, No. 1, 2nd Sess., 39th Parl., April 27, 2010, at p. 4871, per Hon. M. de Jong. Although Mr. Goodwin argues that such statements conceal the scheme's true purpose of removing drivers' procedural rights, both the legislative history and the statutory scheme support finding that the ARP scheme was enacted to enhance highway safety.

[26] Mr. Goodwin also challenges the ARP scheme on the basis that its legal and practical effects go beyond British Columbia's constitutional

[24] Cependant, que l'on prétende ou non qu'une loi contestée est déguisée, l'analyse de son caractère véritable demeure la même. L'incidence de la loi provinciale sur les droits garantis par la *Charte* peut être pertinente dans cette analyse, mais elle n'est pas déterminante. La Cour a averti qu'on ne saurait confondre l'objet d'une loi et les moyens choisis pour réaliser l'objet : *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569, par. 25. La possibilité que les moyens employés pour atteindre un objectif provincial fassent entrer en jeu des protections conférées par la *Charte* différentes ou moins nombreuses que dans le cas des moyens utilisés pour réaliser l'objectif fédéral connexe n'implique pas nécessairement que l'*objectif* provincial était d'échapper à ces protections ou de les miner.

[25] À l'instar du juge en chambre, j'estime que la Province, en instaurant le RIAC, avait pour objectif non pas d'écarter le droit criminel, mais plutôt d'empêcher les décès et les blessures graves sur les chemins publics en chassant les conducteurs en état d'ébriété et en décourageant la conduite avec facultés affaiblies. Le RIAC fait partie de la *MVA*, qui établit un régime réglementaire fixant les modalités et conditions de la délivrance des permis de conduire en Colombie-Britannique. Il s'inscrit dans la foulée des efforts déployés constamment par la Colombie-Britannique pour endiguer la vague d'incidents liés à l'ivresse au volant dans la province. Le RIAC a été mis en place [TRADUCTION] « comme moyen de réduire les pertes de vie sur les routes de la Colombie-Britannique » en raison d'une augmentation du nombre d'accidents et de décès causés par l'ivresse au volant : Colombie-Britannique, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 16, n° 1, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 27 avril 2010, p. 4871, l'hon. M. de Jong. Malgré les prétentions de M. Goodwin selon lesquelles ces déclarations dissimulent l'objet véritable du régime d'éliminer les droits procéduraux des conducteurs, l'historique législatif et le régime législatif permettent de conclure que le RIAC a été instauré pour accroître la sécurité routière.

[26] Monsieur Goodwin conteste également le RIAC au motif que ses effets juridiques et concrets vont au-delà des pouvoirs constitutionnels de la

powers. In Mr. Goodwin’s view, the penalties under the ARP scheme are the “toughest” in Canada, thus giving the scheme a punitive character, one properly associated with the criminal law. However, the imposition of significant financial penalties and the loss of important privileges do not necessarily make legislation punitive. The legal effects can act as a deterrent to serve the goal of highway safety. Both are compatible with a regulatory licensing regime.

[27] In terms of practical effects, Mr. Goodwin submits that the ARP scheme ousts the criminal law. Noting this Court’s admonition at para. 40 of *Chatterjee v. Ontario (Attorney General)*, 2009 SCC 19, [2009] 1 S.C.R. 624, that the province can legislate “so long as those measures are taken in relation to a head of provincial competence and do not compromise the proper functioning of the *Criminal Code*”, he relies on evidence suggesting that, since the introduction of the ARP regime, the police have chosen to enforce the provincial ARP scheme instead of the federal criminal law sanctions against impaired driving. This, he argues, differentiates those provincial schemes that complement the criminal provisions from the ARP scheme, which supplants the criminal provisions.

[28] As the chambers judge noted, the fact that the police have tended to enforce the provincial ARP scheme rather than the criminal law is certainly a factor to consider in the pith and substance analysis. However, it is not determinative. As this Court noted in *Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2, the common law duties of police include the protection of life and property and “the duty to control traffic on the public roads”: p. 12. Police officers have responsibility both for enforcing the criminal law and for seeking to maintain safety on the roads through the enforcement of provincial highway safety laws. The fact that they exercise their discretion to enforce one of these laws rather than another is consistent with police discretion generally. Such discretion is essential, allowing officers to apply the law to real world situations in a fair manner: *R. v. Beaudry*, 2007 SCC 5, [2007] 1 S.C.R. 190, at para. 3. A provincial enactment that allows police

Colombie-Britannique. À son avis, les sanctions prévues par le RIAC sont les [TRADUCTION] « plus sévères » au Canada, ce qui confère au régime un caractère punitif que l’on associe à juste titre au droit criminel. Toutefois, l’imposition de sanctions pécuniaires élevées et la perte de privilèges importants ne rendent pas forcément la loi punitive. Les conséquences juridiques peuvent servir de moyens de dissuasion pour réaliser l’objectif de sécurité routière. Les deux sont compatibles avec un régime de délivrance de permis réglementaire.

[27] Pour ce qui est des effets concrets, M. Goodwin soutient que le RIAC écarte le droit criminel. Signalant la mise en garde de la Cour au par. 40 de l’arrêt *Chatterjee c. Ontario (Procureur général)*, 2009 CSC 19, [2009] 1 R.C.S. 624, selon laquelle la province peut légiférer « pour autant que ces mesures soient permises sous un chef de compétence provincial et ne portent pas atteinte à l’application du *Code criminel* », il s’appuie sur des éléments de preuve tendant à indiquer que, depuis l’établissement du RIAC, la police a choisi d’appliquer ce régime provincial plutôt que les sanctions prévues par le droit criminel fédéral contre la conduite avec facultés affaiblies. Selon lui, cela différencie les régimes provinciaux qui complètent les dispositions criminelles du RIAC, qui supplantent ces dispositions.

[28] Comme l’a signalé le juge en chambre, le fait que la police tend à appliquer le RIAC provincial plutôt que le droit criminel est certainement un facteur à prendre en compte dans l’analyse du caractère véritable. Or, ce facteur n’est pas déterminant. Comme l’a relevé la Cour dans l’arrêt *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2, les devoirs qu’a la police selon la common law comprennent la protection de la vie des personnes et des biens et « l’obligation de surveiller la circulation sur les routes » : p. 12. Les policiers sont chargés d’appliquer le droit criminel et de maintenir la sécurité sur les routes en appliquant les lois provinciales en matière de sécurité routière. Le fait qu’ils exercent leur pouvoir discrétionnaire d’appliquer une de ces lois plutôt qu’une autre est conforme au pouvoir discrétionnaire de la police en général. Ce pouvoir discrétionnaire est essentiel puisqu’il permet aux policiers d’appliquer le droit aux situations concrètes de manière équitable : *R. c.*

# Onglet 44

*Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31

146

KITKATLA BAND V. BRITISH COLUMBIA

[2002] 2 S.C.R.

**Chief Councillor Mathew Hill, also known as Tha-lathatk, on his own behalf and on behalf of all other members of the Kitkatla Band, and Kitkatla Band** *Appellants*

v.

**The Minister of Small Business, Tourism and Culture, the Attorney General of British Columbia and International Forest Products Limited** *Respondents*

and

**The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General of Quebec, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General for Alberta, the Council of Forest Industries and the Truck Loggers Association** *Interveners*

**INDEXED AS: KITKATLA BAND V. BRITISH COLUMBIA (MINISTER OF SMALL BUSINESS, TOURISM AND CULTURE)**

**Neutral citation: 2002 SCC 31.**

File No.: 27801.

2001: November 2; 2002: March 28.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA**

*Constitutional law — Division of powers — Property and civil rights — Provincial legislation protecting heritage objects while retaining ability to make exceptions — Whether provisions are intra vires province — Whether power to order alteration or even destruction of cultural object is beyond provincial powers when it affects native cultural objects — Whether pith and substance of provisions fall within property and civil rights or Indians and lands reserved to Indians — Constitution Act, 1867, ss.*

**Chief Councillor Mathew Hill, alias Tha-lathatk, en son nom et au nom de tous les autres membres de la Bande Kitkatla, et la Bande Kitkatla** *Appellants*

c.

**Le ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture, le procureur général de la Colombie-Britannique et International Forest Products Limited** *Intimés*

et

**Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général du Manitoba, le procureur général de l'Alberta, Council of Forest Industries et Truck Loggers Association** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : BANDE KITKATLA c. COLOMBIE-BRITANNIQUE (MINISTRE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU TOURISME ET DE LA CULTURE)**

**Référence neutre : 2002 CSC 31.**

N<sup>o</sup> du greffe : 27801.

2001 : 2 novembre; 2002 : 28 mars.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Binnie, Arbour et LeBel.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE**

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Propriété et droits civils — Loi provinciale protégeant les objets du patrimoine tout en autorisant des exceptions — La loi provinciale est-elle intra vires? — Le pouvoir d'ordonner la modification ou même la destruction d'objets culturels excède-t-il la compétence de la province quand il touche des objets culturels autochtones? — La substance des dispositions de la loi est-elle la propriété et les droits civils ou les Indiens et les terres réservées pour les*

*Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31

[2002] 2 R.C.S.

BANDE KITKATLA C. COLOMBIE-BRITANNIQUE

147

91(24), 92(13) — *Heritage Conservation Act, R.S.B.C. 1996, c. 187, ss. 12(2)(a), 13(2)(c), (d).*

*Indians — Protection of native cultural heritage — Provincial legislation protecting heritage objects while retaining ability to make exceptions — Whether legislation constitutional — Constitution Act, 1867, ss. 91(24), 92(13) — Heritage Conservation Act, R.S.B.C. 1996, c. 187, ss. 12(2)(a), 13(2)(c), (d).*

The respondent Interfor held a forest licence over land in the central coast of British Columbia. Interfor provided direct notification of its development plans to the appellant Kitkatla Band since early 1994, but these plans never specifically identified the Kumealon area. The appellants claimed aboriginal rights in this area and had been engaged in treaty negotiations with the province. Interfor was alerted to this claim, and the firm of archaeologists it had hired contacted the Band in order to ascertain their views. Of concern was the possible presence of native heritage sites and objects, including culturally modified trees (CMTs) in the area to be harvested. These trees have often been altered by aboriginal people as part of their traditional use and they have cultural, historical and scientific importance. The archaeologist reported the presence of a significant number of these trees in seven cutblocks Interfor intended to harvest. Interfor applied to the respondent Minister for a site alteration permit under s. 12 of the provincial *Heritage Conservation Act* to authorize the cutting and processing of CMTs during logging operations. The Minister wrote to the Band and invited their written submissions. The Band failed to respond by the deadline. The Minister granted a site alteration permit without having considered a single archaeological report.

The Band commenced judicial review proceedings to challenge the legality of the permit. The administrative law challenge was successful and the Minister was ordered to reconsider the part of its decision which affected the CMTs, after giving the Band an adequate opportunity to be consulted and to make representations. The judge dismissed the Band's constitutional argument that the Act was *ultra vires* the province. The reconsideration was conducted by the Minister, and during this process the Band asserted a claim of aboriginal rights in the continued existence of the CMTs. It petitioned for an order in the nature of prohibition, to restrain the Minister from granting the site alteration permit. The Minister took the position that this issue fell outside the scope of a permit-granting procedure and should be

*Indiens? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(24), 92(13) — Heritage Conservation Act, R.S.B.C. 1996, ch. 187, art. 12(2)a), 13(2)c), d).*

*Indiens — Protection du patrimoine culturel autochtone — Loi provinciale protégeant les objets du patrimoine tout en autorisant des exceptions — La loi est-elle constitutionnelle? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(24), 92(13) — Heritage Conservation Act, R.S.B.C. 1996, ch. 187, art. 12(2)a), 13(2)c), d).*

L'intimée Interfor détient un permis forestier sur des terrains situés sur la côte centrale de la Colombie-Britannique. Depuis 1994, Interfor informe directement la bande Kitkatla de ses plans de développement, mais sans jamais expressément mentionner la région du Kumealon. Les appelants revendiquent des droits ancestraux dans cette région et ont engagé des négociations en vue de conclure un traité avec la province. Interfor est informée de la revendication et le cabinet d'archéologues qu'elle a engagé communique avec la bande afin de connaître son point de vue. La préoccupation concerne la présence éventuelle, dans la région des projets d'exploitation, de sites et d'objets du patrimoine autochtone, y compris des arbres modifiés. Il s'agit souvent d'arbres modifiés par suite de leur utilisation traditionnelle par des peuples autochtones, qui revêtent une importance culturelle, historique et scientifique. L'archéologue signale la présence d'un nombre important d'arbres modifiés dans sept secteurs où Interfor a l'intention d'effectuer des récoltes. Interfor demande au ministre intimé, en vertu de l'art. 12 de la *Heritage Conservation Act*, un permis de modification de site autorisant la coupe et le traitement d'arbres modifiés dans ses opérations forestières. Le ministre invite la bande à présenter ses observations par écrit. Aucune observation n'est produite dans le délai prescrit. Le ministre délivre un permis de modification du site sans avoir examiné un seul rapport archéologique.

La bande conteste la légalité du permis dans une demande de contrôle judiciaire. Elle a gain de cause dans l'action de droit administratif et le juge ordonne au ministre de réexaminer la partie de sa décision qui concerne les arbres modifiés et de donner à la bande une possibilité suffisante d'être consultée et de présenter des observations. Le juge rejette l'action en inconstitutionnalité dans laquelle la bande allègue le caractère *ultra vires* de la loi provinciale. Le ministre procède au réexamen et, durant ce processus, la bande revendique des droits ancestraux sur les arbres modifiés. Elle sollicite une ordonnance de prohibition interdisant au ministre d'accorder le permis de modification du site. Le ministre soutient que la question sort du cadre de la délivrance d'un permis et doit être soumise aux tribunaux judiciaires. Le juge est d'accord

left to the courts. The judge agreed and the petition was dismissed. The Minister issued a site alteration permit in accordance with the CMT management plan proposed by Interfor which provided that all fallen CMTs should be preserved together with 76 of 116 trees still standing in the cutblocks. The trial court's decisions were upheld by a majority of the Court of Appeal. Only the constitutionality of ss. 12(2)(a) and 13(2)(c) and (d) of the *Heritage Conservation Act* are at issue in this appeal.

*Held:* The appeal should be dismissed.

In order to establish the relationship between the impugned provisions and the relevant sources of legislative power, a pith and substance analysis must be conducted. This analysis involves categorizing the impugned provisions, and examining both the purpose and effect of the legislation. Sections 13(2)(c) and 13(2)(d) of the *Heritage Conservation Act* have as their purpose the protection of certain aboriginal heritage objects from damage, alteration or removal. Section 12(2)(a), on the other hand, provides the Minister responsible for the operation of the Act as a whole with the discretion to grant a permit authorizing one of the actions prohibited under s. 13(2)(c) and (d). The practical effect is to permit the destruction of certain CMTs while protecting others from alteration and removal. The effect of the provisions is the striking of a balance between the need and desire to preserve aboriginal heritage and the need and desire to promote the exploitation of British Columbia's natural resources. The Act provides a protective shield, in the guise of the permit process, against the destruction or alteration of heritage property.

Sections 12(2)(a) and 13(2)(c) and (d) of the Act are valid provincial legislation falling within provincial jurisdiction over property and civil rights in the province. While legislation that singles out aboriginal people for special treatment is *ultra vires* the province, the impugned provisions do not single out aboriginal peoples or impair their status or condition as Indians. The impugned provisions prohibit everyone, not just aboriginal peoples, from the named acts, and require everyone, not just aboriginal peoples, to seek the Minister's permission to commit the prohibited acts. The treatment afforded to aboriginal and non-aboriginal heritage objects is the same and any disproportionate effects are due to the fact that aboriginal peoples have produced the largest number of heritage products. The Act is tailored, whether by design or by operation of constitutional law, to not affect the established rights of aboriginal peoples, a protection that is not extended to any other group. There is no intrusion on a federal head of power. It has not been established that these provisions affect the essential and distinctive values of Indianness which would engage the federal

et rejette la demande. Le ministre délivre un permis de modification du site conforme au plan de gestion des arbres modifiés proposé par Interfor, prévoyant que tous les arbres modifiés gisants et 76 des 116 arbres modifiés encore sur pied dans les secteurs seraient conservés. La Cour d'appel, à la majorité, confirme les jugements de première instance. Seule la constitutionnalité des al. 12(2)(a) et 13(2)(c) et (d) de la *Heritage Conservation Act* est en cause dans le pourvoi.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

Pour examiner les liens existant entre les dispositions contestées et les chefs de compétence législative, il faut faire une analyse de la substance de la loi. L'analyse exige la caractérisation des dispositions contestées et l'examen de l'objet de la législation et de ses effets. Les alinéas 13(2)(c) et (d) de la *Heritage Conservation Act* ont pour but d'empêcher que certains objets du patrimoine autochtone soient endommagés, modifiés ou enlevés. Par contre, l'al. 12(2)(a) confère au ministre chargé de l'application de la Loi dans son ensemble le pouvoir discrétionnaire de délivrer un permis autorisant ce qui est interdit par les al. 13(2)(c) et (d). L'effet pratique est de permettre la destruction de certains arbres modifiés, tout en empêchant la modification et l'abattage d'autres arbres. Les dispositions ont pour effet d'établir un équilibre entre le besoin et le désir de préserver le patrimoine autochtone et le besoin et le désir de promouvoir l'exploitation des ressources naturelles de la Colombie-Britannique. La loi, par le processus d'obtention de permis, fait rempart contre la destruction ou la modification des biens patrimoniaux.

Les alinéas 12(2)(a) et 13(2)(c) et (d) de la Loi sont des dispositions législatives provinciales valides et relèvent de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils. Une loi prévoyant un traitement spécial pour les peuples autochtones excéderait la compétence de la province, mais les dispositions contestées n'imposent pas de traitement particulier aux peuples autochtones ni ne portent atteinte à leur statut d'Indiens. Elles interdisent à quiconque, et non seulement aux peuples autochtones, certains actes et exigent que toute personne, et non seulement les peuples autochtones, obtienne l'autorisation au ministre pour faire ces actes. Elles traitent de la même façon les objets patrimoniaux autochtones et non autochtones et tout effet disproportionné est attribuable au fait que les peuples autochtones ont produit un plus grand nombre d'objets patrimoniaux. La Loi est modelée, du fait de sa conception ou de l'application du droit constitutionnel, de façon à ne pas porter atteinte aux droits établis des peuples autochtones, une protection qui ne s'étend à aucun autre groupe. Il n'y a aucun empiètement sur un chef de compétence fédérale. Il n'a pas été démontré qu'il

*Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31

[2002] 2 R.C.S.

BANDE KITKATLA C. COLOMBIE-BRITANNIQUE

149

power over native affairs and First Nations in Canada. In the circumstance of this case, the overall effect of the provisions is to improve the protection of native cultural heritage and, indeed, to safeguard the presence and the memory of the cultural objects involved in this litigation. This appeal does not raise issues affecting the identity of First Nations, and engaging the relevant heads of federal powers, based on the weak evidentiary record and the relevant principles governing the division of powers in Canada.

#### Cases Cited

**Referred to:** *R. v. Alphonse* (1993), 80 B.C.L.R. (2d) 17; *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *R. v. Sutherland*, [1980] 2 S.C.R. 451; *Mitchell v. M.N.R.*, [2001] 1 S.C.R. 911, 2001 SCC 33; *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21; *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134; *Cardinal v. Attorney General of Alberta*, [1974] S.C.R. 695; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 S.C.R. 751; *Moosehunter v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 282; *Kruger v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 104; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437.

#### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1985, App. III.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 15.  
*Constitution Act, 1867*, ss. 91(24), 92(13).  
*Constitution Act, 1982*, s. 35(1).  
*Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 187, ss. 1  
 “heritage object”, 4, 8, 12(1), (2), (7), 13(1), (2), (4).  
*Indian Act*, R.S.C. 1985, c. I-5, s. 88.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (2000), 183 D.L.R. (4th) 103, [2000] 4 W.W.R. 431, 132 B.C.A.C. 191, 215 W.A.C. 191, 72 B.C.L.R. (3d) 247, [2000] 2 C.N.L.R. 36, [2000] B.C.J. No. 86 (QL), 2000 BCCA 42, affirming two decisions of the British Columbia Supreme Court, [1999] 1 C.N.L.R. 72, [1999] 7 W.W.R. 584, 61 B.C.L.R. (3d) 71, [1998]

y a une atteinte aux valeurs fondamentales de l’indianité, qui mettrait en cause le pouvoir fédéral sur les affaires indiennes et les Premières nations au Canada. Dans les circonstances de l’espèce, l’effet de l’ensemble des dispositions est d’accroître la protection du patrimoine culturel autochtone et, en fait, de préserver l’existence et la mémoire des objets culturels en cause. Le pourvoi ne soulève pas de questions concernant l’identité des Premières nations, qui déclencherait la compétence fédérale, vu la faiblesse de la preuve soumise et les principes régissant le partage des pouvoirs au Canada.

#### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés :** *R. c. Alphonse* (1993), 80 B.C.L.R. (2d) 17; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *R. c. Sutherland*, [1980] 2 R.C.S. 451; *Mitchell c. M.R.N.*, [2001] 1 R.C.S. 911, 2001 CSC 33; *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21; *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134; *Cardinal c. Procureur général de l’Alberta*, [1974] R.C.S. 695; *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d’Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751; *Moosehunter c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 282; *Kruger c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437.

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 15.  
*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. 1985, App. III.  
*Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 187, art. 1 « heritage object », 4, 8, 12(1), (2), (7), 13(1), (2), (4).  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(24), 92(13).  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 35(1).  
*Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, art. 88.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique (2000), 183 D.L.R. (4th) 103, [2000] 4 W.W.R. 431, 132 B.C.A.C. 191, 215 W.A.C. 191, 72 B.C.L.R. (3d) 247, [2000] 2 C.N.L.R. 36, [2000] B.C.J. No. 86 (QL), 2000 BCCA 42, qui a confirmé deux jugements de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, [1999] 1 C.N.L.R. 72, [1999] 7 W.W.R. 584, 61 B.C.L.R.

*Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31

150

KITKATLA BAND V. BRITISH COLUMBIA *LeBel J.*

[2002] 2 S.C.R.

B.C.J. No. 2440 (QL), supplementary reasons [1998] B.C.J. No. 3059 (QL), and [1999] 2 C.N.L.R. 176, [1998] B.C.J. No. 3041 (QL). Appeal dismissed.

*E. Jack Woodward, Patricia Hutchings and Christopher Devlin*, for the appellants.

*Paul J. Pearlman, Q.C.*, and *Kathryn L. Kickbush*, for the respondents the Minister of Small Business, Tourism and Culture, and the Attorney General of British Columbia.

*Patrick G. Foy, Q.C.*, *William K. McNaughton* and *Robert J. C. Deane*, for the respondent International Forest Products Limited.

*Gerald Donegan, Q.C.*, and *Jennifer Chow*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Lori Sterling and Daniel Guttman*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Pierre-Christian Labeau*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*Gabriel Bourgeois*, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

*Holly D. Penner*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

*Stan H. Rutwind*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

Written submissions only by *Charles F. Willms*, for the intervener the Council of Forest Industries.

Written submissions only by *John J. L. Hunter, Q.C.*, for the intervener the Truck Loggers Association.

The judgment of the Court was delivered by

LEBEL J. —

I. Introduction

<sup>1</sup> This case concerns a constitutional challenge to the application of provincial legislation on the protection of cultural heritage property. The dispute

(3d) 71, [1998] B.C.J. No. 2440 (QL), motifs supplémentaires [1998] B.C.J. No. 3059 (QL), et [1999] 2 C.N.L.R. 176, [1998] B.C.J. No. 3041 (QL). Pourvoi rejeté.

*E. Jack Woodward, Patricia Hutchings et Christopher Devlin*, pour les appelants.

*Paul J. Pearlman, c.r.*, et *Kathryn L. Kickbush*, pour les intimés le ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture et le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Patrick G. Foy, c.r.*, *William K. McNaughton* et *Robert J. C. Deane*, pour l'intimée International Forest Products Limited.

*Gerald Donegan, c.r.*, et *Jennifer Chow*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Lori Sterling et Daniel Guttman*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Pierre-Christian Labeau*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*Gabriel Bourgeois*, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*Holly D. Penner*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

*Stan H. Rutwind*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Argumentation écrite seulement par *Charles F. Willms*, pour l'intervenant Council of Forests Industries.

Argumentation écrite seulement par *John J. L. Hunter, c.r.*, pour l'intervenante Truck Loggers Association.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LEBEL —

I. Introduction

Le pourvoi porte sur la constitutionnalité de dispositions législatives provinciales visant la protection de biens du patrimoine culturel. Le litige

relates to culturally modified trees or CMTs. These trees have often been altered by aboriginal people as part of their traditional use and have cultural, historical and scientific importance for a number of First Nations in British Columbia. In the opinion of the appellants, legislation authorizing the removal or modification of these cultural objects would fall beyond the scope of provincial legislative powers. Hence, the *Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 187 ("the Act"), should be struck down in part to the extent that it allows for the alteration and destruction of native cultural objects. For the reasons which are set out below, I am of the view that this appeal should fail because the impugned legislation falls within the provincial jurisdiction on property and civil rights within the province, as the British Columbia Court of Appeal held.

## II. The Origins of the Case

The dispute arose during the process of administrative review and authorization of logging operations in British Columbia. The respondent, International Forest Products Limited ("Interfor"), had long held a forest licence over land in the central coast of British Columbia which included an area known as the Kumealon. Provincial forestry legislation required Interfor, as the holder of a forest licence, to propose sequential forest development plans. The legislation also granted the public some participatory rights in the creation of these plans. Interfor provided direct notification of its development plans to the appellant Kitkatla Band ("the Band") since early 1994, but these plans never specifically identified the Kumealon area. The appellants claimed aboriginal rights in this area and had been engaged in treaty negotiations with the province. In early 1998, aware of its obligations under the Act, Interfor hired a firm of archaeologists in order to report on the impact of future logging operations in an area that included the Kumealon. Coincidentally, it appears, the appellants expressed an interest in the Kumealon at roughly the same time. Interfor was alerted to this claim, and, shortly thereafter, the firm it hired contacted the Band in

concerne des arbres modifiés pour des raisons culturelles (arbres modifiés). Souvent, ces arbres ont été modifiés par suite de l'utilisation traditionnelle que des peuples autochtones en ont fait, et ils revêtent une importance culturelle, historique et scientifique pour plusieurs Premières nations en Colombie-Britannique. Les appelants estiment que les dispositions législatives autorisant l'enlèvement ou la modification de ces objets culturels sortent du cadre de la compétence législative de la province. Pour cette raison, ils demandent que soit annulée la partie de la *Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 187 (« la Loi »), qui permet la modification et la destruction d'objets culturels autochtones. Pour les motifs exposés ci-dessous, je suis d'avis de rejeter le présent pourvoi parce que les dispositions contestées relèvent de la compétence de la province sur la propriété et les droits civils dans la province, comme en a jugé la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

## II. Origine du litige

Le litige a pris naissance lors de l'examen administratif et de l'autorisation d'opérations forestières en Colombie-Britannique. L'intimée, International Forest Products Limited (« Interfor »), détenait depuis longtemps un permis forestier sur des terrains situés sur la côte centrale de la Colombie-Britannique englobant la région appelée le Kumealon. La législation provinciale sur les forêts exigeait qu'Interfor, en sa qualité de titulaire de permis forestier, propose des plans séquentiels de développement forestier. Elle donnait aussi au public certains droits de participation à l'élaboration de ces plans. Depuis le début de 1994, Interfor informait directement la bande Kitkatla (« la bande ») de ses plans de développement, mais sans jamais expressément mentionner la région du Kumealon dans ses plans. Les appelants revendiquaient des droits ancestraux dans cette région et avaient engagé des négociations en vue de conclure un traité avec la province. Au début de 1998, consciente de ses obligations légales, Interfor engage un cabinet d'archéologues qu'elle charge de rédiger un rapport sur les répercussions d'une exploitation forestière future dans la région englobant le Kumealon. C'est à peu près à la même époque, semble-t-il, que les appelants manifestent

#### D. Evidentiary Problems

46

Constitutional questions should not be discussed in a factual vacuum. Even in a division of powers case, rights must be asserted and their factual underpinnings demonstrated. In this case, the appellants assert that the importance of the CMTs goes to the core of their cultural values and identity. This assertion grounds their claim that the impugned provisions of the Act impinge on a federal head of power. Because of this assertion, the nature and quality of the evidence offered will have to be assessed and discussed. Even if this case remains a division of powers case, the comments of McLachlin C.J. on evidentiary standards and problems in aboriginal law cases in *Mitchell v. M.N.R.*, [2001] 1 S.C.R. 911, 2001 SCC 33, remain highly apposite. In such cases, oral evidence of aboriginal values, customs and practices is necessary and relevant. It should be assessed with understanding and sensitivity to the traditions of a civilization which remained an essentially oral one before and after the period of contact with Europeans who brought their own tradition of reliance on written legal and archival records. Nevertheless, this kind of evidence must be evaluated like any other. Claims must be established on a balance of probabilities, by persuasive evidence (*Mitchell*, at para. 39, *per* McLachlin C.J.). “Sparse, doubtful and equivocal evidence cannot serve as the foundation for a successful claim . . .” (*Mitchell*, at para. 51, *per* McLachlin C.J.).

47

These comments on the use of evidence must be kept in mind during a review of the evidence in this case. The appellants attempted to downplay the importance and relevance of this issue by stressing that this Court was not faced with a claim of aboriginal rights or title. As stated above, facts must be established in order to demonstrate in this case that there exists a conflict between federal and provincial legislative powers. In this respect, the factual basis of the claim looks weak.

#### D. Problèmes de preuve

Les questions constitutionnelles ne doivent pas être examinées dans un vide factuel. Même dans une affaire de partage des compétences, des droits doivent être revendiqués et leur fondement factuel démontré. En l’espèce, les appelants font valoir que l’importance des arbres modifiés touche au cœur même de leur identité et de leurs valeurs culturelles. Ils s’appuient sur cette affirmation pour plaider que les dispositions contestées de la Loi empiètent sur un chef de compétence fédérale. C’est pourquoi la nature et la qualité de la preuve produite devront être évaluées et analysées. Même si la présente espèce demeure une affaire de partage des compétences, les commentaires de madame le juge en chef McLachlin sur les normes et les problèmes de preuve dans les affaires de droit autochtone, dans *Mitchell c. M.R.N.*, [2001] 1 R.C.S. 911, 2001 CSC 33, sont à propos. Dans ces affaires, une preuve orale des valeurs, coutumes et pratiques autochtones est nécessaire et pertinente. Elle doit être appréciée avec sensibilité et dans la compréhension des traditions d’une civilisation qui est restée essentiellement orale avant et après les premiers contacts avec les Européens, lesquels ont apporté avec eux leur tradition de recourir à des documents juridiques et à des archives. Néanmoins, ce type de preuve doit être évalué comme les autres. Les revendications doivent être établies selon la prépondérance des probabilités par une preuve convaincante (*Mitchell*, par. 39, le juge en chef McLachlin). « Des preuves éparses, incertaines et équivoques ne peuvent établir le bien-fondé d’une revendication . . . » (*Mitchell*, par. 51, le juge en chef McLachlin).

Dans l’examen de la preuve en l’espèce, nous devons garder à l’esprit ces commentaires. Les appelants ont tenté de minimiser l’importance et la pertinence de cette question en soulignant que la Cour n’était pas saisie d’une réclamation de titre aborigène ou de droits ancestraux. Comme je le dis plus haut, il faut établir les faits pour démontrer en l’espèce qu’il existe un conflit entre les pouvoirs législatifs fédéral et provincial. À cet égard, le fondement factuel de la réclamation paraît faible.

The appellants' claim in this case is concerned with what archaeologists refer to as culturally modified trees (CMTs). From the evidence, large numbers of CMTs are found in British Columbia. Thousands are reported and registered every year in British Columbia in the archaeology branch of the ministry. For ministry purposes, CMTs are trees which bear the marks of past aboriginal intervention occurring as part of traditional aboriginal use. Bark may have been stripped from them. Pieces or chunks of wood may have been removed from the trees to make tools or build canoes. Sap or pitch may have been collected from the trees. It would appear that the identification of CMTs is an involved process. Sometimes, the modifications found on trees result from the work of nature. On the other hand, modifications may have been made by non-native persons. Therefore, in order to identify true CMTs, archaeologists have developed complex "field" guidelines. In certain cases, these guidelines will prove incapable to the task, and it will be necessary to take a sample or even fell a particular tree to determine whether it is a CMT. In this appeal, the CMTs that the archaeologists were able to identify were generally categorized as either "bark-stripped trees" or "aboriginally-logged trees".

In addition, there is one matter that, as of now, lies beyond the ken of any archaeological expert. Even if there is evidence of native intervention, it is next to impossible to tell which aboriginal group modified them (see Braidwood J.A., at para. 30). In this case, in particular, the trees are found in an area covered by the conflicting claims of the Band and another group, the Lax Kw'alaams, which, like the appellants, also belong to the Tsimshian Tribal Council. This second group has agreed with the forestry management plan proposed by Interfor, and approved by the Minister.

The appellants, in support of their claim, assert that the preservation of the CMTs as living trees is required in order to safeguard evidence of their cultural heritage including the work, activities and endeavours of their forebears. Indeed, they argue

En l'espèce, la réclamation des appelants porte sur ce que les archéologues appellent des arbres modifiés pour des raisons culturelles. Il ressort de la preuve qu'on trouve un grand nombre de ces arbres en Colombie-Britannique. Chaque année, des milliers sont signalés et enregistrés en Colombie-Britannique auprès de la division d'archéologie du ministère. Pour le ministère, les arbres modifiés sont des arbres qui portent les marques d'une intervention autochtone passée dans le cadre d'utilisations traditionnelles autochtones. Certains ont été dépouillés de leur écorce. Des morceaux ou des fragments d'arbres ont été prélevés pour fabriquer des outils ou des canots. La sève des arbres peut avoir été recueillie. Il semble que l'identification des arbres modifiés soit un processus complexe. Parfois, les modifications sont l'œuvre de la nature. À l'occasion, les modifications peuvent avoir été faites par des non autochtones. Par conséquent, pour identifier les véritables arbres modifiés, les archéologues ont élaboré des directives « pratiques » complexes. Dans certains cas, ces directives sont insuffisantes, et il faut prélever un échantillon ou même abattre un arbre pour déterminer s'il s'agit d'un arbre modifié. Dans le présent pourvoi, les arbres modifiés que les archéologues ont été en mesure d'identifier ont été généralement catégorisés soit comme arbres dépouillés d'une partie de leur écorce soit comme arbres abattus par des autochtones.

De plus, une question échappe, jusqu'à maintenant, aux connaissances archéologiques. Même si on a la preuve d'une intervention autochtone, il est quasi impossible de dire quel groupe autochtone a modifié les arbres (voir le juge Braidwood, par. 30). En l'espèce, les arbres se trouvent dans une région faisant l'objet des revendications contradictoires de la bande et d'un autre groupe, les Lax Kw'alaams qui, comme les appelants, appartiennent aussi au conseil tribal Tsimshian. Le deuxième groupe a accepté le plan de gestion forestière proposé par Interfor et approuvé par le ministre.

À l'appui de leurs revendications, les appelants affirment qu'il faut laisser sur pied les arbres modifiés afin de préserver la preuve de leur patrimoine culturel, y compris du travail, des activités et des efforts de leurs ancêtres. En fait, les appelants

48

49

50

that the CMTs constitute the only physical record of their heritage. Unfortunately, the evidence supporting these claims is sparse. Aside from an affidavit sworn by the appellant Chief Hill, there is very little evidence as to the extent to which these trees in the Kumealon had been related to or incorporated into the culture of the Band. In this respect, according to other evidence, the firm of archaeologists hired by Interfor identified these CMTs and brought their existence to the attention of the appellants. The constitutional questions must be reviewed in the context of this factual record, with its particular weaknesses. I will now turn to the constitutional issues.

E. *The Division of Powers Issue*

51

The Constitution of Canada does not include an express grant of power with respect to “culture” as such. Most constitutional litigation on cultural issues has arisen in the context of language and education rights. However, provinces are also concerned with broader and more diverse cultural problems and interests. In addition, the federal government affects cultural activity in this country through the exercise of its broad powers over communications and through the establishment of federally funded cultural institutions. Consequently, particular cultural issues must be analyzed in their context, in relation to the relevant sources of legislative power. In this case, the issues raised by the parties concern the use and protection of property in the province. The Act imposes limitations on property rights in the province by reason of their cultural importance. At first blush, this would seem to be a provincial matter falling within the scope of s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. This view will have to be tested through a proper pith and substance analysis, in order to establish the relationship between the impugned provisions and the federal power on Indian affairs.

F. *The Pith and Substance of the Provisions of the Heritage Conservation Act*

52

The beginning of any division of powers analysis is a characterization of the impugned law to determine the head of power within which it falls. This process is commonly known as “pith and

soutiennent que les arbres modifiés sont la seule trace physique de leur héritage. Malheureusement, la preuve étayant ces prétentions est mince. À l’exception de l’affidavit souscrit par le chef Hill, il y a très peu de preuve des liens entre ces arbres du Kumealon et la culture de la bande. À cet égard, selon la preuve, le cabinet d’archéologues engagé par Interfor a identifié ces arbres et a informé les appelants de leur existence. C’est dans ce contexte factuel, avec ses lacunes particulières, qu’il faut maintenant examiner les questions constitutionnelles.

E. *La question du partage des compétences*

La Constitution du Canada ne confère pas de pouvoir exprès sur la « culture » en tant que telle. La plupart des litiges constitutionnels en matière culturelle ont pris naissance dans le contexte des droits concernant la langue et l’enseignement. Toutefois, les provinces font face aussi à des problèmes et des intérêts culturels plus vastes et plus diversifiés. De plus, le gouvernement fédéral intervient dans les activités culturelles de ce pays par l’exercice de ses vastes pouvoirs sur les communications et la création d’institutions culturelles dont il assure le financement. Par conséquent, les questions culturelles doivent être analysées dans leur contexte, selon les sources pertinentes de compétence législative. En l’espèce, les questions soulevées par les parties concernent l’utilisation et la protection de la propriété dans la province. La Loi impose des limites aux droits de propriété dans la province pour des raisons d’importance culturelle. À première vue, il semblerait s’agir d’une compétence provinciale visée par le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce point de vue doit être vérifié par une analyse de la substance de la loi afin d’examiner les liens existant entre les dispositions contestées et la compétence fédérale sur les affaires indiennes.

F. *Le « caractère véritable » ou la substance des dispositions de la Heritage Conservation Act*

Toute analyse du partage des compétences commence par la caractérisation de la loi contestée afin de déterminer le chef de compétence dont elle relève. C’est ce qu’on appelle communément

substance” analysis: see the comments of Lamer C.J. in *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933, at p. 998. By thus categorizing the impugned provision, one is able to determine whether the enacting legislature possesses the authority under the Constitution to do what it did.

A pith and substance analysis looks at both (1) the purpose of the legislation as well as (2) its effect. First, to determine the purpose of the legislation, the Court may look at both intrinsic evidence, such as purpose clauses, or extrinsic evidence, such as Hansard or the minutes of parliamentary committees.

Second, in looking at the effect of the legislation, the Court may consider both its legal effect and its practical effect. In other words, the Court looks to see, first, what effect flows directly from the provisions of the statute itself; then, second, what “side” effects flow from the application of the statute which are not direct effects of the provisions of the statute itself: see *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pp. 482-83. Iacobucci J. provided some examples of how this would work in *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21, at para. 23:

The effects of the legislation may also be relevant to the validity of the legislation in so far as they reveal its pith and substance. For example, in *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, the Court struck down a municipal by-law that prohibited leafleting because it had been applied so as to suppress the religious views of Jehovah’s Witnesses. Similarly, in *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117, the Privy Council struck down a law imposing a tax on banks because the effects of the tax were so severe that the true purpose of the law could only be in relation to banking, not taxation. However, merely incidental effects will not disturb the constitutionality of an otherwise *intra vires* law.

There is some controversy among the parties to this case as to the appropriate approach to the pith and substance analysis where what is challenged is not the Act as a whole but simply one part of it. The appellants tend to emphasize the characterization of the impugned provisions outside the context of

l’analyse « du caractère véritable » (voir les commentaires du juge en chef Lamer dans *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933, p. 998). En caractérisant la disposition contestée, on peut déterminer si le législateur était habilité par la Constitution à l’adopter.

L’analyse du caractère véritable porte à la fois (1) sur l’objet de la législation et (2) sur ses effets. Premièrement, pour déterminer l’objet de la législation, la Cour peut examiner tant la preuve intrinsèque, telles les dispositions énonçant les objectifs généraux, que la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou les comptes rendus des comités parlementaires.

Deuxièmement, dans son analyse de l’effet de la législation, la Cour peut examiner à la fois son effet juridique et son effet pratique. Autrement dit, elle examine tout d’abord les effets directs des dispositions de la loi elle-même, puis les effets « secondaires » de son application : voir *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482-483. Le juge Iacobucci donne quelques exemples de cette démarche dans *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique Securities Commission*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21, par. 23 :

Les effets de la mesure législative peuvent également être pertinents pour déterminer si elle est valide, dans la mesure où ils en révèlent le caractère véritable. Par exemple, dans l’arrêt *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, la Cour a invalidé un règlement municipal qui interdisait la distribution de tracts, pour le motif qu’il avait été appliqué de façon à supprimer les opinions religieuses des Témoins de Jéhovah. De même, dans *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117, le Conseil privé a invalidé une loi qui imposait une taxe aux banques, pour le motif que les effets de cette taxe étaient si graves que l’objet véritable de la loi ne pouvait qu’être lié aux opérations bancaires et non à la taxation. Cependant, de simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires*.

Les parties en l’espèce ne s’entendent pas sur la méthode d’analyse du caractère véritable lorsque la contestation vise non pas la loi dans son ensemble mais simplement une partie de celle-ci. Les appelants insistent plus sur la caractérisation des dispositions elles-mêmes, en dehors du contexte

53

54

55

the Act as a whole. The respondents and interveners take the opposite view, placing greater emphasis on the pith and substance of the Act as a whole. The parties also disagree as to the order in which the analysis should take place: the appellants favour looking at the impugned provisions first, while the respondents and interveners tend to prefer to look at the Act first.

56 In my opinion, the proper approach to follow in a case such as this is to look first to the challenged provisions. Such a rule is stated in the dictum of Dickson J. (as he then was) in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, at p. 270 (quoted by Dickson C.J. in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 665):

It is obvious at the outset that a constitutionally invalid provision will not be saved by being put into an otherwise valid statute, even if the statute comprises a regulatory scheme under the general trade and commerce branch of s. 91(2). The correct approach, where there is some doubt that the impugned provision has the same constitutional characterization as the Act in which it is found, is to start with the challenged section rather than with a demonstration of the validity of the statute as a whole. I do not think, however, this means that the section in question must be read in isolation. If the claim to constitutional validity is based on the contention that the impugned provision is part of a regulatory scheme it would seem necessary to read it in its context. If it can in fact be seen as part of such a scheme, attention will then shift to the constitutionality of the scheme as a whole.

57 Laskin C.J. took the same view but put it in somewhat different words in referring to the appropriate analysis of a section of the *Trade Marks Act* in an earlier case, *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134, at p. 159 (quoted by Dickson C.J. in *General Motors of Canada*, at p. 665):

If [the impugned provision] can stand alone, it needs no other support; if not, it may take on a valid constitutional cast by the context and association in which it is

de l'ensemble de la Loi. Les intimés et les intervenants adoptent le point de vue opposé, mettant davantage l'accent sur la substance de la Loi prise dans son ensemble. Les parties ne sont pas d'accord non plus sur l'ordre dans lequel l'analyse doit être faite : les appelants estiment qu'il faut d'abord examiner la disposition contestée tandis que les intimés et les intervenants préfèrent examiner la Loi en premier.

À mon avis, dans un tel cas, il convient d'examiner tout d'abord les dispositions contestées. Cette règle est formulée par le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, p. 270-271 (cité par le juge en chef Dickson dans *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, p. 665) :

Il est évident au départ qu'une disposition inconstitutionnelle ne sera pas sauvée par son insertion dans une loi par ailleurs valide, même si cette loi comporte un système de réglementation établi en vertu de la compétence générale en matière d'échanges et de commerce que confère le par. 91(2). La bonne méthode, lorsque l'on doute que la disposition contestée ait la même caractérisation constitutionnelle que la loi dont elle fait partie, est de prendre pour point de départ ladite disposition plutôt que de commencer par démontrer la validité de la loi dans son ensemble. Je ne crois pas toutefois que cela signifie qu'il faille interpréter isolément la disposition en cause. Si l'argument de validité constitutionnelle se fonde sur la prétention que la disposition contestée fait partie d'un système de réglementation, il semblerait alors nécessaire de l'interpréter dans son contexte. Si, en fait, elle peut être considérée comme faisant partie d'un tel système, il faudra alors examiner la constitutionnalité de ce système dans son ensemble.

Dans un arrêt antérieur, *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134 (cité par le juge en chef Dickson dans *General Motors of Canada*, p. 665), le juge en chef Laskin avait adopté ce même point de vue mais le formulait différemment, au sujet d'une analyse d'un article de la *Loi sur les marques de commerce* (à la p. 159) :

Si [la disposition contestée] est valide en soi, [elle] n'a pas besoin d'autre appui. Sinon, sa constitutionnalité est susceptible de venir du contexte où [elle] a le caractère

fixed as [a] complementary provision serving to reinforce other admittedly valid provisions.

Dickson C.J. set out in *General Motors of Canada*, at pp. 666-69, a three-part test for determining the pith and substance of an impugned provision. Iacobucci J. discussed and adopted this test in *Global Securities*, *supra*, at para. 19:

While *GM Canada* itself was concerned with federal legislation, Dickson C.J. made it very clear, at p. 670, that the same analysis applied to determining the constitutionality of provincial legislation. With respect to this first step, Dickson C.J. said the following (at pp. 666-67):

The first step should be to consider whether and to what extent the impugned provision can be characterized as intruding into provincial powers. If it cannot be characterized as intruding at all, i.e., if in its pith and substance the provision is federal law, and if the act to which it is attached is constitutionally valid (or if the provision is severable or if it is attached to a severable and constitutionally valid part of the act) then the investigation need go no further.

If, on the other hand, the legislation is not in pith and substance within the constitutional powers of the enacting legislature, then the court must ask if the impugned provision is nonetheless a part of a valid legislative scheme. If it is, at the third stage the impugned provision should be upheld if it is sufficiently integrated into the valid legislative scheme.

In my view, Dickson C.J.'s test could be restated in the following form:

1. Do the impugned provisions intrude into a federal head of power, and to what extent?
2. If the impugned provisions intrude into a federal head of power, are they nevertheless part of a valid provincial legislative scheme?
3. If the impugned provisions are part of a valid provincial legislative scheme, are they sufficiently integrated with the scheme?

In the rest of this section, I will consider these questions and apply the test in the context of this appeal.

de disposition additionnelle servant à renforcer d'autres dispositions d'une validité incontestable.

Le juge en chef Dickson propose dans *General Motors of Canada*, p. 666-669, une analyse en trois temps pour déterminer le caractère véritable d'une disposition contestée. Le juge Iacobucci cite et adopte cette démarche dans *Global Securities*, précité, par. 19 :

Même si l'arrêt *GM Canada* lui-même portait sur une mesure législative fédérale, le juge en chef Dickson a affirmé très clairement, à la p. 670, que la même analyse s'appliquait pour décider de la constitutionnalité d'une mesure législative provinciale. Voici ce qu'il a dit au sujet de la première étape (aux pp. 666 et 667) :

La première étape devrait consister à se demander si et dans quelle mesure il est possible de dire que la disposition contestée empiète sur les pouvoirs de la province. Si on ne peut affirmer que la disposition empiète sur ceux-ci, c'est-à-dire si, de par son caractère véritable, elle relève du droit fédéral, et que la loi à laquelle elle se rattache est constitutionnelle (ou si la disposition peut être séparée de la loi ou si elle se rattache à une partie de la loi qui peut être séparée et valide du point de vue constitutionnel), il n'est alors plus nécessaire de poursuivre l'analyse.

Si, par contre, la disposition contestée ne relève pas, de par son caractère véritable, des pouvoirs que la Constitution confère à la législature qui l'a adoptée, la cour doit se demander si elle fait néanmoins partie d'un régime législatif valide. Dans l'affirmative, il y a lieu, à la troisième étape, de confirmer la validité de la disposition contestée si cette disposition est suffisamment intégrée au régime législatif valide.

À mon avis, on peut reformuler l'analyse du juge en chef Dickson de la façon suivante :

1. Les dispositions contestées empiètent-elles sur une compétence fédérale et dans quelle mesure?
2. Si les dispositions contestées empiètent sur une compétence fédérale, font-elles néanmoins partie d'un régime législatif provincial valide?
3. Si les dispositions contestées font partie d'un régime législatif provincial valide, y sont-elles suffisamment intégrées?

Dans le reste de la présente partie, je vais examiner ces questions et appliquer cette méthode d'analyse au présent pourvoi.

# Onglet 45

[1993] 3 R.C.S.

R. c. MORGENTALER

463

**Her Majesty The Queen** *Appellant***Sa Majesté la Reine** *Appelante*

v.

c.

**Henry Morgentaler** *Respondent*<sup>a</sup> **Henry Morgentaler** *Intimé*

and.

et

**The Attorney General of Canada, the Attorney General for New Brunswick, REAL Women of Canada and the Canadian Abortion Rights Action League** *Intervenors*<sup>b</sup> **Le procureur général du Canada, le procureur général du Nouveau-Brunswick, REAL Women of Canada et l'Association canadienne pour le droit à l'avortement** *Intervenants*

INDEXED AS: R. v. MORGENTALER

RÉPERTORIÉ: R. c. MORGENTALER

File No.: 22578.

N° du greffe: 22578.

1993: February 4; 1993: September 30.

<sup>d</sup> 1993: 4 février; 1993: 30 septembre.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

ON APPEAL FROM THE NOVA SCOTIA SUPREME COURT, APPEAL DIVISION

<sup>e</sup> EN APPEL DE LA SECTION D'APPEL DE LA COUR SUPRÊME DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

*Constitutional law — Distribution of powers — Abortion — Provincial legislation prohibiting abortions outside hospitals — Whether legislation ultra vires province as being in pith and substance criminal law — Constitution Act, 1867, s. 91(27) — Medical Services Act, R.S.N.S. 1989, c. 281 — Medical Services Designation Regulation, N.S. Reg. 152/89.*

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Avortement — Textes législatifs provinciaux interdisant les avortements en dehors des hôpitaux — Les textes législatifs échappent-ils à la compétence de la province parce que ressortissant, de par leur caractère véritable, au droit criminel? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) — Medical Services Act, R.S.N.S. 1989, ch. 281 — Medical Services Designation Regulation, N.S. Reg. 152/89.*

In March 1989, in order to prevent the establishment of free-standing abortion clinics in Halifax, the Nova Scotia government approved regulations prohibiting the performance of an abortion anywhere other than in a place approved as a hospital as well as a regulation denying medical services insurance coverage for abortions performed outside a hospital (the "March regulations"). The government later revoked these regulations and adopted the *Medical Services Act* and the *Medical Services Designation Regulation*, which continued the prohibition of the performance of abortions outside hospitals and the denial of health insurance coverage for abortions performed in violation of the prohibition. Despite these actions, the respondent opened his clinic and performed 14 abortions. He was charged with 14

<sup>h</sup> En mars 1989, afin d'empêcher l'établissement de cliniques d'avortement autonomes à Halifax, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a approuvé des règlements qui interdisaient de pratiquer un avortement ailleurs que dans un hôpital approuvé ainsi qu'un règlement excluant l'assurance-maladie pour les avortements pratiqués ailleurs que dans les hôpitaux (les «règlements de mars»). Le gouvernement a, par la suite, abrogé ces règlements et adopté la *Medical Services Act* et le *Medical Services Designation Regulation*, qui ont reconduit l'interdiction de pratiquer des avortements ailleurs que dans un hôpital et l'exclusion de l'assurance-maladie pour les avortements pratiqués en contravention de l'interdiction. Malgré ces actions, l'intimé a ouvert sa clinique et pratiqué 14 avortements. Il a été inculpé, sous 14 chefs, d'infrac-

counts of violating the *Medical Services Act*. The trial judge held that the legislation was *ultra vires* the province because it was in pith and substance criminal law and acquitted the respondent. This decision was upheld by the Court of Appeal.

*Held:* The appeal should be dismissed.

Classification of a law for purposes of federalism involves first identifying the "matter" of the law and then assigning it to one of the "classes of subjects" in respect of which the federal and provincial governments have legislative authority under ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*. A law's "matter" is its true character, or pith and substance. The analysis of pith and substance necessarily starts with looking at the legislation itself, in order to determine its legal effect. The court will also look beyond the four corners of the legislation to inquire into its background, context and purpose and, in appropriate cases, will consider evidence of the actual or predicted practical effect of the legislation in operation. The ultimate long-term, practical effect of the legislation is not always relevant, nor will proof of it always be necessary in establishing the true character of the legislation. The court is entitled to refer to extrinsic evidence of various kinds provided it is relevant and not inherently unreliable. This clearly includes related legislation, and evidence of the "mischief" at which the legislation is directed. It also includes legislative history, in the sense of the events that occurred during drafting and enactment. Provided that the court remains mindful of the limited reliability and weight of Hansard evidence, it should be admitted as relevant to both the background and the purpose of legislation. The excerpts from Hansard were thus properly admitted by the trial judge in this case. This evidence demonstrates that members of all parties in the legislature understood the central feature of the proposed law to be prohibition of the respondent's proposed clinic on the basis of a common and almost unanimous opposition to abortion clinics *per se*.

The *Medical Services Act* and *Medical Services Designation Regulation* together constitute an indivisible attempt by the province to legislate in the area of criminal law. Since they deal with a subject historically considered to be part of the criminal law — the prohibition of the performance of abortions with penal consequences — they are suspect on their face, and it is not necessary to invoke the colourability doctrine. An examination of their terms and legal effect, their history and purpose and the circumstances surrounding their

tions à la *Medical Services Act*. Le juge du procès a conclu que les textes échappaient à la compétence législative de la province parce qu'ils ressortissaient, de par leur caractère véritable, au droit criminel et il a acquitté l'intimé. La Cour d'appel a confirmé cette décision.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

La qualification des lois dans le cadre du fédéralisme suppose premièrement l'identification de la «matière» visée par la loi, puis son rangement dans l'une des «catégories de sujets» relativement auxquels les gouvernements fédéral et provinciaux exercent leur autorité législative sous le régime des art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La «matière» d'une loi est son caractère véritable. L'analyse du caractère véritable commence nécessairement par l'examen du texte même, en vue d'en déterminer l'effet juridique. La cour tiendra également compte de la teneur même du texte ainsi que de son contexte et de son objet et, dans les cas qui s'y prêtent, elle prendra en considération l'effet pratique, réel ou prévu, de l'application du texte législatif. Les conséquences pratiques à long terme du texte ne sont pas toujours pertinentes, et il ne sera pas toujours nécessaire d'établir la preuve de ces conséquences pour déterminer le caractère véritable du texte législatif. La cour a le droit de se reporter aux types de preuve extrinsèque qui sont pertinents et qui ne sont pas douteux en soi. Ils incluent de toute évidence les textes connexes et la preuve du «mal» que le texte vise à corriger. Ils comprennent aussi l'historique du texte, c'est-à-dire les circonstances de sa rédaction et de son adoption. À la condition que le tribunal n'oublie pas que la fiabilité et le poids des débats parlementaires sont limités, il devrait les admettre comme étant pertinents quant au contexte et quant à l'objet du texte législatif. C'est donc à bon droit que le juge du procès a admis les extraits du Hansard en l'espèce. Cette preuve montre que les députés de tous les partis à l'assemblée comprenaient que l'idée maîtresse de la loi proposée était l'interdiction de la clinique de l'intimé parce que l'opposition à toute clinique d'avortement quelle qu'elle soit était générale, voire quasi unanime.

Pris ensemble, la *Medical Services Act* et le *Medical Services Designation Regulation* représentent une tentative indivisible de la part de la province de légiférer dans le domaine du droit criminel. Comme ils portent sur un sujet qui a, par le passé, été tenu pour une question touchant le droit criminel — l'interdiction de l'avortement assortie de conséquences pénales — ils sont suspects à première vue, et il n'est pas nécessaire d'invoquer la théorie du détournement de pouvoir. L'examen de leurs termes et de leur effet juridique, de

enactment leads to the conclusion that the legislation's central purpose and dominant characteristic is the restriction of abortion as a socially undesirable practice which should be suppressed or punished. Although the evidence of the legislation's practical effect is equivocal, it is not necessary to establish that its immediate or future practical impact will actually be to restrict access to abortions in order to sustain this conclusion. The legislation has an effect on abortions in private clinics virtually indistinguishable from that of the now defunct abortion provision of the *Criminal Code*, and this overlap of legal effects is capable of supporting an inference that the legislation was designed to serve a criminal law purpose. The events leading up to and including the enactment of the impugned legislation also strengthen the inference that it was designed to serve a criminal law purpose. In addition, the Hansard evidence demonstrates both that the prohibition of the respondent's clinic was the central concern of the legislature, and that there was a common and emphatically expressed opposition to free-standing abortion clinics *per se*. The concerns to which the provincial government submits the legislation is primarily directed — privatization, cost and quality of health care, and a policy of preventing a two-tier system of access to medical services — were conspicuously absent throughout most of the legislative proceedings. The impugned legislation treats of a moral issue. While legislation which authorizes the establishment and enforcement of a local standard of morality does not *ipso facto* invade the field of criminal law, interdiction of conduct in the interest of public morals was and remains one of the classic ends of the criminal law. There is thus a strong inference that the purpose and true nature of the legislation relate to a matter within the federal head of power in respect of criminal law. This inference is supported by the absence of evidence that privatization and the cost and quality of health care services were anything more than incidental concerns and by the relatively severe penalties provided for in the Act.

#### Cases Cited

Referred to: *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616; *Canadian Abortion Rights Action League Inc. v. Nova Scotia (Attorney General)* (1989), 93 N.S.R. (2d) 197 (T.D.), *aff'd* (1990) 96 N.S.R. (2d) 284 (A.D.), leave to appeal refused, [1990] 2 S.C.R. v; *Nova Scotia (Attorney Gen-*

leur historique, de leur objet et des circonstances de l'adoption de la loi et de la prise du règlement, amène à conclure que l'objet central et la caractéristique dominante des textes législatifs sont la limitation de l'avortement en tant qu'acte socialement indésirable qu'il convient de supprimer ou de punir. Certes, la preuve de l'effet pratique des textes législatifs est équivoque, mais il n'est pas nécessaire, pour étayer cette conclusion, d'établir que son impact pratique, immédiat ou futur, sera réellement de limiter les avortements. Les textes législatifs ont sur les avortements pratiqués dans les cliniques privées un effet presque identique à celui de la disposition du *Code criminel* relative à l'avortement maintenant annulée, et ce chevauchement de l'effet juridique permet d'inférer que les textes étaient conçus pour atteindre un objectif touchant le droit criminel. L'adoption des textes législatifs contestés ainsi que les faits qui les ont précédés corroborent la conclusion qu'ils visaient un objectif touchant le droit criminel. En outre, la preuve du Hansard montre, d'une part, que l'interdiction de la clinique de l'intimé était la préoccupation centrale de l'assemblée et, d'autre part, que les cliniques d'avortement autonomes en tant que telles ont fait l'objet d'une opposition commune et catégorique. Les préoccupations auxquelles ces textes législatifs se rapportaient principalement, d'après le gouvernement provincial, — privatisation, coût et qualité des soins, opposition à l'instauration d'un système de santé à deux niveaux — ont visiblement été absentes durant la presque totalité des débats. Les textes contestés portent sur une question morale. Bien qu'une loi qui permet d'établir et d'appliquer des normes locales de moralité ne soit pas nécessairement un empiétement dans le domaine du droit criminel, l'interdiction d'un acte dans l'intérêt de la morale publique était et reste l'une des fins classiques du droit criminel. Il y a donc de fortes raisons d'inférer que l'objet et la nature véritable des textes concernent une matière relevant de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Cette inférence est étayée par l'absence de preuve que la privatisation et le coût et la qualité des services de santé étaient davantage que des préoccupations accessoires et par la sévérité relative des peines prévues par la Loi.

#### Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616; *Canadian Abortion Rights Action League Inc. c. Nova Scotia (Attorney General)* (1989), 93 N.S.R. (2d) 197 (1<sup>re</sup> inst.), conf. par (1990) 96 N.S.R. (2d) 284 (S.A.), autorisation de pourvoi refusée, [1990] 2 R.C.S.

- eral) v. Morgentaler* (1989), 64 D.L.R. (4th) 297 (N.S.S.C.T.D.), aff'd (1990), 69 D.L.R. (4th) 559 (N.S.S.C.A.D.), leave to appeal refused, [1990] 2 S.C.R. ix; *R. v. Morgentaler*, [1993] 1 S.C.R. 462; *Texada Mines Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*, [1960] S.C.R. 713; *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117; *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *Carnation Co. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238; *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Reference re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Attorney General of Canada v. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*, [1961] S.C.R. 775; *R. v. Whyte*, [1988] 2 S.C.R. 3; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234; *Attorney-General for Saskatchewan v. Attorney-General for Canada*, [1949] A.C. 110; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] S.C.R. 383; *Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Railway Co.*, [1903] A.C. 524; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General of British Columbia*, [1959] S.C.R. 497; *Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada v. The Queen*, [1956] S.C.R. 303; *Boggs v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 49; *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112; *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226; *Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43; *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *Central Canada Potash Co. v. Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *Stephens v. The Queen*, [1960] S.C.R. 823; *R. v. Chiasson* (1982), 39 N.B.R. (2d) 631 (C.A.), aff'd [1984] 1 S.C.R. 266; *Reference re Freedom of Informed Choice (Abortions) Act v. Nova Scotia (Attorney General) c. Morgentaler* (1989), 64 D.L.R. (4th) 297 (C.S.N.-É. 1<sup>re</sup> inst.), conf. par (1990), 69 D.L.R. (4th) 559 (C.S.N.-É.S.A.), autorisation de pourvoi refusée, [1990] 2 R.C.S. ix; *R. c. Morgentaler*, [1993] 1 R.C.S. 462; *Texada Mines Ltd. c. Attorney-General of British Columbia*, [1960] R.C.S. 713; *Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273; *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117; *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366; *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *Carnation Co. c. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] R.C.S. 238; *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503; *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Attorney General of Canada c. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*, [1961] R.C.S. 775; *R. c. Whyte*, [1988] 2 R.C.S. 3; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234; *Attorney-General for Saskatchewan c. Attorney-General for Canada*, [1949] A.C. 110; *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Walter c. Attorney General of Alberta*, [1969] R.C.S. 383; *Attorney-General for Ontario c. Hamilton Street Railway Co.*, [1903] A.C. 524; *Proprietary Articles Trade Association c. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1; *Lord's Day Alliance of Canada c. Attorney General of British Columbia*, [1959] R.C.S. 497; *Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada c. The Queen*, [1956] R.C.S. 303; *Boggs c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 49; *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112; *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226; *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *Ladore c. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Attorney-General for Ontario c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *Central Canada Potash Co. c. Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776; *Stephens c. The Queen*, [1960] R.C.S. 823; *R. c. Chiasson* (1982), 39 N.B.R. (2d) 631 (C.A.), conf.

(1985), 44 Sask. R. 104; *Attorney General for Canada and Dupond v. City of Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100.

#### Statutes and Regulations Cited

*Constitution Act, 1867*, ss. 91(27), 92(7), (13), (15), (16).  
*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 251.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 287.  
*Criminal Law Amendment Act, 1968-69*, S.C. 1968-69, c. 38, s. 18.  
*Health Act*, R.S.N.S. 1989, c. 195.  
*Health Services and Insurance Act*, R.S.N.S. 1989, c. 197.  
*Hospitals Act*, R.S.N.S. 1989, c. 208.  
*Lord Ellenborough's Act (U.K.)*, 43 Geo. 3, c. 58.  
*Medical Services Act*, R.S.N.S. 1989, c. 281, ss. 2 to 8.  
*Medical Services Designation Regulation*, N.S. Reg. 152/89.  
 N.S. Reg. 32/89.  
 N.S. Reg. 33/89.  
 N.S. Reg. 34/89.  
 N.S. Regs. 149-151/89.

#### Authors Cited

Abel, Albert S. "The Neglected Logic of 91 and 92" (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.  
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf).  
 Laskin, Bora. "Tests for the Validity of Legislation: What's the 'Matter'?" (1955), 11 *U.T.L.J.* 114.  
 Lederman, W. R. "The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Powers in Canada" (1965). Reprinted in Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*. Toronto: Butterworths, 1981, 266.  
 McConnell, Moira L. "Even by Commonsense Morality": *Morgentaler, Borowski* and the Constitution of Canada" (1989), 68 *Can. Bar Rev.* 765.  
 McConnell, Moira L., and Lorene Clark. "Abortion Law in Canada: A Matter of National Concern" (1991), 14 *Dalhousie L.J.* 81.  
 Nova Scotia. House of Assembly. *Debates and Proceedings* (March 16, 1989).

par [1984] 1 R.C.S. 266; *Reference re Freedom of Informed Choice (Abortions) Act* (1985), 44 Sask. R. 104; *Procureur général du Canada et Dupond c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Johnson c. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100.

#### b Lois et règlements cités

*Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, art. 251.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 287.  
*Health Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 195.  
 c *Health Services and Insurance Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 197.  
*Hospitals Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 208.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(27), 92(7), (13), (15), (16).  
 d *Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*, S.C. 1968-69, ch. 38, art. 18.  
*Lord Ellenborough's Act (R.-U.)*, 43 Geo. 3, ch. 58.  
*Medical Services Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 281, art. 2 à 8.  
*Medical Services Designation Regulation*, N.S. Reg. 152/89.  
 e N.S. Reg. 32/89.  
 N.S. Reg. 33/89.  
 N.S. Reg. 34/89.  
 N.S. Regs. 149-151/89.

#### f

#### Doctrine citée

Abel, Albert S. «The Neglected Logic of 91 and 92» (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.  
 g Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf).  
 Laskin, Bora. «Tests for the Validity of Legislation: What's the 'Matter'?» (1955), 11 *U.T.L.J.* 114.  
 h Lederman, W. R. «The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Powers in Canada» (1965). Reprinted in Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*. Toronto: Butterworths, 1981, 266.  
 i McConnell, Moira L. ««Even by Commonsense Morality»: *Morgentaler, Borowski* and the Constitution of Canada» (1989), 68 *R. du B. can.* 765.  
 McConnell, Moira L., and Lorene Clark. «Abortion Law in Canada: A Matter of National Concern» (1991), 14 *Dalhousie L.J.* 81.  
 j Nova Scotia. House of Assembly. *Debates and Proceedings* (March 16, 1989).

Pepin, René. "Le pouvoir des provinces canadiennes de légiférer sur la moralité publique" (1988), 19 *R.G.D.* 865.

Scott, F. R. *Civil Liberties and Canadian Federalism*. Toronto: University Press, 1959.

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Supreme Court, Appeal Division (1991), 104 N.S.R. (2d) 361, 283 A.P.R. 361, 66 C.C.C. (3d) 288, 7 C.R. (4th) 1, 83 D.L.R. (4th) 8, affirming a judgment of the Provincial Court (1990), 99 N.S.R. (2d) 293, 270 A.P.R. 293, acquitting the respondent of violating the *Medical Services Act* on the ground that the legislation was *ultra vires* the province. Appeal dismissed.

*Marian F. H. Tyson and Louise Walsh Poirier*, for the appellant.

*Anne S. Derrick and Jacqueline Mullenger*, for the respondent.

*Edward R. Sojonky, Q.C., and Yvonne E. Milosevic*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Bruce Judah*, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

*Angela M. Costigan and Lynn Kirwin*, for the intervener REAL Women of Canada.

*Mary Eberts and Ian Godfrey*, for the intervener the Canadian Abortion Rights Action League.

The judgment of the Court was delivered by

SOPINKA J. —

### Introduction

The question in this appeal is whether the Nova Scotia *Medical Services Act*, R.S.N.S. 1989, c. 281, and the regulation made under the Act, N.S. Reg. 152/89, are *ultra vires* the province of Nova Scotia on the ground that they are in pith and substance criminal law. The Act and regulation make

Pepin, René. «Le pouvoir des provinces canadiennes de légiférer sur la moralité publique» (1988), 19 *R.G.D.* 865.

Scott, F. R. *Civil Liberties and Canadian Federalism*. Toronto: University Press, 1959.

POURVOI contre un arrêt de la Section d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse (1991), 104 N.S.R. (2d) 361, 283 A.P.R. 361, 66 C.C.C. (3d) 288, 7 C.R. (4th) 1, 83 D.L.R. (4th) 8, qui a confirmé un jugement de la Cour provinciale (1990), 99 N.S.R. (2d) 293, 270 A.P.R. 293, qui avait acquitté l'intimé d'avoir contrevenu à la *Medical Services Act* pour le motif que la loi échappait à la compétence législative de la province. Pourvoi rejeté.

*Marian F. H. Tyson et Louise Walsh Poirier*, pour l'appelante.

*Anne S. Derrick et Jacqueline Mullenger*, pour l'intimé.

*Edward R. Sojonky, c.r., et Yvonne E. Milosevic*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Bruce Judah*, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*Angela M. Costigan et Lynn Kirwin*, pour l'intervenante REAL Women of Canada.

*Mary Eberts et Ian Godfrey*, pour l'intervenante l'Association canadienne pour le droit à l'avortement.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE SOPINKA —

### Introduction

Dans le présent pourvoi, il s'agit de décider si la *Medical Services Act* de la Nouvelle-Écosse, R.S.N.S. 1989, ch. 281, et son règlement d'application, N.S. Reg. 152/89, excèdent les pouvoirs de la province de la Nouvelle-Écosse parce qu'ils ressortissent, de par leur caractère véritable, au droit

attempt to encourage the establishment of an iron ore smelter by imposing a prohibitive export tax. The regulations gave concrete meaning and content to the statute and were indispensable to its classification for constitutional purposes.

In similar fashion, the statute and regulation are considered together in the following analysis. I will refer to them both together as "the legislation". Together, in my opinion, they constitute an indivisible attempt by the province to legislate in the area of criminal law.

#### B. Classification of Laws

##### (1) "What's the 'Matter'?"

Classification of a law for purposes of federalism involves first identifying the "matter" of the law and then assigning it to one of the "classes of subjects" in respect to which the federal and provincial governments have legislative authority under ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*. This process of classification is "an interlocking one, in which the British North America Act and the challenged legislation react on one another and fix each other's meaning": B. Laskin, "Tests for the Validity of Legislation: What's the 'Matter'?" (1955), 11 *U.T.L.J.* 114, at p. 127. Courts apply considerations of policy along with legal principle; the task requires "a nice balance of legal skill, respect for established rules, and plain common sense. It is not and never can be an exact science": F. R. Scott, *Civil Liberties and Canadian Federalism* (1959), at p. 26.

A law's "matter" is its leading feature or true character, often described as its pith and substance: *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580 (P.C.), at p. 587; see also *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273, at p. 1286. There is no single test for a law's pith and substance. The approach must be flexible and a technical, formalistic approach is to be avoided. See

fer et l'effet dissuasif de la taxe) que la loi constituait une tentative *ultra vires* d'encourager l'établissement d'une fonderie par l'imposition d'une taxe à l'exportation prohibitive. Le règlement donnait un sens et un contenu concrets à la loi et était indispensable pour sa qualification sur le plan constitutionnel.

De la même façon, la loi et le règlement sont examinés ensemble dans l'analyse qui suit. Je les appellerai «les textes législatifs». Pris ensemble, à mon avis, ils représentent une tentative indivisible de la part de la province de légiférer dans le domaine du droit criminel.

#### B. La qualification des lois

##### (1) «Quelle est la matière en cause?»

La qualification d'une loi dans le cadre du fédéralisme suppose premièrement l'identification de la «matière» visée, puis son rangement dans l'une des «catégories de sujets» relativement auxquels les gouvernements fédéral et provinciaux exercent leur autorité législative sous le régime des art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce processus de qualification est fait [TRADUCTION] «d'éléments qui s'entremêlent et dans ce processus, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et la loi contestée interagissent et déterminent le sens l'un de l'autre»: B. Laskin, «Tests for the Validity of Legislation: What's the «Matter»?» (1955), 11 *U.T.L.J.* 114, à la p. 127. Les tribunaux tiennent compte de considérations générales ainsi que des principes de droit; la tâche exige [TRADUCTION] «un délicat dosage de compétence de juriste, de respect des règles établies et de gros bon sens. Ce n'est pas et ce ne sera jamais une science exacte»: F. R. Scott, *Civil Liberties and Canadian Federalism* (1959), à la p. 26.

La «matière» d'une loi est son idée maîtresse, souvent appelée son caractère véritable: *Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden*, [1899] A.C. 580 (C.P.), à la p. 587; voir aussi *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273, à la p. 1286. Il n'y a pas de critère unique du caractère véritable d'une loi. Il faut procéder avec souplesse et éviter tout formalisme. Voir Hogg, *Constitutional Law of*

Hogg, *Constitutional Law of Canada* (3rd ed. 1992), vol. 1, at p. 15-13. While both the purpose and effect of the law are relevant considerations in the process of characterization (see, e.g., *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117 (P.C.) (the *Alberta Bank Taxation Reference*), at p. 130; *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366, at pp. 1389, 1392), it is often the case that the legislation's dominant purpose or aim is the key to constitutional validity. Rand J. put it this way in *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285, at pp. 302-3:

The detailed distribution made by ss. 91 and 92 places limits to direct and immediate purposes of provincial action . . . . The settled principle that calls for a determination of the "real character", the "pith and substance", of what purports to be enacted and whether it is "colourable" or is intended to effect its ostensible object, means that the true nature of the legislative act, its substance in purpose, must lie within s. 92 or some other endowment of provincial power.

See also *Carnation Co. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238; *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504, at p. 512; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at pp. 354-55, 357-58; and *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, at pp. 744-45, 747 and 751 (Dickson C.J.), at p. 788 (Beetz J.), and at p. 807 (Wilson J.).

(2) Purpose and Effect

(a) "Legal Effect" or Strict Legal Operation

Evidence of the "effect" of legislation can be relevant in two ways: to establish "legal effect" and to establish "practical effect". The analysis of pith and substance necessarily starts with looking at the legislation itself, in order to determine its legal effect. "Legal effect" or "strict legal operation" refers to how the legislation as a whole affects the rights and liabilities of those subject to its terms, and is determined from the terms of the legislation itself. See Hogg, *supra*, at pp. 15-13 and 15-15. Legal effect is often a good indicator of

*Canada* (3<sup>e</sup> éd. 1992), vol. 1, à la p. 15-13. Bien que l'objet et l'effet de la loi soient des facteurs pertinents dans le processus de qualification (voir, p. ex., l'arrêt *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117 (C.P.) (*Alberta Bank Taxation Reference*), à la p. 130; l'arrêt *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366, aux pp. 1389 et 1392), il arrive souvent que l'objet ou le but principal de la loi soit l'élément clef de la constitutionnalité. Comme le dit le juge Rand dans l'arrêt *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285, aux pp. 302 et 303:

[TRADUCTION] La répartition détaillée prévue aux art. 91 et 92 impose des limites aux fins directes et immédiates de l'action provinciale. [ . . . ] Le principe établi qui exige la détermination du «caractère véritable», de «l'essence et la substance», de ce qui est censé avoir été adopté comme loi et la question de savoir si le texte est «spécieux» ou est destiné à atteindre son objet ostensible, signifie que la nature véritable de l'acte législatif, son objet fondamental, doit relever de l'art. 92 ou de quelque autre attribution de pouvoirs provinciaux.

Voir également les arrêts *Carnation Co. c. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] R.C.S. 238; *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504, à la p. 512; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, aux pp. 354, 355, 357 et 358; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, aux pp. 744, 745, 747 et 751 (le juge en chef Dickson), à la p. 788 (le juge Beetz) et à la p. 807 (le juge Wilson).

(2) L'objet et l'effet

a) L'«effet juridique» ou l'application sur le strict plan du droit

La preuve de l'«effet» d'un texte législatif peut être pertinente sous deux aspects: pour établir son «effet juridique» et pour établir son «effet pratique». L'analyse du caractère véritable commence nécessairement par l'examen du texte même, en vue d'en déterminer l'effet juridique. L'«effet juridique» ou l'«application sur le strict plan du droit» se rapporte à la manière dont le texte législatif dans son ensemble influe sur les droits et les obligations de ceux qui sont assujettis à ses dispositions, et est déterminé en fonction des termes

the purpose of the legislation (see, e.g., *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503 (P.C.) (the *Alberta Bill of Rights case*), and *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, at p. 326, Rand J.), but is relevant in constitutional characterization even when it is not fully intended or appreciated by the enacting body. Thus in *Starr v. Houlden*, *supra*, the terms of reference of the Patricia Starr inquiry were held to duplicate the purposes and functions of a police investigation and preliminary inquiry into criminal allegations against specific individuals, which are criminal law matters, even though the province may not have intended that result.

The analysis of pith and substance is not, however, restricted to the four corners of the legislation (see, e.g., *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at pp. 388-89). Thus the court "will look beyond the direct legal effects to inquire into the social or economic purposes which the statute was enacted to achieve", its background and the circumstances surrounding its enactment (Hogg, *supra*, at p. 15-13) and, in appropriate cases, will consider evidence of the second form of "effect", the actual or predicted practical effect of the legislation in operation (*Alberta Bank Taxation Reference*, *supra*, at p. 130). The ultimate long-term, practical effect of the legislation will in some cases be irrelevant. See *Reference re Anti-Inflation Act*, *supra*, at p. 389.

(b) *The Use of Extrinsic Materials*

In determining the background, context and purpose of challenged legislation, the court is entitled to refer to extrinsic evidence of various kinds provided it is relevant and not inherently unreliable: *Reference re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714, at p. 723, *per* Dickson J. This clearly includes related legislation (such as, in this case, the March regulations and the former s. 251 of the *Criminal Code*), and evidence of the "mis-

mêmes du texte. Voir Hogg, *op. cit.*, aux pp. 15-13 et 15-15. L'effet juridique est souvent une bonne indication de l'objet du texte (voir, p. ex., les arrêts *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503 (C.P.) (*Alberta Bill of Rights*), et *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, à la p. 326 (le juge Rand)), mais il est pertinent pour la qualification constitutionnelle même lorsque ce n'était pas vraiment l'intention du législateur ou qu'il n'en n'était pas parfaitement conscient. Ainsi, dans l'arrêt *Starr c. Houlden*, précité, notre Cour a jugé que le mandat de la commission d'enquête concernant Patricia Starr reprenait les objets et les fonctions d'une enquête de police et d'une enquête préliminaire visant les allégations de perpétration d'infractions criminelles par des personnes désignées, une question qui relève du droit criminel, même si la province n'avait peut-être pas voulu ce résultat.

L'analyse du caractère véritable n'est cependant pas limitée à la teneur même du texte (voir, p. ex., le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, aux pp. 388 et 389). Par conséquent, la cour [TRADUCTION] «ne tient pas compte seulement des effets juridiques directs mais aussi des objets sociaux ou économiques que la loi vise à réaliser», de son contexte et des circonstances dans lesquelles elle a été votée (Hogg, *op. cit.*, à la p. 15-13), et, dans les cas qui s'y prêtent, elle prend en considération la deuxième forme d'«effet», l'effet pratique, réel ou prévu, de l'application du texte législatif (*Alberta Bank Taxation Reference*, précité, à la p. 130). Les conséquences pratiques à long terme du texte sont parfois peu pertinentes. Voir le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, précité, à la p. 389.

b) *L'utilisation d'éléments extrinsèques*

Pour déterminer l'historique, le contexte et l'objet du texte législatif attaqué, la cour a le droit de se reporter aux types de preuve extrinsèque qui sont pertinents et qui ne sont pas douteux en soi: *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, à la p. 723, le juge Dickson. Ils incluent de toute évidence les textes connexes (par exemple, en l'espèce, les règlements de mars et l'ancien art. 251 du *Code criminel*) et la

chief' at which the legislation is directed: *Alberta Bank Taxation Reference*, *supra*, at pp. 130-33. It also includes legislative history, in the sense of the events that occurred during drafting and enactment; as Ritchie J., concurring in *Reference re Anti-Inflation Act*, *supra*, wrote at p. 437, it is "not only permissible but essential" to consider the material the legislature had before it when the statute was enacted.

The former exclusionary rule regarding evidence of legislative history has gradually been relaxed (*Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297, at pp. 317-19), but until recently the courts have balked at admitting evidence of legislative debates and speeches. Such evidence was described by Dickson J. in *Reference re Residential Tenancies Act, 1979*, *supra*, at p. 721 as "inadmissible as having little evidential weight", and was excluded in *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, *supra*, at p. 319, and *Attorney General of Canada v. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*, [1961] S.C.R. 775. The main criticism of such evidence has been that it cannot represent the "intent" of the legislature, an incorporeal body, but that is equally true of other forms of legislative history. Provided that the court remains mindful of the limited reliability and weight of Hansard evidence, it should be admitted as relevant to both the background and the purpose of legislation. Indeed, its admissibility in constitutional cases to aid in determining the background and purpose of legislation now appears well established. See *Reference re Anti-Inflation Act*, *supra*, at p. 470, *per* Beetz J. (dissenting); *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, *supra*, at p. 749; *Starr v. Houlden*, *supra*, at pp. 1375-76, 1404 (distribution of powers); *R. v. Whyte*, [1988] 2 S.C.R. 3, at pp. 24-25; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at pp. 983-84 (*Charter*); and *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234, at pp. 249-251 (language rights). I would adopt the following passage from

preuve du «mal» que le texte vise à corriger: *Alberta Bank Taxation Reference*, précité, aux pp. 130 à 133. Ils comprennent aussi l'historique du texte, c'est-à-dire les circonstances de sa rédaction et de son adoption; comme le dit le juge Ritchie dans ses motifs concordants dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, précité, à la p. 437, il nous est «non seulement permis, mais nécessaire» de prendre en considération les renseignements que le législateur avait devant lui lorsqu'il l'a adopté.

L'ancienne règle d'exclusion touchant la preuve de l'historique d'un texte législatif a été graduellement assouplie (*Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, aux pp. 317 à 319), mais jusqu'à récemment, les tribunaux ont hésité à admettre la preuve des débats et des discours devant le corps législatif. Dans le *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, précité, à la p. 721, le juge Dickson a dit que ces discours étaient «irrecevables vu leur faible valeur probante» et ils ont été exclus dans le *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, précité, à la p. 319 et dans l'arrêt *Attorney General of Canada c. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*, [1961] R.C.S. 775. La principale critique dont a été l'objet ce type de preuve a été qu'elle ne saurait représenter l'«intention» de la législature, personne morale, mais c'est aussi vrai pour d'autres formes de contexte d'adoption d'une loi. À la condition que le tribunal n'oublie pas que la fiabilité et le poids des débats parlementaires sont limités, il devrait les admettre comme étant pertinents quant au contexte et quant à l'objet du texte législatif. En effet, il semble désormais bien établi qu'ils sont admissibles dans les affaires constitutionnelles car ils aident le tribunal à déterminer le contexte et l'objet du texte. Voir le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, précité, à la p. 470, le juge Beetz (dissident); *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, précité, à la p. 749; *Starr c. Houlden*, précité, aux pp. 1375, 1376 et 1404 (partage des pouvoirs); *R. c. Whyte*, [1988] 2 R.C.S. 3, aux pp. 24 et 25; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, aux pp. 983 et 984 (*Charte*), et *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234, aux pp. 249 à 251 (droits linguistiques). Je souscris au passage qui suit, tiré de

*Hogg, supra*, as an accurate summary of the state of the law on this point (at pp. 15-14 and 15-15):

In determining the "purpose" of a statute in this special sense, there is no doubt as to the propriety of reference to the state of law before the statute and the defect in the law (the "mischief") which the statute purports to correct. These may be referred to under ordinary rules of statutory interpretation. Until recently, there was doubt about the propriety of reference to parliamentary debates (Hansard) and other sources of the "legislative history" of the statute. The relevance of legislative history is obvious: it helps to place the statute in its context, gives some explanation of its provisions, and articulates the policy of the government that proposed it. Legislative history has usually been held inadmissible in Canada under ordinary rules of statutory interpretation. But the interpretation of a particular provision of a statute is an entirely different process from the characterization of the entire statute for purposes of judicial review. There seems to be no good reason why legislative history should not be resorted to for the latter purpose, and, despite some earlier authority to the contrary, it is now established that reports of royal commissions and law reform commissions, government policy papers and even parliamentary debates are indeed admissible. [Footnotes omitted.]

I would therefore hold, as did Freeman J.A. in the Court of Appeal, that the excerpts from Hansard were properly admitted by the trial judge in this case. In a nutshell, this evidence demonstrates that members of all parties in the House understood the central feature of the proposed law to be prohibition of Dr. Morgentaler's proposed clinic on the basis of a common and almost unanimous opposition to abortion clinics *per se*. I will return to the evidence below.

(c) *Practical Effect*

In the present case the Attorney General of Nova Scotia submits that the evidence shows that the future administration of the Act will not result in a restriction on abortion services; the respondent submits the opposite. This raises the question of the relevance of evidence of practical effect. I have noted that the legal effect of the terms of legisla-

*Hogg, op. cit.*, qui constitue un résumé exact de l'état actuel du droit sur ce point (aux pp. 15-14 et 15-15):

[TRADUCTION] Il n'y a aucun doute que, pour déterminer l'«objet» d'une loi dans ce sens particulier, le tribunal peut à bon droit se référer à l'état du droit avant l'adoption de la loi et au défaut de la loi (au «mal») qu'elle vise à corriger. Les règles ordinaires d'interprétation des lois lui permettent de s'y référer. Jusqu'à récemment, il n'était pas certain qu'il pouvait se reporter aux débats parlementaires (au compte rendu officiel) et à d'autres sources concernant l'«historique de la loi». La pertinence de l'historique de la loi est évidente: elle aide à situer la loi dans son contexte, donne certaines explications sur ses dispositions et précise la position du gouvernement qui l'a proposée. Les tribunaux canadiens ont habituellement jugé inadmissible l'historique de la loi suivant les règles ordinaires d'interprétation. Mais l'interprétation d'une disposition particulière est un processus tout à fait différent de la qualification d'une loi dans son ensemble aux fins du contrôle judiciaire. Il semble qu'il n'y ait aucune bonne raison de ne pas se reporter à l'historique de la loi pour cette dernière fin et, malgré une certaine jurisprudence ancienne qui s'y opposait, il est maintenant bien établi que les rapports de commissions d'enquête et de commissions de réforme du droit, les énoncés de politique gouvernementaux et même les débats parlementaires sont en effet admissibles. [Renvois omis.]

Je suis donc d'avis, comme le juge Freeman de la Cour d'appel, que c'est à bon droit que le juge du procès a admis les extraits du Hansard en l'espèce. En un mot, cette preuve montre que les députés de tous les partis à l'assemblée comprenaient que l'idée maîtresse de la loi proposée était l'interdiction de la clinique du Dr Morgentaler parce que l'opposition à toute clinique d'avortement quelle qu'elle soit était générale, voire quasi unanime. Je reviendrai à cette preuve.

(c) *L'effet pratique*

En l'espèce, le procureur général de la Nouvelle-Écosse soutient que la preuve montre que l'application future de la Loi n'entraînera pas de restriction des services d'avortement; l'intimé soutient le contraire. Cela soulève la question de la pertinence de la preuve de l'effet pratique. J'ai fait observer que l'effet juridique des termes du texte

tion is always relevant. Barring material amendments, it does not change over time. The practical effect of legislation, on the other hand, has a less secure status in constitutional analysis. Practical effect consists of the actual or predicted results of the legislation's operation and administration (see, e.g., *Saumur, supra*). Courts are often asked to adjudicate the constitutionality of legislation which is not yet in force or which, as here, has only been in force a short time. In such cases any prediction of future practical effect is necessarily short-term, since the court is not equipped to predict accurately the future consequential impact of legislation.

In the *Anti-Inflation Act* reference, *supra*, Laskin C.J. was willing to admit evidence of the circumstances in which the legislation was passed (at p. 391), but did not admit evidence of its predicted operation and effect, finding that "no general principle of admissibility or inadmissibility can or ought to be propounded by this Court" (at p. 389). The difficulty with practical effect is that whereas in one context practical effect may reveal the true purpose of the legislation (see *Saumur, supra*), in another context it may be incidental and entirely irrelevant even though it is drastic (*Attorney-General for Saskatchewan v. Attorney-General for Canada*, [1949] A.C. 110 (P.C.), *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia, supra*, *Whitbread v. Walley, supra*, at p. 1286); and in yet another context provincial and federal enactments with the same practical impact may both stand if the matter to which they relate has two "aspects" of roughly equivalent importance, one within federal and the other within provincial competence (*Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117 (P.C.), at p. 130; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749).

In the majority of cases the only relevance of practical effect is to demonstrate an *ultra vires* purpose by revealing a serious impact upon a matter

législatif est toujours pertinent. Sauf si des modifications importantes sont apportées, cet effet ne change pas au fil des ans. En revanche, l'importance de l'effet pratique d'un texte législatif dans l'analyse constitutionnelle est moins certaine. L'effet pratique consiste dans le résultat réel ou prévu de l'application du texte (voir, p. ex., l'arrêt *Saumur*, précité). Les tribunaux sont souvent appelés à statuer sur la constitutionnalité de textes législatifs qui ne sont pas encore en vigueur ou qui, comme en l'espèce, ne le sont que depuis peu de temps. En pareil cas, toute prédiction de l'effet pratique futur n'est possible qu'à court terme, car le tribunal n'a pas les compétences pour prédire exactement les conséquences futures du texte.

Dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, précité, le juge en chef Laskin était disposé à admettre la preuve des circonstances de l'adoption de la loi (à la p. 391), mais il n'a pas admis la preuve de son application et de son effet prévus, estimant que «la Cour doit s'abstenir de formuler un principe général sur l'admissibilité de la preuve extrinsèque» (à la p. 389). Ce qui est difficile dans le cas de l'effet pratique c'est que, tandis que dans un contexte donné, l'effet pratique d'un texte législatif peut indiquer son objet véritable (voir l'arrêt *Saumur*, précité), dans un autre, il peut être accessoire et tout à fait dépourvu de pertinence, même s'il est radical (*Attorney-General for Saskatchewan c. Attorney-General for Canada*, [1949] A.C. 110, (C.P.); *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, précité; *Whitbread c. Walley*, précité, à la p. 1286); et dans un autre encore, une loi provinciale et une loi fédérale ayant le même effet pratique peuvent être toutes deux tenues pour valides si la matière à laquelle elles se rapportent comporte deux «aspects» d'importance à peu près équivalente, l'un relevant de la compétence du fédéral l'autre de la compétence de la province (*Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117 (C.P.), à la p. 130; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749).

Dans la majorité des cas, l'effet pratique ne sera pertinent que s'il témoigne d'un objet *ultra vires*, c'est-à-dire s'il révèle une conséquence grave sur

outside the enacting body's legislative authority and thus either contradicting an appearance of *intra vires* or confirming an impression of *ultra vires*. It was in light of the difficult status of practical effect (particularly as exemplified in *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] S.C.R. 383, wherein provincial legislation banning communal landholding was held *intra vires* even though the legislation drastically infringed the Hutterite community's religious freedom) that Wilson J., concurring in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, held that legislative purpose is the focal point in distribution of powers analysis. One of the issues in that case was whether the *Lord's Day Act*, R.S.C. 1970, c. L-13, was enacted pursuant to Parliament's criminal law power. Dickson J. (as he then was), writing for the majority, held that the Act was valid criminal law because its purpose was to compel religious observance of a Sunday sabbath (at p. 352), and emphasized that his conclusion depended on the identification of the purpose of the Act (at p. 355). Wilson J. held, in a passage not in conflict with Dickson J.'s approach to division of powers, that the pith and substance of legislation is determined through "an examination of the primary legislative purpose with a view to distinguishing the central thrust of the enactment from its merely incidental effects" (at p. 357). She concluded, at p. 358, that:

Only when the effects of the legislation so directly impinge on some other subject matter as to reflect some alternative or ulterior purpose do the effects themselves take on analytic significance.

If, however, pith and substance can be determined without reference to evidence of practical effect, the absence of evidence that the legislation has a practical effect in line with this characterization will not displace the conclusion as to the legislation's invalidity. In such a case, "evidence as to the likely effect of legislation would not add anything useful to the task of characterization, but would merely bear on the wisdom or efficacy of

une matière qui ne relève pas de la compétence du corps législatif qui a adopté le texte et s'il contredit ainsi un objet apparemment *intra vires* ou s'il confirme l'impression que le texte est *ultra vires*.

<sup>a</sup> C'est à cause de la difficulté de la détermination du rôle de l'effet pratique (comme l'illustre en particulier l'arrêt *Walter c. Attorney General of Alberta*, [1969] R.C.S. 383, dans lequel une loi provinciale interdisant la propriété collective de terres a été déclarée *intra vires* même si elle portait gravement atteinte à la liberté de religion d'une communauté hutterite) que, dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, le juge Wilson, qui a souscrit à l'avis de ses collègues, a décidé que l'objet d'un texte législatif est au centre de l'analyse fondée sur le partage des compétences. Dans cette affaire, il s'agissait entre autres de décider si la *Loi sur le dimanche*, S.R.C. 1970, ch. L-13, avait été adoptée conformément au pouvoir du Parlement en matière de droit criminel. Le juge Dickson (plus tard Juge en chef), au nom de la majorité, a décidé que la loi relevait bien du droit criminel parce qu'elle avait pour objet l'observance obligatoire du sabbat (dimanche) (à la p. 352) et il a souligné que sa conclusion reposait sur le fait que l'objet de la loi avait été identifié (à la p. 355). Dans un passage qui ne s'opposait pas au point de vue du juge Dickson sur le partage des compétences, le juge Wilson a conclu que le caractère véritable de la loi est déterminé «par un examen de l'objet premier de la loi afin de distinguer la portée principale de cette loi de ses effets purement secondaires» (à la p. 357). Elle conclut, à la p. 358:

Ce n'est que lorsqu'une loi a des effets qui empiètent si directement sur un autre domaine qu'elle doit avoir un objet dissimulé que lesdits effets prennent eux-mêmes de l'importance aux fins de l'analyse . . .

Si, toutefois, le caractère véritable peut être déterminé sans qu'il soit tenu compte de la preuve de l'effet pratique, l'absence de preuve que le texte législatif a un effet pratique correspondant à sa qualification n'écarte pas la conclusion quant à son invalidité. Dans un tel cas, [TRADUCTION] «la preuve de l'effet probable de la loi ne serait d'aucune utilité par rapport à la tâche de qualifier la loi, mais concernerait simplement la sagesse ou l'effi-

the statute. In those cases the evidence is not relevant" (Hogg, *supra*, at p. 15-16). See also *Reference re Anti-Inflation Act*, *supra*, at pp. 424-25. Such evidence will not change the legislation's "matter", and only goes to the effectiveness of the statute to fulfil its object. The court is not concerned with the wisdom of a statute, and the government surely cannot justify legislation already determined to be *ultra vires* by arguing that it will not realize its aim or objective. Moreover, as I have said, legislation is often considered before experience has shown its actual impact, and prediction of future impact is necessarily short-term. I would adapt what La Forest J. said in another context (*R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, *supra*, at p. 803) to this situation: "[i]t is undesirable that an Act be found constitutional today and unconstitutional tomorrow" simply because of the absence of conclusive evidence as to future impact or the possibility of a change in practical effect.

(3) Scope of the Applicable Heads of Power

The issue we face in the present case is whether Nova Scotia has, by the present legislation, regulated the place for delivery of a medical service with a view to controlling the quality and nature of its health care delivery system, or has attempted to prohibit the performance of abortions outside hospitals with a view to suppressing or punishing what it perceives to be the socially undesirable conduct of abortion. The former would place the legislation within provincial competence; the latter would make it criminal law.

(a) *The Criminal Law*

Section 91(27) of the *Constitution Act, 1867* gives the federal Parliament exclusive legislative jurisdiction over criminal law in the widest sense of the term: *Attorney General for Ontario v. Hamilton Street Railway Co.*, [1903] A.C. 524 (P.C.), at p. 529. In *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.), at p. 324, the Judicial Committee took this

cacité de la loi. En pareil cas, la preuve n'est pas pertinente» (Hogg, *op. cit.*, à la p. 15-16). Voir aussi le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, précité, aux pp. 424 et 425. Cette preuve ne change pas la «matière» que vise le texte législatif et ne se rapporte qu'à l'efficacité de la loi pour ce qui est d'atteindre son objectif. Le tribunal ne s'intéresse pas à la sagesse de la loi et le gouvernement ne saurait certainement pas justifier un texte législatif déjà déclaré *ultra vires* en affirmant qu'il n'atteindra pas son but ou son objectif. Au surplus, je le répète, le texte est souvent étudié avant qu'on en connaisse les conséquences réelles et on ne peut nécessairement prédire son effet futur qu'à court terme. J'adapterais à la situation en cause ce qu'a dit le juge La Forest dans un autre contexte (arrêt *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, précité, à la p. 803): «[i]l n'est pas souhaitable qu'une loi soit jugée constitutionnelle aujourd'hui et inconstitutionnelle demain» simplement en raison de l'absence de preuve concluante quant à son effet futur ou quant à la possibilité d'un changement dans son effet pratique.

(3) La portée des chefs de compétence applicables

La question à trancher en l'espèce est de savoir si la Nouvelle-Écosse a, par les textes législatifs en cause, fixé le lieu où des services médicaux doivent être fournis afin de contrôler la qualité et la nature de son système de santé ou si elle a tenté d'interdire de pratiquer un avortement ailleurs que dans un hôpital afin de supprimer ou de punir l'avortement, qu'elle perçoit comme une conduite socialement indésirable. Dans la première hypothèse, le texte relève de la compétence de la province; dans la seconde, il touche le droit criminel.

a) *Le droit criminel*

Le paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue au Parlement la compétence législative exclusive sur le droit criminel au sens le plus large du terme: *Attorney General for Ontario c. Hamilton Street Railway Co.*, [1903] A.C. 524 (C.P.), à la p. 529. Dans l'arrêt *Proprietary Articles Trade Association c. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310 (C.P.), à la p. 324, le

# Onglet 46

Reference as to the validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act, [1949] R.C.S. 1

## CASES

DETERMINED BY THE

### SUPREME COURT OF CANADA ON APPEAL

FROM

### DOMINION AND PROVINCIAL COURTS

IN THE MATTER OF A REFERENCE AS TO THE  
VALIDITY OF SECTION 5(A) OF THE DAIRY  
INDUSTRY ACT, R.S.C. 1927, CHAPTER 45. 1948  
\*Oct. 5, 6, 7, 8  
\*Dec. 14

*Constitutional law—Whether section 5(a) of Dairy Industry Act, R.S.C. 1927, c. 45 is ultra vires of Parliament—Constitutional validity—Criminal law—Trade and Commerce—Agriculture—Property and Civil Rights—Importation—B.N.A. Act, ss. 91, 92, 95.*

Subsection a of Section 5 of the Dairy Industry Act provides that “no person shall manufacture, import into Canada, or offer, sell or have in his possession for sale, any oleomargarine, margarine, butterine, or other substitute for butter, manufactured wholly or in part from any fat other than that of milk or cream.”

The Governor-in-Council referred to this Court under section 55 of the Supreme Court Act the following question: Is section 5(a) of the Dairy Industry Act, R.S.C. 1927, c. 45, *ultra vires* of the Parliament of Canada in whole or in part and if so in what particular or particulars and to what extent?

*Held* that the prohibition of importation of the goods mentioned in the section is *intra vires* of Parliament as legislation in relation to foreign trade. Locke J. finds the whole section to be *ultra vires* while expressing no opinion as to the power of Parliament to ban importation by appropriate legislation, the prohibition of importation being merely ancillary to the other prohibitions.

*Held*, The Chief Justice and Kerwin J. dissenting, that the prohibition of manufacture, offer, sale or possession for sale of the goods mentioned is *ultra vires* of Parliament. It is legislation in relation to property

\*PRESENT: Rinfret C.J. and Kerwin, Taschereau, Rand, Kellock, Estey and Locke JJ.

27086—1

and civil rights which cannot be supported under any head of section 91. Nor can it be supported as legislation for the peace, order and good government of Canada.

*Per* The Chief Justice (dissenting): The Dairy Industry Act is within the domain of the Dominion as a law in relation to agriculture and this cannot be discarded on the ground that the products here in question are articles of trade or commodities which are not directly the product of agriculture. (Eastern Terminal Elevators not applicable). Therefore the insertion of section 5(a) being an insertion in the Dairy Industry Act is nothing more than the direct exercise of Parliament's jurisdiction over agricultural matters or at least necessarily incidental and necessary for the effective control of agricultural matters in respect of milk and its by-products; and the mere contention that they are not natural products but rather manufactured articles is not sufficient to remove them from the domain of the federal government in respect of agriculture.

The legislation deals with trade and commerce and is not limited to the regulation of one particular trade or of one particular commodity, nor to one, or more than one, province; it is an Act embracing the whole Dominion. Furthermore, the so-called prohibition in section 5(a), when read in conjunction with the whole Act, is not a prohibition at all, but a regulation of trade and commerce, for in regulating, one may prohibit things which are not in accordance with those regulations.

It would seem to me that the manufacture, import or sale of these goods, if thought injurious to the manufacture and sale of butter which concerns such a large and important section of Canada, can hardly be said not to be of national concern.

*Per* The Chief Justice and Kerwin J. (dissenting): There is no ground on which it may be held that the legislation here in question, on its true construction, is not what it professes to be, that is, an enactment creating a criminal offence in exercise of the powers vested in Parliament by head 27 of section 91. (Proprietary Trade Articles case).

*Reciprocal Insurers case* [1924] A.C. 328; *King v. Eastern Terminal Elevators* [1925] S.C.R. 457; *Lower Mainland Dairy case* [1933] A.C. 168; *Natural Products Reference* [1936] S.C.R. 410; *Canada Temperance Federation case* [1946] A.C. 193 and *Proprietary Trade Articles case* [1931] A.C. 310 referred to.

REFERENCE by His Excellency the Governor General in Council (P.C. 3365, dated July 27, 1948) to the Supreme Court of Canada in the exercise of the powers conferred by section 55 of the Supreme Court Act (R.S.C. 1927, c. 35) of the following question: Is section 5(a) of the Dairy Industry Act, R.S.C. 1927, c. 45, *ultra vires* of the Parliament of Canada in whole or in part and if so in what particular or particulars and to what extent?

S.C.R.] SUPREME COURT OF CANADA

45

produit manufacturé peut être prohibé par le Parlement Fédéral. Si ce n'est pas en vertu de 91 (2) de la Constitution, ce sera sûrement en vertu du pouvoir résiduaire, qui par ce même article 91 est attribué au Parlement Fédéral, et lui permet de légiférer sur les matières qui ne sont pas de la compétence provinciale, et qui ne sont pas prévues dans l'Acte de l'Amérique du Nord.

1948  
 REFERENCE  
 AS TO THE  
 VALIDITY OF  
 SECTION 5(a)  
 OF THE DAIRY  
 INDUSTRY  
 ACT  
 Taschereau J.

Il résulte de tout ceci que je suis d'opinion que l'article 5 a) est *ultra vires* en partie, des pouvoirs du Parlement Fédéral. Ce dernier ne peut en effet défendre la fabrication, la vente ou la possession pour la vente de la margarine et de l'oléomargarine, mais a le droit d'en interdire l'importation.

On a prétendu que tout l'article doit être déclaré *ultra vires* parce qu'il contient à la fois et la défense d'importation et les autres prohibitions que je viens de mentionner. Le tout serait si intimement lié ensemble que les prohibitions ne pourraient pas être séparées, vu que le Parlement Fédéral n'en aurait pas imposé une seule, isolée, sans les imposer toutes. Je ne crois pas pouvoir accepter cette proposition. Je crois au contraire qu'il est logique de penser que le Parlement Fédéral aurait pu ne défendre que l'importation sans imposer les autres prohibitions.

Le 28 mai 1886 en vertu de la loi des Douanes, l'importation de l'oléomargarine, de la "butterine" et des autres substituts du beurre a été prohibée, et l'on retrouve cette loi qui est encore en vigueur, à l'article 14 de la loi des Douanes (chap. 44 S.R.C. 1927). Ce n'est que le 2 juin 1886, c'est-à-dire quelques jours plus tard que fut sanctionnée la loi à "l'Effet de Prohiber la fabrication et la vente de certains substituts du Beurre." (49 Victoria chap 42) où il n'est pas question d'importation, mais seulement de fabrication et de vente. Ce n'est que plus tard en 1903, comme je l'ai signalé au début de ces remarques, que l'importation a été défendue par le Statut 3 Ed. VII, chap. 6. La prohibition d'importation s'appliquait non seulement à l'oléomargarine et aux substituts du beurre, comme dans la loi des Douanes, mais à un plus grand nombre de produits. On a voulu dans un statut particulier bannir l'importation de ces produits, qui par la loi des Douanes, l'étaient déjà en partie. Je n'ai pas de doute que le Parlement Fédéral, même s'il

1948  
 REFERENCE AS TO THE VALIDITY OF SECTION 5(a) OF THE DAIRY INDUSTRY ACT

avait su que la législation se rapportant à la fabrication et à la vente était *ultra vires*, aurait quand même prohibé l'importation. Son désir de le faire apparaît dans la loi des Douanes, et dans la législation subséquente. (*Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada* (1)).

Taschereau J. Enfin on a tenté de justifier la validité de l'article 5(a) en soumettant que cet article, même s'il n'était pas originairement de la compétence du Parlement Fédéral, est "incidental to" la loi de l'Industrie Laitière, qui assurément a été validement adoptée. Je ne crois pas qu'il en soit ainsi. Je pense plutôt que les prohibitions contenues à l'article 5(a) ne constituent, comme je l'ai dit déjà, qu'une préférence accordée à un autre produit, et sont entièrement indépendantes de la loi de l'Industrie Laitière. Je crois aussi que le Parlement aurait adopté la loi de l'Industrie Laitière sans cet article 5(a).

Ma réponse à la question soumise est donc la suivante:

L'article 5(a) de la loi de l'Industrie Laitière est *ultra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada, en ce qui concerne les prohibitions de fabriquer, offrir, vendre ou avoir en sa possession pour la vente. La prohibition d'importer est *intra vires* de ses pouvoirs.

RAND, J.: His Excellency in Council has referred to this Court the following question:—

Is section 5(a) of the Dairy Industry Act, R.S.C. 1927, Chapter 45, *ultra vires* of the Parliament of Canada either in whole or in part and if so in what particular or particulars and to what extent?

The section is as follows:—

5. No person shall

(a) manufacture, import into Canada, or offer, sell or have in his possession for sale, any oleomargarine margarine, butterine, or other substitute for butter, manufactured wholly or in part from any fat other than that of milk or cream;

To a proper understanding of the controversy, a statement of the history of the legislation is necessary. The first pertinent enactment is chapter 37 of 1886, an amendment to the Customs Duties Act, which by section 5, s.s. 2 enacted:—

The importation of oleomargarine, butterine, and all such substitutes for butter, is hereby prohibited, under a penalty of not less than two hundred nor more than four hundred dollars for each offence, and the forfeiture of such goods, and of all packages in which they are contained.

(1) [1947] A.C. 503 at 518.

S.C.R.] SUPREME COURT OF CANADA

47

Although passed on June 2nd, 1886 it was retroactive to May 28th of that year. In the Revised Statutes of the same year the language was changed by substituting for "and all such substitutes" the words "or other similar substitutes". This latter form has been preserved to the present time with the addition in 1907 by chapter 11 of the words "and process butter or renovated butter".

1948  
 REFERENCE  
 AS TO THE  
 VALIDITY OF  
 SECTION 5(a)  
 OF THE DAIRY  
 INDUSTRY  
 ACT  
 Rand J.

Next there is chapter 42 of the statutes of 1886 passed on the same day, June 2nd:—

WHEREAS the use of certain substitutes for butter, heretofore manufactured and exposed for sale in Canada, is injurious to health; and it is expedient to prohibit the manufacture and sale thereof; Therefore Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:—

1. No oleomargarine, butterine or other substitute for butter, *manufactured from any animal substance other than milk, shall be manufactured in Canada*, or sold therein, and every person who contravenes the provisions of this Act in any manner whatsoever shall incur a penalty not exceeding four hundred dollars and not less than two hundred dollars, and in default of payment shall be liable to imprisonment for a term not exceeding twelve months and not less than three months.

In the same year the Act was incorporated in the Revised Statutes as chapter 100, and as is usual in the case of revisions, the preamble was omitted.

In 1903 the Butter Act was enacted as chapter 6 of the statutes of that year and an important change was introduced into the provision dealing with butter substitutes by the language of section 5:—

No person shall manufacture, *import into Canada*, or offer, sell or have in his possession for sale, any oleomargarine, butterine, or other substitute for butter, manufactured wholly or in part from *any fat other than that of milk or cream*.

This Act was in the revision of 1906 incorporated as Part VIII of the Inspection and Sale Act, chapter 85, R.S.C. 1906. In Schedule A, Vol. III, R.S.C. 1906, at page 2941, chapter 100 of the Revised Statutes is repealed.

Later, in 1914, Part VIII was repealed and the present provision enacted as section 5 of the Dairy Industry Act, chapter 7 of the statutes of that year. This later became chapter 45, R.S.C. 1927.

The question of the preamble was raised. Ordinarily a preamble indicates the purpose of the statute and it may be a guide to the meaning and scope of the language where that is doubtful or ambiguous. But when the question is

the real character of the legislation for the purposes of jurisdiction between two legislatures under a federal constitution, different considerations arise. A legislation cannot conclude the question by a declaration in a preamble: at most it is a fact to be taken into account, the weight to be given to it depending on all the circumstances; and it is significant here that the only prohibitory enactment containing a preamble did not include margarine.

But whatever might have been the case of the 1886 legislation, the situation now is that not only has the preamble disappeared, but its recital of fact is admittedly no longer true of either margarine or oleomargarine. It is conceded that both of them—the latter containing animal fat other than milk added to the ingredients, chiefly vegetable oils, of the former—are substantially as nutritious, possess as much energy value and are as free from deleterious effects as butter itself; and that I take to have been the state of things in 1914. Between December 1st, 1917 and September 30th, 1923 approximately 52,000,000 lbs. of oleomargarine was either manufactured in or imported into Canada under the authorization of both order in council and statute. Margarine has become a staple in Great Britain and on the European continent, and in the United States its use is widespread. When in 1903 importation was banned, “animal substance” changed to “any fat”, and the prohibited substitutes thus enlarged to include those made from vegetable oils, the value of the preamble was greatly impaired; and the repeal of Part VIII together with the enactment of the Dairy Industry Act in the situation of 1914 removes any residue that might have survived. To ascertain then the true nature and substance of the legislation—which is the initial determination—I deal with it as free from any such indication of purpose.

The appearance of the provision in a statute dealing comprehensively with the dairy industry and the inclusion of prohibition of importation, the ordinary mode of protection of industry in its ultimate form, are, for this initial purpose, of considerable significance. On the other hand,

# Onglet 47

*Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749

[1988] 1 R.C.S.

BELL CANADA c. QUÉBEC (CSST)

749

**Commission de la santé et de la sécurité du travail and Ginette Bilodeau Appellants**

v.

**Bell Canada Respondent**

and

**Joanne Carrière-Laniel, Communications Workers of Canada, the Attorney General of Quebec and the Attorney General of Canada Mis en cause**

INDEXED AS: BELL CANADA v. QUEBEC (COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL)

File No.: 19103.

1986: January 30; 1988: May 26.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Chouinard\*, Lamer, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Constitutional law — Applicability of provincial legislation — Occupational health and safety — Federal undertaking — Whether provincial legislation regulating health and safety in the workplace constitutionally applicable to federal undertaking — Double aspect theory — Impairment — Conflict with federal statute — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), in fine, 92(10), (13), (16) — Act respecting occupational health and safety, S.Q. 1979, c. 63, ss. 33, 36, 37, 40 to 45 — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1.*

This appeal is part of a trilogy which also includes *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868, and *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897. The three appeals, which raise similar questions, were heard consecutively and essentially consolidated for purposes of the hearings. Different provisions of the same statute were at issue in this appeal and in *Canadian National*.

A pregnant woman employed by Bell Canada expressed certain reservations about working on a VDT unit. In accordance with an agreement between Bell Canada and the union, her immediate superior offered her another position which she nevertheless refused. A month later, she gave her superior both a letter confirming that she was pregnant and a protective re-assign-

\* Chouinard J. took no part in the judgment.

**Commission de la santé et de la sécurité du travail et Ginette Bilodeau Appelantes**

c.

**Bell Canada Intimée**

et

**Joanne Carrière-Laniel, le Syndicat des travailleurs en communication du Canada, le procureur général du Québec et le procureur général du Canada Mis en cause**

RÉPERTORIÉ: BELL CANADA c. QUÉBEC (COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL)

N° du greffe: 19103.

1986: 30 janvier; 1988: 26 mai.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Chouinard\*, Lamer, Wilson, Le Dain et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit constitutionnel — Applicabilité d'une loi provinciale — Santé et sécurité du travail — Entreprise fédérale — Une loi provinciale qui régleme les conditions de santé et de sécurité du travail est-elle constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale? — Double aspect — Entrave — Conflit avec la loi fédérale — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), in fine, 92(10), (13), (16) — Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.Q. 1979, chap. 63, art. 33, 36, 37, 40 à 45 — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1.*

Le présent pourvoi fait partie d'une trilogie qui comprend également *Compagnie des chemins de fer nationaux c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868, et *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897. Les trois pourvois, qui soulèvent des questions similaires, ont été entendus consécutivement et se sont retrouvés presque réunis pour fins d'audition. Des dispositions diverses d'une même loi sont en litige dans le présent pourvoi et dans *Chemins de fer nationaux*.

Une femme enceinte employée par Bell Canada a manifesté des réticences à travailler à un écran cathodique. Son supérieur immédiat, conformément à une entente entre Bell Canada et le syndicat, lui a offert un autre poste qu'elle a néanmoins refusé. Un mois plus tard, elle a remis à son supérieur une lettre confirmant qu'elle était enceinte et un certificat de retrait préventif

\* Le juge Chouinard n'a pas pris part au jugement

ment certificate (ss. 40 and 33 of the *Act respecting occupational health and safety*). Bell Canada challenged the protective re-assignment application. The compensation officer of the Commission de la santé et de la sécurité du travail allowed the application and proceeded to pay the employee the compensation provided for in s. 36 of the Act. Bell Canada then presented a motion for evocation before the Superior Court, asking it to declare *inter alia* that ss. 33, 36, 37 and 40 to 45 of the Act do not apply to a federal undertaking. The Superior Court allowed the motion and the judgment was affirmed by a majority judgment of the Court of Appeal. This appeal raises two constitutional questions: whether ss. 33, 36, 37 and 40 to 45 of the Act are constitutionally applicable to Bell Canada; and, if so, are these sections inoperative in respect of Bell Canada in that they are incompatible or conflicting with federal legislation in the same area applicable to Bell Canada?

*Held:* The appeal should be dismissed. The first constitutional question is answered in the negative. In view of the answer to the first question, it is not necessary to answer the second.

(1) *Inapplicability of provincial legislation*

Although the objective of the *Act respecting occupational health and safety* is the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers, a detailed analysis of the whole of its provisions demonstrates that the pith and substance of the Act is working conditions, labour relations and the management of an undertaking. In entering the field of prevention of accidents in the workplace, as the legislator has the power to do, and in using, as probably could not be avoided in prevention matters, means such as the right of refusal, protective re-assignment, detailed regulations, inspection and remedial orders, the legislator entered directly and massively into the field of working conditions and labour relations on the one hand and, on the other, into the field of the management and operation of undertakings. In doing so, the legislator precluded itself from aiming at and regulating federal undertakings by the Act.

The Act, characterized as above, cannot be applied to the federal undertakings mentioned in s. 91(29) and s. 92(10)a., b. and c. of the *Constitution Act, 1867*, without regulating essential parts of those undertakings and without making the Act, as a consequence of such an application, a statute dealing with matters that fall within the classes of subject mentioned in those subsections. For federal undertakings, working conditions and labour relations are matters falling within the classes of subject mentioned in s. 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, and consequently are within the exclusive jurisdiction of Parliament. It follows that this primary and

(art. 40 et 33 de la *Loi sur la santé et de la sécurité du travail*). Bell Canada a contesté la demande de retrait préventif. L'agent d'indemnisation de la Commission de la santé et de la sécurité du travail a fait droit à la demande et a procédé à verser à l'employée l'indemnité prévue à l'art. 36 de la Loi. Bell Canada a alors présenté à la Cour supérieure une requête en évocation pour faire déclarer, entre autres, que les art. 33, 36, 37 et 40 à 45 de la Loi sont inapplicables à une entreprise fédérale. La Cour supérieure a accueilli la requête et le jugement a été confirmé par un arrêt majoritaire de la Cour d'appel. Deux questions constitutionnelles sont soulevées dans ce pourvoi: les art. 33, 36, 37 et 40 à 45 de la Loi sont-ils, au plan constitutionnel, applicables à Bell Canada? Si oui, ces articles sont-ils inopérants à l'égard de Bell Canada parce qu'ils seraient incompatibles ou viendraient en conflit avec une législation fédérale dans le même domaine applicable à Bell Canada?

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté. La première question constitutionnelle reçoit une réponse négative. Vu la réponse à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la seconde.

1) *L'inapplicabilité de la loi provinciale*

Bien que la *Loi sur la santé et sur la sécurité du travail* ait pour objectif l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs, une analyse détaillée de l'ensemble de ses dispositions démontre que le caractère véritable de la Loi porte sur les conditions de travail, les relations de travail et la gestion des entreprises. En entrant dans le champ de la prévention des accidents sur les lieux du travail, comme il est en son pouvoir de le faire, et en utilisant, comme il ne pouvait probablement pas éviter de le faire en matière de prévention, des moyens comme le droit de refus, le retrait préventif, la réglementation détaillée, l'inspection et les avis de correction, le législateur est entré directement et massivement d'une part dans le domaine des relations de travail et des conditions de travail et, d'autre part, dans le domaine de la gestion et des opérations des entreprises. Par le fait même, il s'interdisait de viser et d'atteindre par sa loi les entreprises fédérales.

On ne peut appliquer la Loi, qualifiée comme susdit, aux entreprises fédérales mentionnées dans le par. 29 de l'art. 91 et les al. 10a., b. et c. de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sans régir des parties essentielles de ces entreprises et sans faire de la Loi, par le biais d'une telle application, une loi relative à des matières qui tombent dans les catégories de sujets mentionnées dans ces paragraphes. Pour les entreprises fédérales, les relations et les conditions de travail sont des matières qui tombent dans les catégories de sujets visées par le par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qui relèvent donc de la compétence exclusive du Parle-

exclusive jurisdiction precludes the application to those undertakings of provincial statutes relating to labour relations and working conditions, since such matters are an essential part of the very management and operation of such undertakings, as with any commercial or industrial undertaking. This is one facet of a more general rule—that of the exclusivity of competent jurisdiction—against making works, things or persons under the special and exclusive jurisdiction of Parliament subject to provincial legislation, when such application would bear on the specifically federal nature of the jurisdiction to which such works, things or persons are subject. Since these matters are within the exclusive authority of Parliament, it is not necessary to consider whether there is a conflict between the federal and provincial legislation.

## (2) Double aspect theory

The double aspect theory cannot be relied on to support the applicability of the provincial statute to federal undertakings. An examination of the preventive scheme of the *Act respecting occupational health and safety* and the preventive scheme created by the federal legislator in Part IV of the *Canada Labour Code* demonstrates that both legislators are pursuing exactly the same objective by similar techniques and means. The exact correspondence of these two objectives, set forth in ss. 2 of the Act and 79.1 of the Code, indicates that there are not two aspects and two purposes depending on whether the legislation is federal or provincial. The two legislators have legislated for the same purpose and in the same aspect. Yet they do not have concurrent legislative jurisdiction in the case at bar, but mutually exclusive jurisdictions.

The formulation of the double aspect suggested by the Court of Appeal is incorrect in that it is based on an artificial distinction: the Act is considered differently depending on whether it is viewed from the standpoint of employer-employee relations (labour relations) or of the employee alone (his health and safety). Such a distinction is impossible. The provisions of the Act represent working conditions for workers as much as for employers, in view of the correlation between their rights and their obligations. The health and safety of workers are no more than a purely nominal "aspect" and a goal that cannot be attained except by means of a labour relations system based on reciprocal rights and obligations of employers and workers. Working conditions remain a global concept which cannot be divided, and the Act treats them as such. It is impossible to sever the objective sought—the health and safety of workers—from the

ment. Il s'ensuit que cette compétence principale et exclusive empêche l'application à ces entreprises des lois provinciales sur les relations et les conditions de travail, puisque ces matières forment une partie essentielle de la gestion et de l'exploitation ou opération même de ces entreprises, comme de toute entreprise commerciale ou industrielle. C'est là une facette d'un principe plus global, celui de l'exclusivité des compétences, qui interdit la sujétion des ouvrages, des choses ou des personnes qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement aux lois provinciales, lorsqu'une telle sujétion aurait pour conséquence d'atteindre ces ouvrages, choses ou personnes dans ce qui constitue leur spécificité fédérale. Puisque ces matières relèvent de la compétence exclusive du Parlement, il n'y a pas lieu de se demander s'il y a conflit entre la législation fédérale et la législation provinciale.

## 2) La théorie du double aspect

On ne peut invoquer la théorie du double aspect pour soutenir l'applicabilité de la loi provinciale aux entreprises fédérales. L'examen du régime préventif de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et du régime préventif mis en place par le législateur fédéral dans la partie IV du *Code canadien du travail* révèle que les deux législateurs y poursuivent exactement le même objet par des techniques et des moyens semblables. L'identité parfaite de ces deux objectifs énoncés aux art. 2 de la Loi et 79.1 du Code démontre qu'il n'y a pas deux aspects et deux fins selon que la législation est fédérale ou provinciale. Les deux législateurs légifèrent pour les mêmes fins et sous le même aspect. Or ils ne disposent pas en l'espèce d'une compétence législative conjointe, mais de compétences législatives mutuellement exclusives.

La formulation du double aspect suggérée par la Cour d'appel est inexacte parce que son raisonnement est erroné en ce qu'il fait une distinction artificielle: elle envisage la Loi différemment selon qu'elle est abordée du point de vue des relations employeur-employé (relations de travail) ou du point de vue de l'employé seulement (sa santé et sa sécurité). Une telle scission est impossible. Les dispositions de la Loi constituent des conditions de travail tant pour les travailleurs que pour les employeurs, vu la corrélation de leurs droits et de leurs obligations. La santé et la sécurité des travailleurs ne sont qu'un «aspect» purement nominal et une fin inaccessible si elles ne se concrétisent pas par un régime de conditions de travail fondé sur les obligations et droits réciproques des employeurs et des travailleurs. Les conditions de travail demeurent un concept global, indissociable, et la Loi les traite comme tel. Il est

nature of the working conditions through which that objective finds expression.

In *Alltrans* the British Columbia Court of Appeal relied on the double aspect theory in finding that the preventive scheme created by the legislation of that province is applicable to federal undertakings. However, the Court of Appeal's reasoning depends on a mistaken determination that the preventive scheme cannot constitutionally be severed from the compensatory scheme established by the same legislation. Provincial workmen's compensation schemes are applicable to federal undertakings because they are not labour relations schemes and they do not constitute working conditions: they do not intervene to compensate workers until after the latter's health or safety has been affected. They also do not impinge on the management or operation of undertakings. They are statutory insurance schemes of no-fault collective liability which replace the former schemes of individual civil liability based on fault. In view of this distinction, when a compensatory scheme and preventive scheme are included in the same statute, it follows that one not only can but one must distinguish between the constitutional law classification of compensatory schemes and that of preventive schemes for purposes of their application to federal undertakings.

### (3) *Concept of impairment*

The appellants and the Attorney General of Quebec argued that the Act does not impair the operations and functioning of Bell Canada. This argument might be relevant if it were held that the application of the Act does not bear upon working conditions and labour relations as well as the management of a federal undertaking. Yet precisely because it must be held that the Act encroaches on fields which fall within the exclusive jurisdiction of Parliament and is, for this reason, not applicable to federal undertakings, it is not relevant whether the Act impairs or not the operations and functioning of Bell Canada and Canadian National. In order for the inapplicability of provincial legislation rule to be given effect, it is sufficient that the provincial statute which purports to apply to the federal undertaking affects a vital or essential part of that undertaking, without necessarily going as far as impairing or paralyzing it. If the application of a provincial statute to a federal undertaking has the effect of impairing or paralyzing it, that *a fortiori* is an almost certain sign that such application bears upon the specifically federal nature of the undertaking and constitutes an encroach-

impossible de dissocier la fin poursuivie—la santé et la sécurité du travailleur—du caractère de conditions de travail qu'elle revêt.

Dans l'affaire *Alltrans*, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique s'est fondée sur la théorie du double aspect pour trouver le régime préventif établi par la législation de cette province applicable aux entreprises fédérales. Le raisonnement de la Cour d'appel dépend toutefois d'une détermination erronée, savoir que le régime préventif est constitutionnellement indissociable du régime compensateur établi par la même législation. Les régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'accidents du travail sont applicables aux entreprises fédérales parce qu'ils ne sont pas des régimes de relations de travail et qu'ils ne constituent pas des conditions de travail: c'est après que la santé ou la sécurité des travailleurs est atteinte qu'ils interviennent pour indemniser ces derniers. Ils ne touchent pas non plus à la gestion ou aux opérations des entreprises. Ce sont des régimes législatifs d'assurance et de responsabilité collective sans faute, qui remplacent les anciens régimes de responsabilité civile individuelle fondés sur la faute. Compte tenu de cette distinction, lorsqu'un régime de compensation et un régime de prévention se retrouvent à l'intérieur d'une même loi, il s'ensuit non seulement que l'on peut mais que l'on doit distinguer sur le plan constitutionnel entre la classification des régimes de compensation et celle des régimes de prévention pour fins d'application à des entreprises fédérales.

### f) 3) *La notion d'entrave*

Les appelantes et le procureur général du Québec soutiennent que la Loi n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada. Ce moyen serait peut-être pertinent s'il était décidé que l'application de la Loi ne porte pas sur les conditions et relations du travail ainsi que sur la gestion d'une entreprise fédérale. Mais comme il faut justement décider que la Loi empiète sur un domaine qui relève de la compétence exclusive du Parlement et se trouve pour ce motif inapplicable aux entreprises fédérales, alors il est sans importance que, dans l'hypothèse non retenue où elle s'appliquerait, la Loi entrave ou n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada et des Chemins de fer nationaux. Pour que joue la règle de l'inapplicabilité, il suffit que la sujétion de l'entreprise à la loi provinciale ait pour effet d'affecter un élément vital ou essentiel de l'entreprise sans nécessairement aller jusqu'à effectivement entraver ou paralyser cette dernière. Si l'application d'une loi provinciale à une entreprise fédérale a pour effet de l'entraver ou de la paralyser, c'est là toutefois le signe quasi infaillible que cette sujétion atteint l'entreprise dans ce qui fait sa spécificité fédérale.

ment on the exclusive legislative authority of Parliament. Various provisions of the Act are likely to impair the operations and functioning of federal undertakings, which is an additional reason for regarding it as inapplicable to those undertakings, regardless of any conflict between federal and provincial legislation.

#### (4) Conflict with federal legislation

A procedural conflict between the *Canada Labour Code* and the *Act respecting occupational health and safety* may suffice to render the provincial act inoperative if the conflict is irreconcilable or if it leads to a deadlock. While the mere duplication of two enactments certainly does not make the provincial act inoperative, the differences between the mechanisms resulting in re-assignment in both statutes, between the rights conferred on workers under the two schemes; between the types of danger which give rise to the right, between the procedures and the avenues of appeal, appear to indicate a practical and functional incompatibility between the two groups of provisions. However, it is not necessary to decide this since the provincial statute is not applicable to Bell Canada.

#### Cases Cited

Followed: *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767, aff'g [1966] Q.B. 301; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; referred to: *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 S.C.R. 751; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Derrickson v. Derrickson*, [1986] 1 S.C.R. 285; *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licencing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588; *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79, rev'd (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, rev'd [1988] 1 S.C.R. 897; *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969]

et constitue un empiétement sur la compétence législative exclusive du Parlement. De nombreuses dispositions de la Loi sont susceptibles d'entraver les opérations et le fonctionnement des entreprises fédérales, ce qui constitue une raison additionnelle pour la considérer inapplicable à ces entreprises, et ce, en l'absence de tout conflit entre la législation fédérale et la législation provinciale.

#### 4) Le conflit avec la loi fédérale

Un conflit de procédure entre le *Code canadien du travail* et la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* peut suffire à rendre la loi provinciale inopérante s'il est insoluble ou s'il aboutit à une impasse. Quoique le simple dédoublement des deux législations ne pourrait sûrement pas rendre la loi provinciale inopérante, les différences entre les mécanismes qui déclenchent le retrait préventif dans les deux lois, entre les droits qui sont accordés aux travailleurs sous les deux régimes, entre les dangers qui donnent ouverture au droit, entre les procédures et les organismes d'appel, semblent révéler une incompatibilité pratique et opérationnelle entre les deux ensembles de dispositions. Il n'est toutefois pas nécessaire d'en décider puisque la loi provinciale n'est pas applicable à Bell Canada.

#### Jurisprudence

Arrêts suivis: *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767, conf. [1966] B.R. 301; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; arrêts mentionnés: *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285; *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *Smith v. The Queen*, [1960] R.C.S. 776; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588; *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79, inf. (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, inf. [1988] 1 R.C.S. 897; *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505; *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178; *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien*

S.C.R. 851; *Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 S.C.R. 498; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; *Northern Telecom Ltd v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Cour des sessions de la paix du district de Montréal v. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, local 711*, [1970] C.A. 512; *Re Field Aviation Co. and International Association of Machinists & Aerospace Workers Local Lodge 1579* (1974), 45 D.L.R. (3d) 751; *Jebsens (U.K.) Ltd. v. Lambert* (1975), 64 D.L.R. (3d) 574; *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211, rev. on other grounds [1982] C.A. 39; *Re Culley and Canadian Pacific Air Lines Ltd.*, [1977] 1 W.W.R. 393; *Re Attorney-General of Quebec and A. & F. Baillargeon Express Inc.* (1978), 97 D.L.R. (3d) 447; *Re Canadian Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta* (1980), 108 D.L.R. (3d) 738; *Bell Canada v. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1983] C.S. 677; *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381; *Office de la construction du Québec c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, J.E. 83-198; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541; *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] S.C.R. 207; *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226; *Re Forest Industries Flying Tankers Ltd. and Kellough* (1980), 108 D.L.R. (3d) 686; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868, rev'g [1983] C.A. 31, rev'g [1982] C.S. 99.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting industrial accidents and occupational diseases*, R.S.Q., c. A-3.001.  
*Act respecting labour standards*, R.S.Q., c. N-1.1 [formerly S.Q. 1979, c. 45], ss. 52, 78, 79, 89, 94 [am. 1980, c. 5, s. 9], 122.  
*Act respecting occupational health and safety*, S.Q. 1979, c. 63 [now R.S.Q., c. S-2.1].  
*Act respecting the Ministère de la Santé et des Services sociaux*, R.S.Q., c. M-19.2, s. 1 [am. 1985, c. 23, ss. 12, 24].  
*Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 [am. 1977-78, c. 27], ss. 79, 79.1 [ad. 1984, c. 39, s. 17], 80 to 106:1.  
*Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, ss. 46 [repl. 1979, c. 63, s. 275], 55.

*des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 851; *Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Cour des sessions de la paix du district de Montréal v. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, local 711*, [1970] C.A. 512; *Re Field Aviation Co. and International Association of Machinists & Aerospace Workers Local Lodge 1579* (1974), 45 D.L.R. (3d) 751; *Jebsens (U.K.) Ltd. v. Lambert* (1975), 64 D.L.R. (3d) 574; *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211, inf. pour d'autres motifs [1982] C.A. 39; *Re Culley and Canadian Pacific Air Lines Ltd.*, [1977] 1 W.W.R. 393; *Re Attorney-General of Quebec and A. & F. Baillargeon Express Inc.* (1978), 97 D.L.R. (3d) 447; *Re Canadian Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta* (1980), 108 D.L.R. (3d) 738; *Bell Canada c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1983] C.S. 677; *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381; *Office de la construction du Québec c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, J.E. 83-198; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541; *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] R.C.S. 207; *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226; *Re Forest Industries Flying Tankers Ltd. and Kellough* (1980), 108 D.L.R. (3d) 686; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868, inf. [1983] C.A. 31, inf. [1982] C.S. 99.

#### Lois et règlements cités

*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12, art. 46 [repl. 1979, chap. 63, art. 275], 55.  
*Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1 [mod. 1977-78, chap. 27], art. 79, 79.1 [aj. 1984, chap. 39, art. 17], 80 à 106:1.  
*Code du travail*, L.R.Q., chap. C-27.  
*Constitution de l'Organisation internationale du Travail*, 15 R.T.N.U. 41, préambule.  
*Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(29), in fine, 92(10), (13), (16).  
*Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.Q. 1979, chap. 63 [maintenant L.R.Q., chap. S-2.1].

*Constitution Act, 1867*, ss. 91(29), *in fine*, 92(10), (13), (16).

*Constitution of the International Labour Organisation*, 15 U.N.T.S. 40, preamble.

*Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77.

*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 4, art. 7.

*Labour Code*, R.S.Q., c. C-27.

*Minimum Wage Act*, R.S.Q. 1977, c. S-1.

*Regulation respecting labour standards*, R.R.Q. 1981, c. N-1.1, r. 3.

*Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 437.

*Workmen's Compensation Act*, R.S.Q. 1977, c. A-3.

*Loi sur le ministère de la santé et des services sociaux*, L.R.Q., chap. M-19.2, art. 1 [mod. 1985, chap. 23, art. 12, 24].

*Loi sur le salaire minimum*, L.R.Q. 1977, chap. S-1.

*Loi sur les accidents du travail*, L.R.Q. 1977, chap. A-3.

*Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., chap. A-3.001.

*Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., chap. N-1.1 [auparavant L.Q. 1979, chap. 45], art. 52, 78, 79, 89, 94 [mod. 1980, chap. 5, art. 9], 122.

*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 13, art. 7.

*Règlement sur les normes du travail*, R.R.Q. 1981, chap. N-1.1, r. 3.

*Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 437.

#### Authors Cited

Bradet, Denis et Bernard Cliche, Martin Racine et France Thibault. *Droit de la santé et de la sécurité du travail: la loi et la jurisprudence commentées*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1986.

David, Éric. «Le droit à la santé comme droit de la personne humaine» (1985), 2 *R.Q.D.I.* 63.

Gibson, Dale. «Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism» (1969), 47 *Can. Bar Rev.* 40.

Gibson, Dale. «The 'Federal Enclave' Fallacy in Canadian Constitutional Law» (1976), 14 *Alta. L. Rev.* 167.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

Laskin, Bora. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, vol. 1, 5th ed. By Neil Finkelstein. Toronto: Carswells, 1986.

Lippel, Katherine. «Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981)» (1981-82), 16 *R.J.T.* 329.

Ontario, Ministry of Labour. *Report on the Administration of the Occupational Health and Safety Act*, vol. 1. By G. G. McKenzie et J. I. Laskin, 1987.

Québec. Ministre d'État au développement social. *Santé et sécurité au travail*. Québec: Éditeur officiel du Québec, 1978.

Rocheffort, Daniel. «Difficultés d'application de la Loi sur la santé et la sécurité du travail». Dans *Les aspects juridiques de la santé et de la sécurité au travail*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 64, 1982.

Weiler, Paul C. «The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism» (1973), 23 *U.T.L.J.* 307.

#### Doctrine citée

Bradet, Denis et Bernard Cliche, Martin Racine et France Thibault. *Droit de la santé et de la sécurité du travail: la loi et la jurisprudence commentées*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1986.

David, Éric. «Le droit à la santé comme droit de la personne humaine» (1985), 2 *R.Q.D.I.* 63.

Gibson, Dale. «Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism» (1969), 47 *R. du B. can.* 40.

Gibson, Dale. «The 'Federal Enclave' Fallacy in Canadian Constitutional Law» (1976), 14 *Alta. L. Rev.* 167.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

Laskin, Bora. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, vol. 1, 5th ed. By Neil Finkelstein. Toronto: Carswells, 1986.

Lippel, Katherine. «Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981)» (1981-82), 16 *R.J.T.* 329.

Ontario, Ministry of Labour. *Report on the Administration of the Occupational Health and Safety Act*, vol. 1. By G. G. McKenzie et J. I. Laskin, 1987.

Québec. Ministre d'État au développement social. *Santé et sécurité au travail*. Québec: Éditeur officiel du Québec, 1978.

Rocheffort, Daniel. «Difficultés d'application de la Loi sur la santé et la sécurité du travail». Dans *Les aspects juridiques de la santé et de la sécurité au travail*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 64, 1982.

Weiler, Paul C. «The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism» (1973), 23 *U.T.L.J.* 307.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Quebec, [1984] C.A. 510, 16 D.L.R. (4th) 345, affirming a judgment of the Superior Court, J.E. 82-1021, authorizing a writ of evocation to be issued. Appeal dismissed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1984] C.A. 510, 16 D.L.R. (4th) 345, qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure, J.E. 82-1021, qui avait autorisé la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi rejeté.

*Yves Tardif and Henri Brun, for the appellants.*

*François Mercier, Q.C., and Raymond Buist, for the respondent.*

*Jean-François Jobin, for the mis en cause the Attorney General of Quebec.*

*Gaspard Côté, Q.C., for the mis en cause the Attorney General of Canada.*

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.—

#### I—Introduction

This appeal is the third of a trilogy. All three appeals raise similar questions which may be stated as one: is a provincial statute regulating health and safety in the workplace, like the statutes at issue, constitutionally applicable to a federal undertaking?

The first appeal is that of *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897 (“*Alltrans*”). The federal undertaking in question is a trucking business with exclusively interprovincial and international operations. The orders challenged by the undertaking are those of a report by an inspector of the Workers' Compensation Board (the “*Board*”). That report found certain breaches of the *Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77 (the “*Regulations*”), and noted in particular that, in the maintenance and repair workshops of Alltrans Express Ltd., workers employed by Alltrans wore running shoes instead of the safety boots prescribed by the *Regulations*. The report ordered Alltrans Express Ltd. to ensure that its workers wore the regulation safety boots. It further ordered the business to establish and maintain a safety committee, in accordance with the *Regulations*. The *Regulations* were promulgated by the *Board* under the *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 437, and the inspector's report was made in accordance with that Act and the regulations adopted pursuant to it. Alltrans Express Ltd. by a petition asked the Court to declare the orders contained in the inspection

*Yves Tardif et Henri Brun, pour les appelantes.*

*François Mercier, c.r., et Raymond Buist, pour l'intimée.*

*Jean-François Jobin, pour le mis en cause le procureur général du Québec.*

*Gaspard Côté, c.r., pour le mis en cause le procureur général du Canada.*

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—

#### <sup>c</sup> I—Introduction

Ce pourvoi est le troisième d'une trilogie. Les trois pourvois soulèvent des questions similaires que l'on peut résumer en une seule: une loi provinciale qui régleme les conditions de santé et de sécurité du travail, comme les lois en litige, est-elle constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale?

Le premier pourvoi est celui de *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897 («*Alltrans*»). L'entreprise fédérale en question est une entreprise de transport par camion dont les opérations sont exclusivement interprovinciales et internationales. Les ordonnances que l'entreprise conteste sont celles du rapport d'un inspecteur du Workers' Compensation Board (le «*Board*»). Ce rapport relève certaines infractions aux *Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77 (les «*Regulations*»), et note particulièrement que, dans les ateliers d'entretien et de réparation de Alltrans Express Ltd., des travailleurs employés de Alltrans portent des espadrilles au lieu des chaussures de sécurité prescrites par le règlement. Le rapport ordonne à Alltrans Express Ltd. de faire en sorte que ses travailleurs portent les chaussures de sécurité réglementaires. Il lui ordonne en outre d'établir et de maintenir, conformément au règlement, un comité de sécurité. Les *Regulations* ont été promulgués par le *Board* en vertu du *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 437, et le rapport de l'inspecteur a été fait en vertu de la même loi et des règlements adoptés sous son empire. Alltrans Express Ltd. demande par

report invalid on the ground that they fell within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada.

The second appeal is that of *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868 ("Canadian National"). A collision between two trains owned by Canadian National Railway Co. cost the lives of three employees of that federal undertaking and injured a fourth. An inspector, Christiane Courtois, initiated an investigation into the railway accident and sent subpoenas to Canadian National employees. In doing so, she was acting pursuant to ss. 62 and 177 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety*, S.Q. 1979, c. 63 (the "Act"), which require an employer to prepare an accident report and empower an inspector appointed by the Commission de la santé et de la sécurité du travail (the "C.S.S.T.") to investigate and issue remedial orders requiring any person to comply with the *Act* or regulations and fixing a time within which such person must comply. Canadian National sought by evocation to halt the holding of this investigation on the ground, *inter alia*, that the *Act* does not constitutionally apply to them and that the inspector had no jurisdiction to hold the investigation.

Finally, in the appeal at bar ("*Bell Canada*"), the question is whether the *Act*, and in particular its ss. 33, 36, 37 and 40 to 45, regarding the protective re-assignment of a pregnant worker, are constitutionally applicable to respondent Bell Canada, another federal undertaking.

If it is found that the *Act* is constitutionally applicable to Canadian National and to Bell Canada, it will also be necessary to decide whether the provisions of this provincial *Act* are rendered inoperative on account of their inconsistency with the valid provisions of a federal statute. This second question no longer arises in *Alltrans*, as all parties now concede that there is no conflict between the provincial and the federal statutes.

requête que les ordonnances contenues au rapport d'inspection soient déclarées invalides au motif qu'elles relèvent de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada.

Le deuxième pourvoi est celui de *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868 («*Chemins de fer nationaux*»). Une collision entre deux convois ferroviaires appartenant à la Compagnie des chemins de fer nationaux a coûté la vie à trois employés de cette entreprise fédérale et en a blessé un quatrième. L'inspectrice Christiane Courtois ouvre une enquête sur l'accident ferroviaire et adresse des subpoenas à des employés des Chemins de fer nationaux. Pour ce faire, elle s'autorise des art. 62 et 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.Q. 1979, chap. 63 (la «*Loi*»), qui obligent un employeur à faire un rapport d'accident et qui habilite un inspecteur désigné par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (la «*C.S.S.T.*») à faire enquête et à émettre des avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la loi ou aux règlements et à fixer un délai pour y parvenir. C'est la tenue de cette enquête que les Chemins de fer nationaux tentent d'arrêter par voie d'évocation au motif, entre autres, que la *Loi* ne leur est pas constitutionnellement applicable et que l'inspectrice n'a aucune juridiction pour tenir cette enquête.

Enfin, dans le présent pourvoi («*Bell Canada*»), il faut décider si la *Loi*, et particulièrement ses art. 33, 36, 37 et 40 à 45, relatifs au retrait préventif de la travailleuse enceinte, sont constitutionnellement applicables à l'intimée Bell Canada, une autre entreprise fédérale.

Dans l'hypothèse où il faudrait conclure que la *Loi* est constitutionnellement applicable aux Chemins de fer nationaux et à Bell Canada, il serait aussi nécessaire de décider si les dispositions de cette loi provinciale sont rendues inopérantes en raison de leur incompatibilité avec les dispositions valides d'une loi fédérale. Cette deuxième question ne se pose plus dans *Alltrans* où il est maintenant concédé par tous les intéressés qu'il n'y a pas de conflit entre la loi provinciale et la loi fédérale.

In *Alltrans*, the Attorney General of British Columbia and the Attorney General of Canada intervened at trial, the former in support of the *Board's* position and the latter in support of the position of Alltrans Express Ltd. The Attorney General of Quebec also intervened in *Alltrans* in this Court, where he supported the conclusions of the Attorney General of British Columbia.

The Attorney General of Quebec and the Attorney General of Canada were impleaded at trial in *Canadian National* and in *Bell Canada*, and in all courts they supported, in the one case, the position of C.S.S.T., and in the other, the positions of Canadian National and Bell Canada.

In this Court, the three appeals were heard consecutively in the order indicated above, but were essentially joined for purposes of the hearing. Counsel heard in the second and third appeals thus adopted arguments put forward in the first or the second, and also answered questions put by the Court in the first or second appeal. Additionally, the judgment of the Quebec Court of Appeal in *Bell Canada* was based, at least in part, on reasons of the British Columbia Court of Appeal in *Alltrans*, and the Superior Court judgment in *Canadian National* referred to the trial judgment in *Alltrans*.

As the three appeals were treated jointly to this extent, the applicable principles will only have to be reviewed once.

Finally, the provisions at issue in *Canadian National* and in *Bell Canada* are various provisions of the same statute, the *Act*. These provisions will have to be examined in the context of the *Act* as a whole and the general scheme of the *Act* looked at in order to characterize and classify it for constitutional purposes. Here again, it will only be necessary to examine the *Act* once.

It is the case at bar, heard last of the three, which, in my view, best lends itself to examination

Dans *Alltrans*, le procureur général de la Colombie-Britannique et le procureur général du Canada sont intervenus dès la première instance, l'un pour soutenir la position du *Board* et l'autre pour soutenir celle de Alltrans Express Ltd. Le procureur général du Québec est également intervenu dans *Alltrans* au niveau de cette Cour où il a soutenu les conclusions du procureur général de la Colombie-Britannique.

Le procureur général du Québec et le procureur général du Canada ont été mis en cause dès la première instance dans *Chemins de fer nationaux* comme dans *Bell Canada* et, dans toutes les cours, ils ont soutenu, l'un la position de la C.S.S.T. et l'autre, celles des Chemins de fer nationaux et de Bell Canada.

En cette Cour, les trois pourvois ont été entendus consécutivement dans l'ordre indiqué plus haut mais ils se sont trouvés presque réunis pour fins d'audition. C'est ainsi que les procureurs entendus dans le deuxième et le troisième pourvoi ont adopté des arguments proposés dans le premier ou le deuxième et ont également répondu à des questions posées par la Cour dans le premier ou le deuxième pourvoi. Au surplus, l'arrêt de la Cour d'appel du Québec dans *Bell Canada* s'appuie, du moins en partie, sur les motifs de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Alltrans* comme le jugement de la Cour supérieure dans les *Chemins de fer nationaux* réfère au jugement de première instance dans *Alltrans*.

Vu ce degré d'intégration entre les trois pourvois, il ne sera nécessaire de procéder qu'une seule fois à la révision des principes applicables.

Enfin, les dispositions en litige dans *Chemins de fer nationaux* et dans *Bell Canada* sont des dispositions diverses d'une même loi, la *Loi*. Il faudra replacer ces dispositions dans le contexte de la *Loi* considérée dans son ensemble et étudier l'économie générale de celle-ci afin de la qualifier et de la classer au plan constitutionnel. Ici encore, il ne sera nécessaire de procéder qu'une seule fois à l'étude de cette loi.

C'est la présente affaire, entendue en troisième lieu, qui me paraît se prêter le mieux à l'étude de

of the *Act* and of the applicable principles, and I will begin with it.

## II—Facts

The facts are not in dispute. The trial judge summarized them to the satisfaction of Monet J.A., dissenting in the Court of Appeal, and Beauregard and Tyndale J.J.A., in the majority, had no reservations in this regard. In its factum respondent accepted the statement of facts contained in appellants' factum, but added certain other facts alleged under oath in its motion for evocation, which in any case must be taken as proven at this stage of the proceedings.

The following composite statement closely follows these three summaries, and indeed largely adopts their wording:

The *C.S.S.T.* is an agency created by s. 137 of the *Act*. It is a corporation within the meaning of the *Civil Code* and is responsible, *inter alia*, for implementing the *Act*.

At all relevant times, Ginette Bilodeau was a compensation officer with *C.S.S.T.*

Bell Canada is a telecommunications undertaking incorporated by a special Act of the Parliament of Canada and has been declared to be for the general advantage of Canada. It operates a telecommunications network linking Quebec with Ontario and part of the Northwest Territories.

At all relevant times Joanne Carrière-Laniel was employed by Bell Canada in Valleyfield as a telephone operator. The telephone exchange in which she worked handled, *inter alia*, long distance calls requiring operator assistance and the directory assistance service.

At all relevant times, the Communications Workers of Canada Union was certified by the Canada Labour Relations Board to represent Bell Canada employees, including Mrs. Carrière-Laniel. It had negotiated a collective agreement with Bell Canada for the bargaining unit that included Mrs. Carrière-Laniel. This agreement was in effect from March 30, 1980 to November 24, 1981. In it Bell Canada and the union agreed that a pregnant employee who was reluctant to work on a VDT unit had a choice of applying for unpaid leave or being assigned other duties within the bargaining unit. This agreement was first expressed in a letter and then in a memorandum of understanding, which was then incor-

la *Loi* comme à la révision des principes applicables, et c'est par elle que je commence.

## II—Les faits

Les faits ne sont pas en litige. Le premier juge les résume à la satisfaction du juge Monet, dissident en Cour d'appel, et sans que les juges Beauregard et Tyndale, qui forment la majorité, expriment de réserve à ce sujet. Dans son mémoire, l'intimée accepte l'exposé des faits que l'on trouve dans le mémoire des appelantes mais y ajoute quelques autres faits allégués sous serment dans sa requête en évocation et que, de toute façon, il faut tenir pour avérés à ce stade des procédures.

C'est en m'inspirant étroitement de ces trois résumés, au point d'en utiliser en bonne partie le texte même, que je donne l'exposé composite qui suit:

La *C.S.S.T.* est un organisme institué par l'art. 137 de la *Loi*. Elle est une corporation au sens du *Code civil* et est notamment responsable de l'application de la *Loi*.

Ginette Bilodeau était, en tout temps pertinent au litige, agent d'indemnisation à la *C.S.S.T.*

Bell Canada est une entreprise de télécommunications incorporée par une loi spéciale du Parlement du Canada et elle a été déclarée être à l'avantage général du Canada. Elle exploite un réseau de télécommunications reliant le Québec à l'Ontario et une partie des Territoires du Nord-Ouest.

Joanne Carrière-Laniel était, en tout temps pertinent au litige, employée de Bell Canada à titre de téléphoniste à Valleyfield. Le bureau des téléphonistes dans lequel elle travaillait assurait, entre autres, l'acheminement des appels interurbains requérant l'aide d'un téléphoniste ainsi que le service d'assistance-annuaire.

Le Syndicat des travailleurs en communication du Canada était, en tout temps pertinent au litige, accrédité par le Conseil canadien des relations de travail pour représenter des employés de Bell Canada et notamment Madame Carrière-Laniel. Il avait convenu avec Bell Canada d'une convention collective pour l'unité de négociation dont faisait partie Madame Carrière-Laniel. Cette entente fut en vigueur du 30 mars 1980 au 24 novembre 1981. Bell Canada et le Syndicat y conviennent qu'une employée enceinte qui manifeste des réticences à travailler à un écran cathodique a le choix, soit d'obtenir un congé sans solde, soit d'être appelée à d'autres tâches au sein de l'unité de négociation. Cette

porated in the collective agreement when it was renewed on March 22, 1982.

Bell Canada planned to convert the Valleyfield telephone exchange to VDT units on May 23, 1981. When Mrs. Carrière-Laniel learned of her employer's intention in this regard, knowing she was pregnant, she expressed certain reservations to her immediate superior on May 5, 1981 about working with VDT units. On May 11, her superior offered her another position. Mrs. Carrière-Laniel refused.

On May 23, 1981 the Valleyfield office was equipped with VDT units. Mrs. Carrière-Laniel was then on leave until June 7. By various applications, the first of which was made on June 5, 1981, Mrs. Carrière-Laniel obtained unpaid maternity leave for the period from June 8, 1981 to July 18, 1982. Mrs. Carrière-Laniel has not been back to work for Bell Canada since May 23, 1981. She finally resigned on July 9, 1982.

In the meantime, on June 9, 1981 Mrs. Carrière-Laniel gave her immediate superior a letter from a physician confirming that she was pregnant. On the same day she gave her superior a protective re-assignment certificate (ss. 40 and 33 of the *Act*). On July 7, 1981, Bell Canada challenged this protective re-assignment application on the form provided for the purpose.

Ginette Bilodeau had the responsibility of deciding on the application for protective re-assignment by Mrs. Carrière-Laniel. In an undated decision she allowed the application and proceeded to have the *C.S.S.T.* pay Mrs. Carrière-Laniel the compensation provided for in s. 36 of the *Act*, in this case, the sum of \$5,535.81.

By its motion in evocation Bell Canada is asking the Court to declare that the undated decision by Ginette Bilodeau, apparently already put into effect, was *ultra vires* the *C.S.S.T.* and cannot be set up against applicant, and if necessary to quash and set aside that decision. It is also asking the Court to declare that ss. 33, 36, 37 and 40 to 45 of the *Act* do not apply to it.

It may be added that if the *Act* does not apply to Bell Canada, the latter would not be required to pay Mrs. Carrière-Laniel an indemnity amounting to five regular working days, which the *C.S.S.T.* directed it to pay its former employee pursuant to s. 36 of the *Act*.

entente prit d'abord la forme d'une lettre, puis d'un protocole d'entente, lequel fut ensuite incorporé à la convention collective lors de son renouvellement, le 22 mars 1982.

a Bell Canada avait prévu transformer, le 23 mai 1981, le bureau des téléphonistes à Valleyfield pour l'équiper d'écrans cathodiques. Ayant appris l'intention de son employeur à cet égard et compte tenu du fait qu'elle était enceinte, Madame Carrière-Laniel manifesta, le 5 mai 1981, à son supérieur immédiat, certaines réticences à travailler avec des écrans cathodiques. Son supérieur lui offrit un autre poste le 11 mai. Madame Carrière-Laniel refusa.

c Le 23 mai 1981, le bureau de Valleyfield fut équipé d'écrans cathodiques. Madame Carrière-Laniel était alors en vacances jusqu'au 7 juin. Par différentes demandes dont la première fut formulée le 5 juin 1981, Madame Carrière-Laniel obtint des congés sans solde et de maternité pour la période du 8 juin 1981 au 18 juillet 1982. Madame Carrière-Laniel ne revint plus travailler pour Bell Canada depuis le 23 mai 1981. Elle remit finalement sa démission le 9 juillet 1982.

e Entre-temps, Madame Carrière-Laniel avait remis, le 9 juin 1981, à son supérieur immédiat, la lettre d'un médecin confirmant qu'elle était enceinte. Le même jour, elle remit à son supérieur un certificat de retrait préventif (art. 40 et 33 de la *Loi*). Le 7 juillet 1981, Bell Canada contestait cette demande de retrait préventif sur la formule prévue à cette fin.

f Ginette Bilodeau fut chargée de la demande de retrait préventif formulée par Madame Carrière-Laniel. Dans une décision non datée, elle a fait droit à la demande et a procédé à faire verser à Madame Carrière-Laniel par la *C.S.S.T.* l'indemnité prévue à l'article 36 de la *Loi*, soit dans ce cas la somme de 5 535,81 \$.

h Par sa requête en évocation, Bell Canada cherche à faire déclarer *ultra vires* des pouvoirs de la *C.S.S.T.* et inopposables à la requérante et, au besoin, à faire casser et annuler la décision non datée rendue par Ginette Bilodeau et apparemment déjà exécutée. Elle cherche également à faire déclarer que les art. 33, 36, 37 et 40 à 45 de la *Loi* lui sont inapplicables.

i Ajoutons que si la *Loi* est inapplicable à Bell Canada, celle-ci ne serait pas obligée de verser à M<sup>me</sup> Carrière-Laniel une indemnité équivalant à cinq jours de travail régulier que la *C.S.S.T.* l'a sommée de payer à son ancienne employée en vertu de l'art. 36 de la *Loi*.

### III—Summary of Applicable Principles

To facilitate an understanding of the judgments of the lower courts and the arguments put forward by the parties, I think it is best to summarize at the outset the rules which have so far been applied by the courts and in accordance with which this Court must resolve the question stated at the start of these reasons and presented by the three appeals. These rules are well known and most of them need only be stated in the form of propositions: a more critical study of them can be made when it comes time to apply them to the circumstances of the case at bar, namely the classification of the impugned legislation.

#### *Proposition One*

General legislative jurisdiction over health belongs to the provinces, subject to the limited jurisdiction of Parliament ancillary to the powers expressly conferred by s. 91 of the *Constitution Act, 1867* or the emergency power relating to the peace, order and good government of Canada: *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112, at p. 137, reasons of Dickson J.—as he then was—writing for seven judges of this Court. This jurisdiction has historically been seen as resting with the provinces under s. 92(16) of the *Constitution Act, 1867*, “Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province”, although the considerable dimensions of this jurisdiction were probably not foreseen in 1867.

#### *Proposition Two*

In principle, labour relations and working conditions fall within the exclusive jurisdiction of the provincial legislatures: these matters fall into the class of subjects mentioned in s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, “Property and Civil Rights in the Province”: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396 (“*Snider*”).

#### *Proposition Three*

Notwithstanding the rule stated in proposition two, Parliament is vested with exclusive legislative jurisdiction over labour relations and working con-

### III—Résumé des principes applicables

Afin de faciliter la compréhension des jugements et arrêts d'instance inférieure ainsi que des moyens invoqués par les parties, il me paraît utile de résumer dès maintenant les principes retenus jusqu'ici par la jurisprudence et qui permettent de trancher la question énoncée au début de ces motifs et que soulèvent les trois pourvois. Ces principes sont bien connus et il suffira de formuler simplement la plupart d'entre eux sous forme de propositions, quitte à en faire une étude plus critique une fois venue l'étape de leur application aux circonstances de l'espèce, c'est-à-dire de la classification de la législation attaquée.

#### *Première proposition*

La compétence législative générale en matière de santé appartient aux provinces, sous réserve de la compétence limitée du Parlement, accessoire aux attributions expresses de compétence de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou consécutive au pouvoir d'urgence relatif à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada: *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, à la p. 137 des motifs du juge Dickson—il n'était pas encore Juge en chef—qui écrit au nom de sept juges de cette Cour. Cette compétence a été historiquement considérée comme dévolue aux provinces par le par. 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province», quoique l'on n'ait probablement pas entrevu en 1867 la portée considérable de cette compétence.

#### *Deuxième proposition*

Les relations de travail et les conditions de travail ou d'emploi relèvent en principe de la compétence exclusive des législatures provinciales; il s'agit là de matières tombant dans la catégorie de sujets mentionnée au par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «La propriété et les droits civils dans la province»: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396 («*Snider*»).

#### *Troisième proposition*

Par dérogation au principe énoncé dans la deuxième proposition, le Parlement est investi d'une compétence législative exclusive sur les rela-

ditions when that jurisdiction is an integral part of its primary and exclusive jurisdiction over another class of subjects, as is the case with labour relations and working conditions in the federal undertakings covered by ss. 91(29) and 92(10)a., b. and c. of the *Constitution Act, 1867*, that is undertakings such as Alltrans Express Ltd., Canadian National and Bell Canada. It follows that this primary and exclusive jurisdiction precludes the application to those undertakings of provincial statutes relating to labour relations and working conditions, since such matters are an essential part of the very management and operation of such undertakings, as with any commercial or industrial undertaking: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248 (the "Postal Service Case 1948"); *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529 (the "Stevedoring Case"); *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767 ("Bell Canada 1966"). This third proposition reflects, at least in part, a constitutional theory which commentators who have criticized it have called the theory of "interjurisdictional immunity". I will return to this below.

It should however be noted that the rules stated in this third proposition appear to constitute only one facet of a more general rule: works, such as federal railways, things, such as land reserved for Indians, and persons, such as Indians, who are within the special and exclusive jurisdiction of Parliament, are still subject to provincial statutes that are general in their application, whether municipal legislation, legislation on adoption, hunting or the distribution of family property, provided however that the application of these provincial laws does not bear upon those subjects in what makes them specifically of federal jurisdiction: *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 ("Bonsecours"); *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 S.C.R. 751 ("Natural Parents"); *Dick v. The*

tions de travail et les conditions de travail ou d'emploi lorsque cette compétence fait partie intégrante de sa compétence principale et exclusive sur une autre catégorie de sujets, comme c'est le cas pour les relations et conditions de travail des entreprises fédérales visées par les par. 91(29) et 92(10)a., b. et c. de la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit des entreprises telles Alltrans Express Ltd., les Chemins de fer nationaux et Bell Canada. Il s'ensuit que cette compétence principale et exclusive empêche l'application à ces entreprises des lois provinciales sur les relations de travail et les conditions de travail ou d'emploi, puisque ces matières forment une partie essentielle de la gestion et de l'exploitation ou opération même de ces entreprises, comme de toute entreprise commerciale ou industrielle: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248 («Affaire du service postal 1948»); *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529 («Affaire des débardeurs»); *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767 («Bell Canada 1966»). Cette troisième proposition reflète, du moins en partie, une théorie constitutionnelle que des auteurs qui la critiquent ont nommée—et je traduis littéralement—théorie de l'immunité interjuridictionnelle—«interjurisdictional immunity». J'y reviendrai.

Il y a lieu de noter cependant que les principes énoncés dans cette troisième proposition ne constituent qu'une facette d'un principe plus général: des ouvrages, tels les chemins de fer fédéraux, des choses, telles les terres réservées aux Indiens, des personnes, telles les Indiens, qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement, demeurent assujettis aux lois provinciales d'application générale, qu'il s'agisse de lois municipales, de lois sur l'adoption, de lois sur la chasse, de lois sur le partage des biens familiaux, pourvu toutefois que cet assujettissement n'ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale: *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 («Bonsecours»); *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751

*Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Derrickson v. Derrickson*, [1986] 1 S.C.R. 285.

#### Proposition Four

Several years before the exclusive legislative jurisdiction of Parliament over the working conditions and management of federal undertakings was recognized and established, the Judicial Committee of the Privy Council had held that provincial workmen's compensation schemes were applicable to federal undertakings: *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184 ("*Workmen's Compensation Board*").

Viscount Haldane, writing the reasons of the Judicial Committee, described the right of a victim of an industrial accident or the members of the victim's family as follows, at p. 191:

The right conferred ... is the result of a statutory condition of the contract of employment ... This right arises, not out of tort, but out of a workman's statutory contract.

However, in *Bell Canada 1966*, Martland J., writing the unanimous reasons for judgment, took a different view at pp. 773-74 of the right conferred by the legislation impugned in *Workmen's Compensation Board*:

Compensation was payable not by the employer, but out of a fund administered by the Board to which employers were required to contribute. Viscount Haldane (p. 191) refers to the employee's right under the Act as the result of a "statutory condition of employment", but I think it is more accurately described as a statutory right. The Act did not purport to regulate the contract of employment. What it did do was to create certain new legal rights which were to be in lieu of all rights of action to which the employee or his dependants might otherwise have been entitled at common law or by statute.

It should be noted that, side by side with workmen's compensation statutes which have a compensatory purpose, legislators have in recent decades gradually adopted other legislation with a preventive purpose.

(«*Parents naturels*»); *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285:

#### a Quatrième proposition

Plusieurs années avant que ne soit reconnue et consacrée la compétence législative exclusive du Parlement sur les conditions de travail et la gestion des entreprises fédérales, le Comité judiciaire du Conseil privé avait décidé que les régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'accidents du travail sont applicables aux entreprises fédérales: *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184 («*Workmen's Compensation Board*»).

Le vicomte Haldane qui a rédigé les motifs du Comité judiciaire qualifie comme suit, à la p. 191, le droit de la victime d'un accident du travail ou des membres de sa famille:

[TRADUCTION] Le droit [...] conféré [...] résulte d'une condition du contrat d'emploi légalement imposée [...] Ce droit ne provient pas d'un délit, mais du contrat de l'ouvrier découlant de la loi.

Cependant, dans *Bell Canada 1966*, le juge Martland, qui a écrit les motifs unanimes de l'arrêt, qualifie autrement, aux pp. 773 et 774, le droit conféré par la législation attaquée dans *Workmen's Compensation Board*:

[TRADUCTION] Ce n'était pas l'employeur qui devait verser cette indemnité, mais un fonds qu'administrait la Commission et auquel les employeurs étaient tenus de cotiser. Le vicomte Haldane parle (p. 191) du droit que l'employé tient de cette loi comme étant la conséquence d'une «condition du contrat d'emploi légalement imposée», mais je pense qu'il est plus exact de le décrire comme un droit découlant de la loi. La loi ne visait pas à réglementer le contrat d'emploi. Elle se contentait de créer certains droits nouveaux, qui devaient remplacer tous les droits d'ester en justice qu'auraient pu avoir par ailleurs l'employé ou les personnes à sa charge, que ce soit en *common law* ou en vertu de la loi.

Il importe de souligner que, parallèlement aux lois sur les accidents du travail dont l'objet est indemnitaire, les législateurs ont graduellement adopté, principalement lors des dernières décennies, d'autres lois d'un caractère cette fois préventif.

In British Columbia the preventive provisions, which are the only ones in question, were incorporated into the *Workers Compensation Act* which as its title indicates also contains compensatory provisions. Some have even concluded that the compensatory provisions have become a matter of secondary importance. This was observed by Lambert J.A., writing the reasons of the British Columbia Court of Appeal in *Alltrans* (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, at p. 389:

In Mr. Justice Tysoe's report as commissioner on a commission of inquiry into the *Workmen's Compensation Act* of British Columbia dated November 25, 1965, and published by the Queen's Printer for British Columbia in 1966, he said, at p. 118, that the principal "purpose of the Act is not to furnish financial benefits; and that the first object is to keep work-connected injuries to a minimum, and the second is the restoration of injured workmen, physically and economically".

In Quebec, the *Workmen's Compensation Act*, R.S.Q. 1977, c. A-3, in force at the time of the events giving rise to these proceedings, was repealed in 1985 and replaced by the *Act respecting industrial accidents and occupational diseases*, R.S.Q., c. A-3.001. Both the former and the new industrial accident legislative regimes have retained their compensatory character, even though the 1985 statute is administered by the C.S.S.T., replacing the Commission des accidents du travail. By comparison, the very elaborate scheme of preventive measures is contained instead in the *Act* and also, in part, in the *Act respecting labour standards*, R.S.Q., c. N-1.1.

What was held by the Judicial Committee in *Workmen's Compensation Board* to be applicable to a federal undertaking was the compensatory scheme established by the statute at issue in that case.

It is true that this statute also included a provision empowering the Board to enact preventive regulations, and the Judicial Committee mentions this provision at p. 190; but the primary purpose of the impugned legislation is determined by the Judicial Committee at p. 188:

En Colombie-Britannique, les dispositions d'un caractère préventif, qui sont seules attaquées, ont été insérées dans le *Workers Compensation Act* lequel, comme son titre l'indique, comprend également le régime d'indemnisation. On a été jusqu'à penser que le régime d'indemnisation s'en trouvait relégué au deuxième plan. C'est ce que remarque le juge Lambert, qui a rédigé les motifs de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Alltrans* (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, à la p. 389:

[TRADUCTION] Dans le rapport en date du 25 novembre 1965 qu'il a rédigé en sa qualité de membre d'une commission chargée de faire enquête sur la *Workmen's Compensation Act* de la Colombie-Britannique et qui a été publié en 1966 par l'Imprimeur de la Reine de cette province, le juge Tysoe dit, à la p. 118, que le principal «objet de la Loi n'est pas de procurer à qui que ce soit un avantage financier, mais qu'elle vise en premier lieu à réduire au minimum les accidents du travail et en deuxième lieu à remettre d'aplomb, physiquement et pécuniairement, les ouvriers victimes de tels accidents».

Au Québec, la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.Q. 1977, chap. A-3, en vigueur lors des événements qui ont donné naissance aux procédures actuelles, a été modifiée en 1985 et remplacée par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., chap. A-3.001. Tant le nouveau que l'ancien régime législatif en matière d'accidents industriels a conservé un caractère compensateur, même si la nouvelle loi est désormais administrée par la C.S.S.T. qui se substitue à la Commission des accidents du travail. À titre comparatif, le régime fort élaboré de mesures préventives se retrouve plutôt dans la *Loi* et, en partie aussi, dans la *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., chap. N-1.1.

Ce que le Comité judiciaire a jugé applicable à une entreprise fédérale dans *Workmen's Compensation Board*, c'est le régime compensateur établi par la loi attaquée dans cet arrêt-là.

Il est vrai que cette loi comportait également une disposition habilitant le Board à édicter des règlements préventifs, et le Comité judiciaire fait mention de cette disposition à la p. 190. Mais à la p. 188 le Comité judiciaire détermine le caractère principal de la loi attaquée:

It was passed in 1916, and its primary purpose is to confer on workmen, out of an accident fund which it established, compensation for personal injury by accident arising out of and in the course of their employment.

*Proposition Five*

Proposition five is the double aspect theory, which appears to have been stated for the first time in *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, at p. 130:

... subjects which in one aspect and for one purpose fall within sect. 92, may in another aspect and for another purpose fall within sect. 91.

It follows from this theory that two relatively similar rules or sets of rules may validly be found, one in legislation within exclusive federal jurisdiction, and the other in legislation within exclusive provincial jurisdiction, because they are enacted for different purposes and in different legislative contexts which give them distinct constitutional characterizations.

Thus the prohibition from driving a motor vehicle imposed following a conviction for driving while intoxicated may be the penalty for a criminal offence, validly enacted by Parliament, just as the suspension of a driving licence may be validly prescribed by a province for highway safety reasons: *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396.

Similarly, false prospectuses may be the subject of valid federal legislation from the criminal law standpoint, as well as of equally valid provincial legislation from the standpoint of regulating securities trading: *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776.

Similarly, rules regarding "insider trading" may be regarded as belonging to corporate law within exclusive federal jurisdiction in the case of federally-incorporated companies and as regulation of trade in securities within exclusive provincial jurisdiction, applicable to federally-incorporated companies, provided the latter are not singled

[TRADUCTION] Adoptée en 1916, son premier but est de verser une compensation aux ouvriers, à même un fonds qu'elle a établi, pour les blessures subies au cours d'accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leur travail.

*a*

*Cinquième proposition*

La cinquième proposition est la théorie du double aspect, énoncée pour la première fois semble-t-il dans *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, à la p. 130:

*b*

[TRADUCTION] ... les sujets qui, sous un certain aspect et pour une certaine fin, relèvent de l'art. 92, peuvent, sous un autre aspect et pour une autre fin, relever de l'art. 91.

*c*

Il découle de cette théorie que deux règles ou ensembles de règles relativement semblables peuvent valablement se retrouver, l'une dans une législation relevant de la compétence fédérale exclusive, et l'autre dans une législation relevant de la compétence provinciale exclusive, parce qu'elles sont édictées pour des fins différentes et dans des contextes législatifs différents dont elles tirent des qualifications distinctes.

*d*

Ainsi, la prohibition de conduire un véhicule automobile à la suite d'une condamnation pour conduite en état d'ivresse peut constituer la sanction d'un acte criminel, validement décrétée par le Parlement, tout autant que la conséquence du retrait du permis de conduire validement prescrit par une province pour des fins de sécurité routière: *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] R.C.S. 396.

*e*

De même, les faux prospectus peuvent être l'objet de dispositions fédérales valides, sous l'aspect du droit criminel, tout autant que de dispositions provinciales également valides, sous l'aspect de la réglementation du commerce des valeurs mobilières: *Smith v. The Queen*, [1960] R.C.S. 776.

*h*

De même, des dispositions concernant les «opérations des dirigeants» («insider trading») peuvent être considérées comme du droit corporatif de compétence fédérale exclusive lorsqu'il s'agit de compagnies à charte fédérale, et comme une réglementation du commerce des valeurs mobilières, de compétence provinciale exclusive, applicables aux

*i*

*j*

out and their essential powers are not impaired: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161.

So too public nudity may be prohibited by Parliament in a criminal law context, and also be the subject of provincial regulation of entertainment in public houses operated under a provincial licence: *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59.

However, in *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588, Viscount Haldane issued a warning about the double aspect theory. This is what he said about this theory, at p. 596:

... [it] is now well established, but none the less ought to be applied only with great caution . . .

The reason for this caution is the extremely broad wording of the exclusive legislative powers listed in ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* and the risk that these two fields of exclusive powers will be combined into a single more or less concurrent field of powers governed solely by the rule of paramountcy of federal legislation. Nothing could be more directly contrary to the principle of federalism underlying the Canadian Constitution: see *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5th ed. 1986), vol. 1, at p. 525.

The double aspect theory is neither an exception nor even a qualification to the rule of exclusive legislative jurisdiction. Its effect must not be to create concurrent fields of jurisdiction, such as agriculture, immigration and old age pensions and supplementary benefits, in which Parliament and the legislatures may legislate on the same aspect. On the contrary, the double aspect theory can only be invoked when it gives effect to the rule of exclusive fields of jurisdiction. As its name indicates, it can only be applied in clear cases where the multiplicity of aspects is real and not merely nominal.

compagnies à charte fédérale, pourvu que celles-ci ne soient pas traitées de façon discriminatoire et que leurs pouvoirs essentiels soient respectés: *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161.

De même, la nudité en public peut être prohibée par le Parlement dans le cadre du droit criminel, et aussi faire l'objet d'une réglementation provinciale des spectacles dans les débits de boisson exploités en vertu d'un permis provincial: *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59.

Toutefois, dans *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588, le vicomte Haldane nous met en garde au sujet de la théorie du double aspect. Voici ce qu'il dit de cette théorie, à la p. 596:

[TRADUCTION] ... [elle] est maintenant bien établie, mais doit néanmoins n'être appliquée qu'avec une grande prudence . . .

La raison de cette prudence, c'est la désignation extrêmement large des compétences législatives exclusives énumérées aux art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le risque d'unifier ces deux champs de compétences exclusives en un seul champ de compétences plus ou moins conjointes régies seulement par la règle de la suprématie des lois fédérales. Rien ne pourrait contredire plus directement le principe fédéral qui sous-tend la constitution canadienne. Voir à ce sujet *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5th ed. 1986), vol. 1, à la p. 525.

La théorie du double aspect ne constitue ni une exception ni même un tempérament au principe de l'exclusivité des compétences législatives. Elle ne doit pas avoir pour effet de créer des champs de compétences conjointes, tels l'agriculture, l'immigration et les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, dans lesquels le Parlement et les législatures peuvent légiférer sous le même aspect. Au contraire, la théorie du double aspect ne peut être invoquée que lorsqu'elle constitue une mise en œuvre du principe même de l'exclusivité des compétences. Comme son nom l'indique, elle ne saurait s'appliquer que dans les cas clairs où la pluralité des aspects est réelle et non pas seulement nominale.

IV—Judgments of Lower Courts

After reviewing the case law and analysing the *Act*, Marquis J. of the Superior Court held that the provisions of the *Act* impugned here, and indeed the *Act* in its entirety, are intended to apply to working conditions, and that by the numerous day-to-day obligations which they impose on Bell Canada they have a significant impact on the administration or management of that federal undertaking. He accordingly concluded that the impugned provisions are constitutionally inapplicable to Bell Canada. He therefore allowed the latter's motion and authorized a writ of evocation to be issued. His judgment is summarized at No. 82-1021 of *Jurisprudence Express*.

The judgment of Marquis J. was affirmed by a majority judgment of the Court of Appeal, but on quite different grounds: [1984] C.A. 510.

The Court of Appeal and the Superior Court differed first as regards the characterization and classification of the *Act*. On this point the Court of Appeal appeared to be unanimous, the majority judges Beauregard and Tyndale J.J.A. saying they concurred in the view of the dissenting judge, Monet J.A.

Monet J.A., after summarizing the principal provisions of the *Act*, referred at p. 515 to the argument of the C.S.S.T. which emphasized the contrast between the provisions of the *Act* and those of the *Labour Code*, R.S.Q., c. C-27, and of the *Act respecting labour standards*, [TRANSLATION] "If the latter undeniably deal with working conditions", it was decided, "the former clearly deals with occupational health". At pages 515 and 516, Monet J.A. wrote that the *Act* cannot [TRANSLATION] "affect an essential part of the operations and management" of a federal undertaking, nor does it apply to [TRANSLATION] "working conditions in the sense that these terms are used in a negotiated collective agreement, e.g., hours of work, salaries, employment". Finally, Monet J.A. found the solution of the problem to lie in the British Columbia Court of Appeal's judgment which forms the first case in this trilogy, *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia*, *supra*. At page

IV—Les jugements et arrêts d'instance inférieure

Après avoir révisé la jurisprudence et analysé la *Loi*, le juge Marquis de la Cour supérieure décide que les dispositions de la *Loi* attaquées en l'espèce, et même la *Loi* considérée dans son ensemble, ont pour objet les conditions de travail et que, par les obligations nombreuses et d'application quotidienne qu'elles imposent à Bell Canada, elles affectent de façon importante l'administration ou la gestion de cette entreprise fédérale. Il en conclut que les dispositions attaquées sont constitutionnellement inapplicables à Bell Canada. Il accueille donc la requête de cette dernière et il autorise la délivrance d'un bref d'évocation. Son jugement est résumé au n° 82-1021 de *Jurisprudence Express*.

Le jugement du juge Marquis a été confirmé par l'arrêt majoritaire de la Cour d'appel, mais pour des motifs tout à fait différents: [1984] C.A. 510.

La Cour d'appel et la Cour supérieure divergent d'abord sur la qualification et la classification de la *Loi*. Sur ce point, la Cour d'appel paraît unanime: les juges Beauregard et Tyndale, qui forment la majorité, disent se rallier à l'opinion du juge dissident, le juge Monet.

Le juge Monet, après avoir résumé les principales dispositions de la *Loi*, réfère à la p. 515 à l'argumentation de la C.S.S.T. qui souligne le contraste entre les dispositions de la *Loi* et celles du *Code du travail*, L.R.Q., chap. C-27, et de la *Loi sur les normes du travail*. «Si celles-ci portent indéniablement sur les conditions de travail», y est-il soutenu, «celle-là porte bel et bien sur la santé au travail». Aux pages 515 et 516, le juge Monet écrit que la *Loi* ne peut «affecter une partie essentielle des opérations et de la conduite des affaires (*management*)» d'une entreprise fédérale et qu'elle ne vise pas non plus «les conditions de travail dans le sens où l'on entend ces termes dans une convention collective négociée, v.g. heures de travail, salaire, emploi». Enfin, le juge Monet trouve la solution du problème dans l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui forme le premier volet de cette trilogie, *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia*, précité. À la page 516

516 of the Court of Appeal reports, Monet J.A. wrote:

[TRANSLATION] The two questions submitted to the [British Columbia] Court of Appeal are related to that raised in this case. They were set forth as follows by Lambert J.A.:

The first is whether the legislative power of the Legislature of British Columbia enables it to make laws in relation to health and safety in the workplace that could extend in their general application to federal undertakings. If the answer is "No" that ends the matter. The appeal would be dismissed.

The second issue arises if the answer to the first issue is "Yes". It is whether, if the provincial laws in relation to health and safety in the workplace largely duplicate and, to some extent, supplement, but do not contradict, federal laws in relation to health and safety in the workplace for federal undertakings, the constitutionally valid provincial laws would cease to be operative for federal undertakings in the province.

[TRANSLATION] To the first question, the Court of Appeal replied in the affirmative. We will return to the second question later. At this point, however, I would like to quote the Court's decision:

The first issue can be stated in another way. The matter that we are considering is health and safety in the workplace of a federal undertaking. Is that a double aspect matter or a single aspect matter? I think it is a double aspect matter and both the federal regulations and the provincial regulations are constitutionally valid and applicable to a federal undertaking.

[TRANSLATION] With respect, I, myself, would adopt the reasons of the Court of Appeal in this case; since the case has been reported, it seems superfluous to me to paraphrase the reasons here and I will simply quote the conclusion:

It follows that the Industrial Health and Safety Regulations made under the *Workers Compensation Act* could extend in their general application to federal undertakings. The answer to the first issue is "Yes".

Monet J.A. concluded that the provisions impugned in the case at bar also applied to Bell Canada. Beauregard J.A., with the concurrence of Tyndale J.A., wrote at p. 519:

des recueils de la Cour d'appel, le juge Monet écrit:

Les deux questions soumises à la Cour d'Appel [de la Colombie-Britannique] s'apparentent à celle soulevée dans la présente affaire. Elles sont formulées ainsi par monsieur le juge Lambert:

[TRADUCTION] La première est de savoir si le pouvoir législatif que détient le législateur de la Colombie-Britannique l'habilite à faire des lois relatives à la santé et à la sécurité du travail qui pourraient dans leur application générale viser les entreprises fédérales. Si la réponse est «non», cela tranche la question. L'appel sera alors rejeté.

La seconde question, qui se pose si la première reçoit une réponse affirmative, est celle de savoir si, dans l'hypothèse où les lois provinciales concernant la santé et la sécurité du travail feraient dans une grande mesure double emploi avec les lois fédérales régissant la santé et la sécurité du travail dans le cas d'entreprises fédérales, et les compléteraient jusqu'à un certain point, sans toutefois les contredire, ces lois provinciales pourtant valides seraient inapplicables aux entreprises fédérales dans la province.

À la première question, la Cour d'Appel a répondu par l'affirmative. Quant à la seconde, il faudra y revenir plus loin. Il convient, toutefois, de noter dès à présent que le juge rédacteur précise ceci:

[TRADUCTION] On peut formuler la première question d'une autre manière. Ce sur quoi porte notre examen est la santé et la sécurité du travail lorsqu'il s'agit d'une entreprise fédérale. Or, cette question présente-t-elle un double aspect ou un seul? J'estime qu'elle a un double aspect et que les règlements fédéraux et les règlements provinciaux sont les uns et les autres constitutionnels et applicables à une entreprise fédérale.

Pour ma part, avec tous les égards possibles, j'adopte les motifs de la Cour d'Appel en cette affaire; comme l'arrêt est publié, il me paraît superflu de les paraphraser ici et je me bornerai à citer la conclusion:

[TRADUCTION] Il s'ensuit que les Industrial Health and Safety Regulations adoptés en vertu de la *Workers Compensation Act* pourraient dans leur application générale viser les entreprises fédérales. La réponse à la première question est affirmative.

Et le juge Monet de conclure que les dispositions attaquées en l'espèce s'appliquent également à Bell Canada. Le juge Beauregard, avec le concours du juge Tyndale, écrit à la p. 519:

[TRANSLATION] I share the opinion of Monet J.A. that the object of the dispute is related to both health and labour relations.

Since the reasons of the British Columbia Court of Appeal in *Alltrans* were adopted by the Quebec Court of Appeal in the case at bar, they must now be considered.

It should first be noted that the British Columbia Court of Appeal reversed the decision of Bouck J. of the British Columbia Supreme Court, who held that the orders contained in the inspection report made pursuant to the *Regulations* and the *Workers Compensation Act* could not be set up against Alltrans Express Ltd. on alternative grounds that, on the one hand, the *Board* did not have the necessary jurisdiction to regulate the working conditions in a federal undertaking, and on the other hand, the field was occupied by federal regulations adopted pursuant to the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, and similar to the provincial regulations: *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79. The British Columbia Court of Appeal, quite properly relying on the judgment of this Court in *Multiple Access Ltd.* which was rendered after the judgment of Bouck J., rejected any possibility of a real conflict between the federal and provincial regulations, which alone could make the provincial regulations inoperative.

On the other point, namely the characterization and classification of the impugned provincial regulations, the British Columbia Court of Appeal relied on the double aspect theory in finding the provincial regulations applicable to Alltrans Express Ltd. Lambert J.A. wrote the unanimous reasons of the Court of Appeal. He said in part at pp. 388-90, including a passage cited by Monet J.A. of the Quebec Court of Appeal:

The first issue can be stated in another way. The matter that we are considering is health and safety in the work place of a federal undertaking. Is that a double aspect matter or a single aspect matter? I think it is a double aspect matter and both the federal regulations and the provincial regulations are constitutionally valid and applicable to a federal undertaking.

Je partage l'opinion de monsieur le juge Monet<sup>i</sup> que l'objet du litige concerne à la fois la santé et les relations de travail.

Il devient donc nécessaire de référer dès maintenant aux motifs de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Alltrans*, puisque la Cour d'appel du Québec les adopte en l'espèce.

Précisons auparavant que la Cour d'appel de la Colombie-Britannique y renverse la décision du juge Bouck de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, lequel décide que les ordonnances contenues au rapport d'inspection fait en vertu des *Regulations* et du *Workers Compensation Act* sont inopposables à Alltrans Express Ltd. aux motifs alternatifs que, d'une part, le *Board* n'a pas la compétence requise pour réglementer les conditions de travail d'une entreprise fédérale et que, d'autre part, le champ est occupé par une réglementation fédérale adoptée en vertu du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, et semblable à la réglementation provinciale: *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79. S'appuyant à juste titre sur l'arrêt de cette Cour dans *Multiple Access Ltd.*, rendu après le jugement du juge Bouck, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique écarte toute possibilité de véritable conflit entre la réglementation fédérale et la réglementation provinciale, seul capable de rendre la réglementation provinciale inopérante.

Sur l'autre point, savoir la qualification et la classification de la réglementation provinciale attaquée, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique se fonde sur la théorie du double aspect pour trouver la réglementation provinciale applicable à Alltrans Express Ltd. C'est le juge Lambert qui rédige les motifs unanimes de la Cour d'appel. Voici en partie comment il s'exprime aux pp. 388 à 390, y compris un passage cité par le juge Monet de la Cour d'appel du Québec:

[TRANSLATION] On peut formuler la première question d'une autre manière. Ce sur quoi porte notre examen est la santé et la sécurité du travail lorsqu'il s'agit d'une entreprise fédérale. Or, cette question présente-t-elle un double aspect ou un seul? J'estime qu'elle a un double aspect et que les règlements fédéraux et les règlements provinciaux sont les uns et les autres constitutionnels et applicables à une entreprise fédérale.

Lambert J.A. then referred to the application of the double aspect theory in *Multiple Access Ltd.*, *supra*, and he wrote:

The provincial aspect of the matter lies in the concern of the province, generally, for public health and for medical and hospital care, and, more particularly, for the scheme of worker safety, treatment and compensation embodied in the *Workers Compensation Act*. It relates to workers, generally, as workers in the work place. Workers in federal undertakings will use provincial facilities if they are injured or suffer from industrial disease.

Lambert J.A. then cited a passage from the report of Tysoe J. which I cited at the start of these reasons, indicating that the primary purpose of the British Columbia *Workers Compensation Act* is not to furnish financial benefits but to keep work-connected injuries to a minimum and only secondarily to provide financial compensation to injured workers.

Lambert J.A. observed:

That statement underscores the provincial aspect of the matter.

Lambert J.A. referred to the cases recognizing that workmen's compensation schemes apply to federal undertakings, such as *Workmen's Compensation Board*, and went on:

Counsel for Alltrans and for the Attorney-General of Canada concede that the provisions of the *Workers Compensation Act* relating to the payment of assessments, the compensation of injured workmen, and the elimination of rights of action against employers and other workmen apply to federal undertakings and the employees in those undertakings. But they want to cut away what Mr. Justice Tysoe calls the first object of the Act, namely, worker safety. I do not think that the Act should be severed in that way for federal undertakings. To do so would raise difficult questions of law and fact about risk categories and the levy on employers.

I turn now to the federal aspect. This relates not to workers, generally, as workers in the work place, but to workers in specific relationship to their employers, and

Le juge Lambert réfère ensuite à l'application de la théorie du double aspect dans *Multiple Access Ltd.*, précité, et il écrit:

[TRADUCTION] La question présente un aspect provincial en ce sens que c'est la province qui, d'une manière générale, veille à la santé publique, aux soins médicaux et hospitaliers et, plus particulièrement, à l'application du régime établi par la *Workers Compensation Act*, visant à assurer la sécurité des ouvriers, leur traitement et leur indemnisation. Cet aspect touche les ouvriers, pris généralement, en tant qu'ouvriers. Les ouvriers travaillant dans des entreprises fédérales auront recours à des services provinciaux s'ils subissent une blessure ou sont atteints d'une maladie professionnelle.

Puis le juge Lambert cite un extrait du rapport du juge Tysoe que j'ai cité au début de ces raisons et selon lequel l'objet premier du *Workers Compensation Act* de la Colombie-Britannique n'est pas de fournir des compensations financières mais de réduire au minimum les blessures causées par les accidents du travail, et en deuxième lieu seulement d'indemniser financièrement les travailleurs blessés.

Et le juge Lambert d'observer:

[TRADUCTION] Cette déclaration souligne l'aspect provincial de cette question.

Le juge Lambert réfère aux arrêts qui reconnaissent l'applicabilité des régimes compensateurs d'accidents du travail aux entreprises fédérales, tel l'arrêt *Workmen's Compensation Board*, et il continue:

[TRADUCTION] L'avocat d'Alltrans et celui du procureur général du Canada reconnaissent que les dispositions de la *Workers Compensation Act* concernant le paiement de cotisations, l'indemnisation d'ouvriers blessés et la suppression des droits d'action contre les employeurs et d'autres ouvriers s'appliquent aux entreprises fédérales ainsi qu'aux employés de celles-ci. Mais ils cherchent à faire abstraction de ce que le juge Tysoe appelle l'objet premier de la Loi, savoir celui d'assurer la sécurité des ouvriers. Pour ma part, je crois que la Loi ne doit pas être scindée de cette manière dans le cas des entreprises fédérales, car cela soulèverait des questions difficiles de droit et de fait relativement aux catégories de risque et à la cotisation des employeurs.

Je passe maintenant à l'aspect fédéral. Celui-ci se rapporte non pas aux ouvriers, pris généralement, en tant qu'ouvriers, mais aux ouvriers ayant des rapports

to the operation and management of their employers' businesses. In that aspect, health and safety in the work place may be or may become a working condition in the employer-employee relationship. As such, the *Canada Labour Code* would apply to that condition in that relationship. Among the relevant cases are the *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act, etc.*, [1955] 3 D.L.R. 721, (1955) S.C.R. 529 and *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Co. of Canada, supra*.

In balancing the federal aspect and the provincial aspect in the way contemplated by Mr. Justice Dickson in *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, I have concluded that the two aspects in this case are of roughly equal importance and that the *Constitution Act, 1867* contemplates that both should live.

From this Lambert J.A. concluded that the general provisions of the *Regulations* adopted pursuant to the *Workers Compensation Act* applied to federal undertakings. Lambert J.A. made only one qualification to this conclusion: he indicated that it would perhaps not be possible to go so far as the shutting-down of a federal undertaking as a means of enforcing provincial regulations, but he expressed the view that the imposition of a fine or a higher penalty assessment would not have the effect of seriously impairing the operations of federal undertakings.

On the other question, the conflict between federal and provincial regulations, Lambert J.A. held that the relationship between the regulations was one of similarity rather than conflict, and applying *Multiple Access Ltd.* he held that both sets of regulations should be applied.

It is on this other question that the Quebec Court of Appeal was divided, as regards federal and provincial regulations, though not the ones at issue in *Alltrans*. Monet J.A., dissenting, recognized the differences that exist between the dispute resolution procedures contemplated by the federal and by the provincial statutes, but in his view the conflict must go beyond procedure if the provincial regulations are to be inoperative. Beauregard J.A., concurred in by Tyndale J.A., found the conflict irreconcilable, at p. 519:

précis avec leurs employeurs ainsi qu'à l'exploitation, et à la gestion des entreprises de ces derniers. Sous cet aspect, la santé et la sécurité du travail peut être ou devenir une condition de travail faisant partie des relations entre un employeur et ses employés et, à ce moment-là, le *Code canadien du travail* s'y appliquerait. Parmi les arrêts pertinents figurent *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] 3 D.L.R. 721, [1955] R.C.S. 529, et *Commission du salaire minimum v. Bell Téléphone Co. of Canada*, précité.

Ayant comparé l'aspect fédéral et l'aspect provincial de la manière envisagée par le juge Dickson dans l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, je conclus qu'en l'espèce les deux aspects sont d'importance à peu près égale et que, suivant la *Loi constitutionnelle de 1867*, ils doivent être conservés tous les deux.

Le juge Lambert en conclut que les *Regulations* adoptées en vertu du *Workers Compensation Act* s'appliquent, dans leurs dispositions générales, aux entreprises fédérales. Le juge Lambert apporte une seule réserve à cette conclusion; il laisse entendre que l'on ne saurait peut-être aller jusqu'à la fermeture de l'entreprise fédérale comme moyen de sanction de la réglementation provinciale, mais il exprime l'avis que l'imposition d'une amende ou d'une cotisation punitive plus élevée n'aurait pas pour effet d'entraver sérieusement les opérations des entreprises fédérales.

Sur l'autre question, celle du conflit entre la réglementation fédérale et la réglementation provinciale, le juge Lambert décide qu'il y a similitude de réglementation plutôt que conflit et, appliquant *Multiple Access Ltd.*, il juge qu'il faut appliquer les deux réglementations.

C'est sur cette autre question que la Cour d'appel du Québec se divise à propos de réglementations fédérale et provinciale cependant autres que celles qui sont en litige dans *Alltrans*. Le juge Monet, dissident, reconnaît les différences qui distinguent les procédures de règlement de litige prévues par la loi fédérale et la loi provinciale mais, selon lui, le conflit doit aller au-delà de la procédure pour rendre la réglementation provinciale inopérante. Le juge Beauregard, pour sa part, avec l'accord du juge Tyndale, trouve le conflit insoluble, à la p. 519:

[TRANSLATION] The provisions of ss. 33 to 45 of the provincial legislation provide a specific mechanism for the regulation of the dispute. But section 82 of the federal Act provides another mechanism and an arbitration board different from that provided for by the provincial legislation.

If the employee had the right to have the dispute regulated by the mechanism provided for in the provincial legislation and before the arbitration board therein provided for, the employer would himself have the right to have the dispute settled according to the provisions of the federal Act and to have the case determined by an arbitration board as provided by that Act.

Thus, there is an impasse and the only way to escape it is to say that in the case of Bell Canada whose labour relations are regulated by the *Canada Labour Code*, the provisions of ss. 33, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44 and 45 of the *Act respecting occupational health and safety* do not apply.

I would reject the appeal, with costs.

The judgments of the lower courts in *Canadian National* deal primarily with the powers conferred by the *Act* on a C.S.S.T. inspector to conduct an investigation and issue remedial orders. They will be dealt with in greater detail in the reasons in that case. However, they also affect the characterization and classification of the *Act*. Brassard J. of the Superior Court authorized a writ of evocation to be issued for reasons summarized by the head-note writer in part as follows, at [1982] C.S. 99:

[TRANSLATION] Although the province has jurisdiction over health and safety in the workplace (B.N.A. Act, 92(13)) and the investigation may affect the safety of workers in the province, it must necessarily have determining effects on the operation of applicant's federal undertaking: safety in the workplace, working conditions and methods of operation are a vital part of the operation of a railway. No distinction can be made between the investigation and the recommendations and orders that follow.

Brassard J. further concluded that the *Act* and Part IV of the *Canada Labour Code*, dealing with "Safety of Employees", are inconsistent as regards remedial orders.

Les dispositions des articles 33 à 45 de la loi provinciale qui s'appliqueraient prévoient un mécanisme particulier pour le règlement du litige. Mais l'article 82 de la loi fédérale prévoit un autre mécanisme et un tribunal d'arbitrage différent de celui prévu par la loi provinciale.

Si l'employée avait le droit de faire régler le litige par le mécanisme prévu dans la loi provinciale et devant le tribunal d'arbitrage dont parle cette loi, l'employeur aurait lui-même le droit de faire régler le différend d'après les dispositions de la loi fédérale et de faire statuer sur le cas par un tribunal d'arbitrage prévu par cette loi.

Il y a donc une impasse et la seule façon de sortir de cette impasse est de constater qu'à l'endroit de Bell Canada dont les relations de travail sont régies par le *Code canadien du travail*, les dispositions des articles 33, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44 et 45 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* n'ont pas d'application.

Je rejeterais le pourvoi, avec dépens.

Quant au jugement et à l'arrêt d'instance inférieure dans *Chemins de fer nationaux*, ils portent principalement sur les pouvoirs conférés par la *Loi* à un inspecteur de la C.S.S.T. de tenir une enquête et d'émettre des avis de correction. Il en sera question plus en détail dans les motifs particuliers à cette affaire. Cependant, ils touchent également à la qualification et la classification de la *Loi*. Le juge Brassard de la Cour supérieure autorise la délivrance du bref d'évocation pour des motifs que l'arrêtiste résume en partie comme suit, à [1982] C.S. 99:

Bien que la province soit compétente en matière de santé et de sécurité au travail, (92 paragr. 13 de l'A.A.N.B.) et que l'enquête puisse avoir un intérêt pour la sécurité des travailleurs de la province, elle ne pourra pas éviter d'avoir des effets déterminants sur le fonctionnement de l'entreprise fédérale qu'est la requérante; en effet, la sécurité au travail, les conditions de travail et les méthodes d'exploitation sont une partie vitale de l'exploitation du chemin de fer. On ne peut distinguer entre l'enquête et les recommandations et ordonnances qui suivront.

Le juge Brassard conclut en outre que la *Loi* et la partie IV du *Code canadien du travail*, qui porte sur la «sécurité du personnel», sont incompatibles pour ce qui est des avis de correction.

The Superior Court judgment in *Canadian National* was reversed in part by a majority judgment of the Court of Appeal: [1983] C.A. 31. The majority reasons, written by Bisson J.A., did not discuss the characterization and classification of the *Act* at any length. At page 39, however, he observed that [TRANSLATION] “the fields of labour, of the person and protection for the person, are primarily within provincial legislative jurisdiction”. On the same page, Bisson J.A. did not refer expressly to the double aspect theory but noted that in the federal system “overlapping jurisdictions” sometimes occur. The headnote writer summarized the remainder of Bisson J.A.’s reasons on classification at p. 31:

[TRANSLATION] The absolutist argument that certain undertakings under Parliament’s jurisdiction form part of an exclusive federal preserve must be rejected in favour of a less comprehensive theory.

Bisson J.A. concluded at p. 41 that there is no basis for saying that the *Act* is entirely inapplicable to Canadian National. He accordingly allowed the appeal but quashed a *duces tecum* issued by the investigator, which in his opinion would have authorized an unwarranted investigation into the operations and internal workings of undertaking, respondent in the Court of Appeal. Dubé J.A., dissenting, would have dismissed the appeal on the ground that the investigation was an inadmissible interference in the management and operations of a federal “company”.

#### V—Constitutional Questions

The constitutional questions served upon the Attorney General of Canada and the Attorneys General of all provinces in the case at bar are as follows:

Whether ss. 33, 36, 37 and 40 to 45 of an *Act respecting occupational health and safety* (R.S.Q., c. S-2.1) are constitutionally applicable to Bell Canada?

If so, whether these sections are inoperative in respect of Bell Canada as being incompatible or conflicting with federal legislation in the same area applicable to Bell Canada?

Le jugement de la Cour supérieure dans *Chemins de fer nationaux* a été infirmé en partie par un arrêt majoritaire de la Cour d’appel: [1983] C.A. 31. Les motifs de la majorité, rédigés par le juge Bisson, ne s’attardent guère à la qualification et à la classification de la *Loi*. Mais, à la p. 39, on y observe que «le domaine du travail, celui de la personne et de sa protection sont d’abord de compétence législative provinciale.» À la même page, le juge Bisson ne réfère pas explicitement à la théorie du double aspect mais constate qu’en régime fédéral il y a parfois «chevauchement des compétences». L’arrêtiste résume comme suit le reste des motifs du juge Bisson sur la classification, à la p. 31:

La thèse absolue voulant que certaines entreprises relevant du Parlement constituent une chasse gardée fédérale est à rejeter au profit d’une thèse moins globalisante.

Le juge Bisson conclut à la p. 41 que rien ne permet de déclarer que la *Loi* est entièrement inapplicable aux Chemins de fer nationaux du Canada. Il accueille donc le pourvoi mais il annule un *duces tecum* émis par l’enquêteur et qui, selon lui, aurait permis d’enquêter indûment sur le fonctionnement et la régie interne de l’entreprise intimée en Cour d’appel. Le juge Dubé, dissident, aurait rejeté le pourvoi au motif que l’enquête constitue une ingérence inacceptable dans l’administration et le fonctionnement d’une «compagnie» fédérale.

#### V—Les questions constitutionnelles

Les questions constitutionnelles signifiées en l’espèce au procureur général du Canada et aux procureurs généraux de toutes les provinces sont les suivantes:

Les articles 33, 36, 37 et 40 à 45 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (L.R.Q., chap. S-2.1) sont-ils, au plan constitutionnel, applicables à Bell Canada?

Si oui, ces articles sont-ils inopérants à l’égard de Bell Canada parce qu’ils seraient incompatibles ou viendraient en conflit avec une législation fédérale dans le même domaine applicable à Bell Canada?

VI—Arguments Made by Appellants and Attorney General of Quebec

With some minor differences, these arguments are similar. They relate primarily to the characterization of the *Act*, and accordingly to its classification and application to a federal undertaking.

In appellants' submission, the pith and substance of the *Act* is not labour relations or working conditions. Its focus is not, like that of the *Labour Code* and the *Act respecting labour standards*, the establishment of a scheme of labour relations, the protection of industrial peace and the promotion of collective agreements, certification, the settlement of grievances, the setting of a minimum wage, holidays and leave. If I have correctly understood their position, appellants and the Attorney General do not even contend that the *Act* has both health and labour relations aspects, as the Quebec Court of Appeal held. In the submission of the appellants and the Attorney General of Quebec, the only true subject-matter of the *Act* is the health and safety of persons in the province, and in particular of workers who need special protection where they are most at risk, in the workplace. They further argue that workers have a right to health and safety like anyone else and that these rights are fundamental rights protected by the *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12. Furthermore, in the submission of appellants and the Quebec Attorney General, the *Act*, operating *ante facto* by means of prevention and inspection, is the complement of the *Workmen's Compensation Act*, which by means of compensation acts after an industrial accident or an occupational injury has occurred, but is also concerned with workers' health and safety.

Appellants and the Attorney General of Quebec also contend, and this is a question which pertains more particularly to the classification of the *Act*, that the *Act* does not essentially affect nor impair the operations and functioning of Bell Canada.

VI—Moyens invoqués par les appelantes et le procureur général du Québec

À quelques nuances près, ces moyens se ressemblent. Ils ont principalement trait à la qualification de la *Loi* et, par voie de conséquence, à sa classification et à son application à une entreprise fédérale.

Selon les appelantes, la *Loi* n'a pas pour objet véritable les relations ou les conditions de travail. Elle ne vise pas comme le *Code du travail* et la *Loi sur les normes du travail* à établir un régime de relations de travail, à protéger la paix industrielle, à favoriser la conclusion de conventions collectives, l'accréditation, le règlement des griefs, à déterminer le salaire minimum, les vacances et les congés. Les appelantes et le Procureur général ne considèrent même pas, si je comprends bien leur position, que la *Loi* comporte à la fois des aspects de santé et des aspects de relations de travail, comme le décide la Cour d'appel du Québec. Selon les appelantes et le procureur général du Québec, l'objet véritable et le seul objet de la *Loi* est la santé et la sécurité des personnes dans la province, et particulièrement celles des travailleurs qui ont besoin d'une protection spéciale dans le milieu où ils sont le plus exposés, le milieu de travail. Ils plaident en outre que les travailleurs ont, comme tout le monde, le droit à la santé et à la sécurité et que ces droits sont des droits fondamentaux protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12. De plus, selon les appelantes et le procureur général du Québec, la *Loi*, agissant *ante facto* par le moyen de la prévention et celui de l'inspection, est le complément de la *Loi sur les accidents du travail* qui, par le moyen de l'indemnisation, agit après la survenance d'un accident du travail ou d'une lésion professionnelle, mais qui aurait également pour objet la santé et la sécurité des travailleurs.

Les appelantes et le procureur général du Québec soutiennent au surplus, et c'est une question qui fait plutôt partie de la classification de la *Loi*, que la *Loi* n'affecte pas de façon essentielle ou n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada.

Appellants and the Attorney General of Quebec accordingly conclude, as regards classification of the *Act*, that the *Act* is applicable to Bell Canada as a federal undertaking without thereby becoming a statute relating to this federal undertaking.

Appellants and the Attorney General of Quebec contend, finally, that the *Act* is not inconsistent with any federal legislation.

Before proceeding to examine these arguments in detail, it should be noted that in the three cases in this trilogy all the parties asked the Court not to call into question the application of provincial workmen's compensation schemes to federal undertakings.

Further, in each of the three cases, members of the Court asked counsel whether their arguments implied a challenge to cases such as the *Postal Service Case 1948*, the *Stevedoring Case* and *Bell Canada 1966*. The answer was in the negative on the ground that from the standpoint of characterization, this trilogy should be distinguished from those cases. In my view, as we shall see below, the Court is being asked to make an impossible distinction and it must either follow those three cases or reverse them. I think there is good reason to follow them.

#### VII—Characterization of the Act respecting occupational health and safety

##### 1. *Content of the Act*

Summarizing this highly complex statute, which contains over three hundred sections, is not an easy task and often requires citing at length its most important or characteristic provisions.

The *Act*, which was adopted in 1979 following the publication of a White Paper entitled *Santé et sécurité au travail* (Health and Security in the Workplace) by the Government of Quebec in 1978, has come into effect in stages: some of its provisions were still not in effect at the time of the events which gave rise to the case at bar and those which gave rise to *Canadian National*. However, these provisions are all in effect now except ss. 204 to 215, which apply only to construction sites; in

Les appelantes et le procureur général du Québec en concluent donc, au plan de la classification de la *Loi*, que la *Loi* est applicable à cette entreprise fédérale qu'est Bell Canada, sans devenir pour autant une loi relative à cette entreprise fédérale.

Les appelantes et le procureur général du Québec soutiennent enfin que la *Loi* n'est incompatible avec aucune législation fédérale.

Avant de passer à l'étude de ces moyens, il importe de noter que, dans les trois causes de cette trilogie, toutes les parties nous ont demandé de ne pas remettre en question l'application aux entreprises fédérales des régimes provinciaux d'indemnisation en matière d'accidents du travail.

Au surplus, dans chacune des trois causes, des membres de la Cour ont demandé aux procureurs s'ils plaidaient la remise en question d'arrêts comme l'*Affaire du service postal 1948*, l'*Affaire des débardeurs* et *Bell Canada 1966*. La réponse a été négative au motif qu'au plan de la qualification, il y a lieu de distinguer entre cette trilogie et ces arrêts. À mon avis, et comme nous le verrons plus loin, on nous demande de faire une distinction impossible et il faut soit se conformer à ces trois arrêts, soit les renverser. Or je pense qu'il y a lieu de s'y conformer.

#### VII—Qualification de la Loi sur la santé et la sécurité du travail

##### 1. *Contenu de la Loi*

Résumer cette loi fort élaborée, qui compte plus de trois cents articles, n'est pas une tâche aisée et il faut souvent se résoudre à citer au texte les dispositions les plus importantes ou les plus caractéristiques.

Adoptée en 1979 à la suite de la publication d'un Livre blanc intitulé *Santé et sécurité au travail*, publié en 1978 par le Gouvernement du Québec, la *Loi* est entrée en vigueur par étapes; certaines de ses dispositions n'étaient pas encore en vigueur lorsque se sont produits les événements qui ont donné lieu au litige en l'espèce ainsi que dans *Chemins de fer nationaux*. Mais ces dispositions sont toutes en vigueur aujourd'hui sauf les art. 204 à 215 qui ne s'appliquent qu'aux chantiers de

both cases in the trilogy in which the *Act* is impugned, all the parties referred in their factums to the totality of the provisions in analysing and characterizing the *Act*, without distinguishing between those in effect and those not yet in effect but which would shortly come into effect. In my opinion the parties were right to proceed in this way, and I will follow their example, as otherwise it would be impossible to arrive at a characterization of the whole *Act* that would be accurate.

The *Act* contains seventeen chapters.

Chapter I contains only one section, the definition section, from which the following must be cited:

“certified association” means a certified association within the meaning of the Labour Code (R.S.Q., c. C-27);

“employers’ association” means a group organization of employers, an association of group organizations of employers or an association that includes employers and group organizations of employers, having as its objects the study, safeguarding and development of the economic interests of its members and particularly assistance in the negotiation and application of collective agreements;

“union association” means a group of workers constituted as a professional syndicate, union, brotherhood or otherwise or a group of such syndicates, unions, brotherhoods or other groups of workers otherwise constituted, having as its objects the study, safeguarding and development of the economic, social and educational interests of its members and particularly the negotiation and application of collective agreements;

“labour commissioner” means a labour commissioner within the meaning of the Labour Code;

“labour commissioner-general” means the labour commissioner-general within the meaning of the Labour Code;

“contaminant” means a solid, liquid or gaseous matter, a microorganism, a sound, a vibration, a radiation, heat or an odor, or any combination of these likely to alter in any way the health or safety of workers;

construction; dans les deux causes de la trilogie où la *Loi* est attaquée, toutes les parties se réfèrent dans leurs mémoires à l’ensemble des dispositions pour analyser et qualifier la *Loi*, sans distinguer entre les dispositions en vigueur et celles qui ne l’étaient pas encore mais qui allaient incessamment le devenir. Les parties ont eu raison de procéder de cette manière, à mon avis, et je vais suivre leur exemple, car il est impossible autrement de procéder à une qualification d’ensemble qui soit exacte.

La *Loi* comporte dix-sept chapitres.

Le chapitre I ne compte qu’un article, celui des définitions, parmi lesquelles il faut citer les suivantes:

«association accréditée»: une association accréditée au sens du Code du travail (L.R.Q., c. C-27);

«association d’employeurs»: un groupement d’employeurs, une association de groupements d’employeurs ou une association regroupant des employeurs et des groupements d’employeurs, ayant pour buts l’étude, la sauvegarde et le développement des intérêts économiques de ses membres et particulièrement l’assistance dans la négociation et l’application de conventions collectives;

«association syndicale»: un groupement de travailleurs constitué en syndicat professionnel, union, fraternité ou autrement ou un groupement de tels syndicats, unions, fraternités ou autres groupements de travailleurs constitués autrement, ayant pour buts l’étude, la sauvegarde et le développement des intérêts économiques, sociaux et éducatifs de ses membres et particulièrement la négociation et l’application de conventions collectives;

«commissaire du travail»: un commissaire du travail au sens du Code du travail;

«commissaire général du travail»: le commissaire général du travail au sens du Code du travail;

«contaminant»: une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l’un ou l’autre susceptible d’altérer de quelque manière la santé ou la sécurité des travailleurs;

"agreement" means an individual work contract or a collective agreement within the meaning of paragraph *d* of section 1 of the Labour Code and paragraph *g* of section 1 of the Act respecting labour relations in the construction industry (R.S.Q., c. R-20) or another agreement relating to working conditions, including a government regulation giving effect thereto;

"employer" means a person who, under a contract of lease of personal service or a contract of apprenticeship, even without remuneration, retains the services of a worker; an educational institution is deemed to be the employer of a student in cases where, under a regulation, the student is deemed to be a worker or a construction worker;

"establishment" means all the installations and equipment grouped on one site and organized under the authority of one person or of related persons in view of producing or distributing goods or services, except a construction site; this word includes, in particular, a school, a construction firm and the lodging, eating or recreational facilities put at the disposal of workers by the employer, excepting, however, private lodging facilities;

"inspector" or "regional chief inspector" means a person appointed under section 177;

"workplace" means any place in or at which a person is required to be present out of or in the course of work, including an establishment and a construction site;

"dangerous substance" means any substance which, by reason of its characteristics, constitutes a danger to the health, safety or physical well-being of a worker;

"worker" means a person, including a student in the cases determined by regulation, who, under a contract of lease of personal service or a contract of apprenticeship, even without remuneration, carries out work for an employer, except

(1) a person employed as manager, superintendent, foreman or as the agent of the employer in his relations with his workers;

(2) a director or officer of a corporation, except where a person acts as such in relation to his employer after being designated by the workers or by a certified association;

"Court" means the Labour Court established pursuant to the Labour Code.

«convention»: un contrat individuel de travail, une convention collective au sens du paragraphe *d* de l'article 1 du Code du travail et du paragraphe *g* de l'article 1 de la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction (L.R.Q., c. R-20) ou une autre entente relative à des conditions de travail, y compris un règlement du gouvernement qui y donne effet;

«employeur»: une personne qui, en vertu d'un contrat de louage de services personnels ou d'un contrat d'apprentissage, même sans rémunération, utilise les services d'un travailleur; une institution d'enseignement est réputée être l'employeur d'un étudiant, dans les cas où, en vertu d'un règlement, l'étudiant est réputé être un travailleur ou un travailleur de la construction;

«établissement»: l'ensemble des installations et de l'équipement groupés sur un même site et organisés sous l'autorité d'une même personne ou de personnes liées, en vue de la production ou de la distribution de biens ou de services, à l'exception d'un chantier de construction; ce mot comprend notamment une école, une entreprise de construction ainsi que les locaux mis par l'employeur à la disposition du travailleur à des fins d'hébergement, d'alimentation ou de loisirs, à l'exception cependant des locaux privés à usage d'habitation;

«inspecteur» et «inspecteur chef régional»: une personne nommée en vertu de l'article 177;

«lieu de travail»: un endroit où, par le fait ou à l'occasion de son travail, une personne doit être présente, y compris un établissement et un chantier de construction;

«matière dangereuse»: une matière qui, en raison de ses propriétés, constitue un danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique d'un travailleur;

«travailleur»: une personne qui exécute, en vertu d'un contrat de louage de services personnels ou d'un contrat d'apprentissage, même sans rémunération, un travail pour un employeur, y compris un étudiant dans les cas déterminés par règlement, à l'exception:

1° d'une personne qui est employée à titre de gérant, surintendant, contremaître ou représentant de l'employeur dans ses relations avec les travailleurs;

2° d'un administrateur ou officier d'une corporation, sauf si une personne agit à ce titre à l'égard de son employeur après avoir été désignée par les travailleurs ou une association accréditée;

«tribunal»: le Tribunal du travail créé en vertu du Code du travail.

Chapter II is entitled "Scope". It will be necessary to cite s. 2, which describes the object of the *Act* and indicates one of its guiding principles:

2. The object of this act is the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers.

This act provides mechanisms for the participation of workers, workers' associations, employers and employers' associations in the realization of its object.

Section 3, in this chapter, completes the description of the object of the *Act*:

3. The fact that collective or individual means of protection or safety equipment are put at the disposal of workers where necessary to meet their special needs must in no way reduce the effort expended to eliminate, at the source, dangers to the health, safety and physical well-being of workers.

In the same chapter, s. 4 provides that the *Act* is of public order and any derogating provision of any agreement or decree is null. It states that an agreement or decree may however include more favourable provisions for the health, safety and physical well-being of the worker.

Chapter III is of central importance. It is entitled "Rights and Obligations" and divided into three divisions, the first entitled "The Worker", the second "The Employer" and the third "The Supplier".

The first division is divided into five parts, the first dealing with the worker's general rights, the second with the right of refusal, the third with protective re-assignment, the fourth with re-assignment of a pregnant worker and the fifth with the worker's obligations.

Part 1 contains s. 9, of great importance, dealing with certain of the worker's general rights:

9. Every worker has a right to working conditions that have proper regard for his health, safety and physical well-being.

Section 10 also describes the worker's general rights:

Le chapitre II s'intitule «Champ d'application». Il importe d'en citer l'art. 2 qui décrit l'objet de la *Loi* et en énonce l'un des principes directeurs:

2. La présente loi a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs.

Elle établit les mécanismes de participation des travailleurs et de leurs associations, ainsi que des employeurs et de leurs associations à la réalisation de cet objet.

L'article 3, dans ce chapitre, complète la description de l'objectif de la *Loi*:

3. La mise à la disposition des travailleurs de moyens et d'équipements de protection individuels ou collectifs, lorsque cela s'avère nécessaire pour répondre à leurs besoins particuliers, ne doit diminuer en rien les efforts requis pour éliminer à la source même les dangers pour leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique.

Dans le même chapitre, l'art. 4 prescrit que la *Loi* est d'ordre public et emporte nullité d'une convention ou d'un décret qui y déroge. Il porte qu'une convention ou un décret peut toutefois prévoir des dispositions plus avantageuses pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique du travailleur.

Le chapitre III est capital. Il s'intitule «Droits et obligations» et se divise en trois sections, la première intitulée «Le travailleur», la deuxième intitulée «L'employeur» et la troisième intitulée «Le fournisseur».

La première section se divise en cinq parties qui portent, la première sur les droits généraux du travailleur, la deuxième sur le droit de refus, la troisième sur le retrait préventif, la quatrième sur le retrait préventif de la femme enceinte, et la cinquième sur les obligations du travailleur.

C'est dans la première partie que l'on trouve l'art. 9, fort important, qui porte sur certains des droits généraux du travailleur:

9. Le travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.

L'article 10 décrit également les droits généraux du travailleur:

10. In accordance with this act and the regulations, the worker is entitled, in particular,

(1) to training, information and counselling services in matters of occupational health and safety, especially in relation to his work and his work environment, and to receive appropriate instruction, training and supervision;

(2) to receive the preventive and curative health services relating to the risks to which he may be exposed, and his wages for the time spent in undergoing a medical examination during employment prescribed for the application of this act and the regulations.

The right of refusal is described in s. 12:

12. A worker has a right to refuse to perform particular work if he has reasonable grounds to believe that the performance of that work would expose him to danger to his health, safety or physical well-being, or would expose another person to a similar danger.

Section 13 creates exceptions to the right of refusal, as for example if the refusal puts the life, health, safety or physical well-being of another person in immediate danger or if the conditions under which the work is to be performed are ordinary conditions in this kind of work.

Section 14 provides that, with certain exceptions, and until an executory decision is rendered ordering a worker to resume work, an employer shall not have the work performed by another worker. Section 14 further provides that a worker exercising his or her right of refusal is deemed to be at work, which means *inter alia* that he or she is entitled to wages.

A worker who refuses to perform his or her work must inform his or her supervisor immediately: s. 15. The safety representative mentioned in ss. 87 and 88 is summoned to examine the matter and the corrective measures he or she intends to apply; if there is no safety representative or if he or she is not available, he or she is replaced by a representative of the worker's certified association, or if none is available by any other worker designated by the worker who refuses to perform his or her work: s. 16.

If disagreement persists, the worker may in due course require intervention by an inspector, by the safety representative or by the employer: s. 18.

10. Le travailleur a notamment le droit conformément à la présente loi et aux règlements:

1° à des services de formation, d'information et de conseil en matière de santé et de sécurité du travail, particulièrement en relation avec son travail et son milieu de travail, et de recevoir la formation, l'entraînement et la supervision appropriés;

2° de bénéficier de services de santé préventifs et curatifs en fonction des risques auxquels il peut être exposé et de recevoir son salaire pendant qu'il se soumet à un examen de santé en cours d'emploi exigé pour l'application de la présente loi et des règlements.

Le droit de refus est décrit à l'art. 12:

12. Un travailleur a le droit de refuser d'exécuter un travail s'il a des motifs raisonnables de croire que l'exécution de ce travail l'expose à un danger pour sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique ou peut avoir l'effet d'exposer une autre personne à un semblable danger.

L'article 13 apporte des exceptions au droit de refus, par exemple, si le refus met en péril immédiat la vie, la santé, la sécurité ou l'intégrité physique d'une autre personne ou si les conditions d'exécution du travail sont normales dans le genre de travail exercé.

L'article 14 prescrit que sous réserve de certaines exceptions, et jusqu'à ce qu'une décision exécutoire soit rendue ordonnant au travailleur de reprendre le travail, l'employeur ne peut faire exécuter le travail par un autre. L'article 14 prescrit également que le travailleur qui exerce son droit de refus est réputé être au travail, ce qui signifie entre autres qu'il a droit à son salaire.

Le travailleur qui refuse d'exécuter son travail doit en aviser aussitôt son supérieur immédiat: art. 15. Le représentant à la prévention, dont il est question aux art. 87 et 88, est convoqué pour procéder à l'examen de la situation et des corrections qu'il entend apporter; s'il n'y a pas de représentant à la prévention ou s'il n'est pas disponible, il est remplacé par un représentant de l'association accréditée dont le travailleur est membre ou, à défaut, par un autre travailleur désigné par celui qui refuse d'exécuter son travail: art. 16.

Éventuellement, en cas de désaccord, l'intervention de l'inspecteur peut être requise par le travailleur qui persiste dans son refus, par le représentant à la prévention ou par l'employeur: art. 18.

The inspector's decision must be substantiated and recorded in writing: s. 19.

The inspector's decision is executory until revised by the regional chief inspector, at the request of the worker, the safety representative or the employer within the specified time limit; the regional chief inspector's decision is executory until revised by the Commission, at the request of the worker, the safety representative or the employer; a final decision applies as long as the circumstances remain unchanged: ss. 20 to 24.

An employer may require a worker exercising his or her right of refusal to remain at the workplace and assign the worker temporarily to other duties that he or she is reasonably capable of performing: s. 25.

Sections 26, 27 and 28 read as follows:

26. In cases where the exercise of the right to refuse to work prevents at least two other workers from working, the inspector must be present on the premises not later than six hours after his intervention has been required.

If the inspector is not present within the prescribed time, the employer may, notwithstanding section 14, have the work performed by another worker who agrees to do the work after being informed that the right of refusal has been exercised, and of the reasons therefor.

27. Where several workers refuse to perform particular work by reason of the same danger, their cases are examined jointly and may be the subject of a decision concerning them jointly.

28. Where the exercise of the right of refusal results in depriving of work other workers in the undertaking, these other workers are deemed to be at work for the duration of the work stoppage.

The employer may, however, assign the other workers to other duties that they are reasonably capable of performing or require that they remain available at the workplace during the whole period thus remunerated.

Section 30 protects a worker who is exercising his or her right of refusal against disciplinary measures, except within ten days of a final decision by the regional chief inspector or the Commission if the right has been abused.

L'inspecteur tranche dans une décision motivée et confirmée par écrit: art. 19.

La décision de l'inspecteur est exécutoire tant qu'elle n'est pas révisée par l'inspecteur chef régional, à la demande du travailleur, du représentant à la prévention ou de l'employeur dans les délais impartis; la décision de l'inspecteur chef régional est exécutoire tant qu'elle n'est pas révisée par la Commission, à la demande du travailleur, du représentant à la prévention ou de l'employeur; une décision finale s'applique tant que les circonstances ne sont pas changées: art. 20 à 24.

L'employeur peut exiger que le travailleur qui exerce son droit de refus demeure disponible et il peut temporairement l'affecter à une autre tâche qu'il est raisonnablement en mesure d'accomplir: art. 25.

Les articles 26, 27 et 28 se lisent comme suit:

26. Dans le cas où l'exercice du droit de refus a pour conséquence qu'au moins deux autres travailleurs ne peuvent exercer leur travail, l'inspecteur doit être présent sur les lieux au plus six heures après que son intervention a été requise.

Si l'inspecteur n'est pas présent dans ce délai, l'employeur peut, malgré l'article 14, faire exécuter le travail par un autre travailleur qui peut accepter de le faire après avoir été informé du fait que le droit de refus a été exercé et des motifs pour lesquels il a été exercé.

27. Lorsque plusieurs travailleurs refusent d'exécuter un travail en raison d'un même danger, leurs cas peuvent être examinés ensemble et faire l'objet d'une décision qui les vise tous.

28. Lorsque l'exercice du droit de refus a pour résultat de priver de travail d'autres travailleurs de l'établissement, ces travailleurs sont réputés être au travail pendant toute la durée de l'arrêt de travail.

L'employeur peut cependant affecter ces travailleurs à une autre tâche qu'ils sont raisonnablement en mesure d'accomplir ou exiger qu'ils demeurent disponibles sur les lieux du travail pendant toute la période ainsi rémunérée.

L'article 30 protège le travailleur qui exerce son droit de refus contre les mesures disciplinaires, sauf dans les dix jours d'une décision finale de l'inspecteur chef régional ou de la Commission, si le droit a été exercé de façon abusive.

Section 31 protects the safety representative in the same way.

A worker's right to protective re-assignment is conferred by s. 32:

32. A worker who furnishes a certificate attesting that his being exposed to a contaminant entails danger to him, in view of the fact that his health shows signs of deterioration, may request to be re-assigned to duties that do not entail exposure to a contaminant and that he is reasonably capable of performing, until the condition of his health allows him to resume his former duties and his working conditions conform to the standards established by regulation for that contaminant.

Sections 33, 36 and 37, mentioned in the first constitutional question, read as follows:

33. The certificate contemplated in section 32 may be issued by the physician in charge of health services in the establishment where the worker is employed, or another physician.

If the certificate is issued by the physician in charge he must, at the worker's request, notify the physician designated by the worker.

If the certificate is issued by another physician, he must, before issuing it, consult with the physician in charge or, if there is no physician in charge, with the head of the community health department of the territory in which the establishment is situated, or the physician designated by him.

36. A worker is entitled, for the first five working days of his work stoppage, to be remunerated at his regular wage rate. Thereafter, he is entitled, for the period of his work stoppage, to the indemnity provided in subparagraph *b* of subsection 1 of section 2 of the Act respecting indemnities for victims of asbestosis and silicosis in mines and quarries (R.S.Q., c. I-7).

To decide a case under this section, the Commission shall apply, *mutatis mutandis*, subsections 2 and 3 of section 2, and sections 3, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 13 and 14 of the act contemplated in the first paragraph, and the Workmen's Compensation Act to the extent that it is consistent with this act.

37. If a worker believes he is not reasonably capable of performing duties to which he is re-assigned by the employer, he may request the health and safety committee or, failing such a committee, the safety representative and the employer to examine and decide the ques-

L'article 31 protège de la même façon le représentant à la prévention.

Le droit du travailleur au retrait préventif lui est conféré par l'art. 32:

32. Un travailleur qui fournit à l'employeur un certificat attestant que son exposition à un contaminant comporte pour lui des dangers, eu égard au fait que sa santé présente des signes d'altération, peut demander d'être affecté à des tâches ne comportant pas une telle exposition et qu'il est raisonnablement en mesure d'accomplir, jusqu'à ce que son état de santé lui permette de réintégrer ses fonctions antérieures et que les conditions de son travail soient conformes aux normes établies par règlement pour ce contaminant.

Les articles 33, 36 et 37, mentionnés dans la première question constitutionnelle, se lisent comme suit:

33. Le certificat visé dans l'article 32 peut être délivré par le médecin responsable des services de santé de l'établissement dans lequel travaille le travailleur ou par un autre médecin.

Si le certificat est délivré par le médecin responsable, celui-ci doit, à la demande du travailleur, aviser le médecin qu'il désigne.

S'il est délivré par un autre médecin que le médecin responsable, ce médecin doit consulter, avant de délivrer le certificat, le médecin responsable ou, à défaut, le chef du département de santé communautaire du territoire dans lequel se trouve l'établissement, ou le médecin que ce dernier désigne.

36. Le travailleur a droit, pendant les cinq premiers jours ouvrables de cessation de travail, d'être rémunéré à son taux de salaire régulier. Par la suite, il a droit, pendant la période de cessation de travail, à l'indemnité prévue par le sous-paragraphe *b* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et les carrières (L.R.Q., c. I-7).

Pour disposer d'un tel cas, la Commission applique, en les adaptant, les paragraphes 2 et 3 de l'article 2, les articles 3, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 13 et 14 de la loi visée dans le premier alinéa ainsi que la Loi sur les accidents du travail dans la mesure où elle est compatible avec la présente loi.

37. Si le travailleur croit qu'il n'est pas raisonnablement en mesure d'accomplir les tâches auxquelles il est affecté par l'employeur, il peut demander au comité de santé et de sécurité, ou à défaut de comité, au représentant à la prévention et à l'employeur d'examiner et de

tion in conjunction with the physician in charge of health services in the establishment, or if there is no physician in charge, the head of the community health department of the territory where the establishment is situated.

The worker or the employer may request the Commission to review the decision. If there is no safety committee or safety representative, the worker may send his request directly to the Commission. The Commission's decision is final and executory.

Under section 38, a worker reassigned to other duties retains all the benefits attached to his or her previous employment; at the end of the period of re-assignment, he or she must be returned to his or her regular employment; finally, he or she continues to receive social benefits subject to payment of the assessments, part of which is assumed by the employer.

Section 39 allows a worker who has stopped working to retain all the benefits relating to his or her earlier employment for one year subject to certain conditions.

The provisions regarding re-assignment of a pregnant worker mentioned in the first constitutional question are as follows:

40. A pregnant worker who furnishes to her employer a certificate attesting that her working conditions may be physically dangerous to her unborn child, or to herself by reason of her pregnancy, may request to be re-assigned to other duties involving no such danger that she is reasonably capable of performing.

The form and tenor of the certificate are determined by regulation, and section 33 applies to its issuance.

41. If a requested re-assignment is not made immediately, the pregnant worker may stop working until she is re-assigned or until the date of delivery.

"Delivery" means the natural or the lawfully, medically induced end of a pregnancy by child-birth, whether or not the child is viable.

42. Sections 36 and 37 apply, *mutatis mutandis*, where a pregnant worker exercises her rights under sections 40 and 41.

43. A worker who exercises her rights under sections 40 and 41 retains all the benefits attached to her regular

décider la question en consultation avec le médecin responsable des services de santé de l'établissement ou, à défaut de médecin responsable, avec le chef du département de santé communautaire du territoire où se trouve l'établissement.

Le travailleur ou l'employeur peut demander à la Commission de réviser la décision. S'il n'y a pas de comité ni de représentant à la prévention, le travailleur peut adresser sa demande directement à la Commission. La décision de la Commission est finale et exécutoire.

Suivant l'article 38, le travailleur affecté à d'autres tâches conserve tous les avantages liés à l'emploi antérieur; à la fin de l'affectation, il doit être réintégré dans son emploi régulier; enfin, il continue de bénéficier des avantages sociaux sous réserve du paiement des cotisations dont l'employeur assume sa part.

Quant à l'art. 39, il permet au travailleur qui a cessé de travailler de conserver pendant un an, sous certaines réserves, tous les avantages liés à l'emploi qu'il occupait auparavant.

Les dispositions relatives au retrait préventif de la travailleuse enceinte, mentionnées dans la première question constitutionnelle, sont les suivantes:

40. Une travailleuse enceinte qui fournit à l'employeur un certificat attestant que les conditions de son travail comportent des dangers physiques pour l'enfant à naître ou, à cause de son état de grossesse, pour elle-même, peut demander d'être affectée à des tâches ne comportant pas de tels dangers et qu'elle est raisonnablement en mesure d'accomplir.

La forme et la teneur de ce certificat sont déterminées par règlement et l'article 33 s'applique à sa délivrance.

41. Si l'affectation demandée n'est pas effectuée immédiatement, la travailleuse peut cesser de travailler jusqu'à ce que l'affectation soit faite ou jusqu'à la date de son accouchement.

On entend par «accouchement», la fin d'une grossesse par la mise au monde d'un enfant viable ou non, naturellement ou par provocation médicale légale.

42. Les articles 36 et 37 s'appliquent, en les adaptant, lorsqu'une travailleuse exerce le droit que lui accordent les articles 40 et 41.

43. La travailleuse qui exerce le droit que lui accordent les articles 40 et 41 conserve tous les avantages liés

employment before her re-assignment to other duties or before her work stoppage.

At the end of the worker's period of re-assignment or work stoppage, the employer must return her to her regular employment and grant her the benefits she would have been entitled to had she remained in her employment.

The worker continues to receive the social benefits recognized for her workplace subject to payment of the exigible assessments, part of which is assumed by the employer.

44. On receiving an application from a pregnant worker, the Commission may make temporary payments if it is of opinion that it will probably grant the indemnity.

If the Commission concludes that the application should not be granted, the amounts paid as temporary payments are not recoverable.

45. The funds required for payment of the indemnity are taken by the Commission out of the special fund established under subsection 2 of section 99 of the Workmen's Compensation Act.

Sections 46 to 48 give a breast-feeding worker rights similar to those conferred by ss. 40 to 45, when her working conditions involve risks for the child she is breast-feeding.

Part 5 of Division I of Chapter III imposes obligations on workers in s. 49:

49. A worker must

(1) become familiar with the prevention program applicable to him;

(2) take the necessary measures to ensure his health, safety or physical well-being;

(3) see that he does not endanger the health, safety or physical well-being of other persons at or near his workplace;

(4) undergo the medical examinations required by this act and the regulations;

(5) participate in the identification and elimination of risks of work accidents or occupational diseases at his workplace;

(6) cooperate with the health and safety committee and, where such is the case, with the job-site committee and with any person responsible for the application of this act and the regulations.

à l'emploi qu'elle occupait avant son affectation à d'autres tâches ou avant sa cessation de travail.

À la fin de son affectation ou de sa cessation de travail, l'employeur doit réintégrer la travailleuse dans son emploi régulier.

La travailleuse continue de bénéficier des avantages sociaux reconnus à son lieu de travail, sous réserve du paiement des cotisations exigibles dont l'employeur assume sa part.

44. Sur réception d'une demande d'une travailleuse, la Commission peut faire des paiements temporaires si elle est d'avis qu'elle accordera probablement l'indemnité.

Si la Commission vient à la conclusion que la demande ne doit pas être accordée, les montants versés à titre de paiements temporaires ne sont pas recouvrables.

45. Les fonds nécessaires au paiement de cette indemnité sont puisés par la Commission à même le fonds spécial constitué en vertu du paragraphe 2 de l'article 99 de la Loi sur les accidents du travail.

Les articles 46 à 48 confèrent à la travailleuse qui allaite des droits semblables à ceux dont il est question aux art. 40 à 45 lorsque les conditions de son travail comportent des dangers pour l'enfant qu'elle allaite.

La cinquième partie de la section I du chapitre III impose des obligations aux travailleurs, à l'art. 49:

49. Le travailleur doit:

1° prendre connaissance du programme de prévention qui lui est applicable;

2° prendre les mesures nécessaires pour protéger sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique;

3° veiller à ne pas mettre en danger la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des autres personnes qui se trouvent sur les lieux de travail ou à proximité des lieux de travail;

4° se soumettre aux examens de santé exigés pour l'application de la présente loi et des règlements;

5° participer à l'identification et à l'élimination des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles sur le lieu de travail;

6° collaborer avec le comité de santé et de sécurité et, le cas échéant, avec le comité de chantier ainsi qu'avec toute personne chargée de l'application de la présente loi et des règlements.

Division II of Chapter III relates to the employer.

Section 50 sets out the employer's general rights:

50. Every employer is entitled, in particular, in accordance with this act and the regulations, to training, information and counselling services in matters of occupational health and safety.

Section 51 lists the employer's general obligations, including the following:

51. Every employer must take the necessary measures to protect the health and ensure the safety and physical well-being of his worker. He must, in particular,

(1) see that the establishments under his authority are so equipped and laid out as to ensure the protection of the worker;

(3) ensure that the organization of the work and the working procedures and techniques do not adversely affect the safety or health of the worker;

(4) supervise the maintenance of the workplace, provide sanitary installations, drinking water, adequate lighting, ventilation and heating and see that meals are eaten in sanitary quarters at the workplace;

(5) use methods and techniques intended for the identification, control and elimination of risks to the safety or health of the worker;

(7) supply safety equipment and see that it is kept in good condition;

(8) see that no contaminant emitted or dangerous substance used adversely affects the health or safety of any person at a workplace;

(9) give the worker adequate information as to the risks connected with his work and provide him with the appropriate training, assistance or supervision to ensure that he possesses the skill and knowledge required to safely perform the work assigned to him;

(11) provide the worker, free of charge, with all the individual protective health and safety devices or equipment selected by the health and safety committee in accordance with paragraph 4 of section 78 or, as the case may be, the individual or common protective

La section II du chapitre III est relative à l'employeur.

L'article 50 précise quels sont les droits généraux de l'employeur:

50. L'employeur a notamment le droit, conformément à la présente loi et aux règlements, à des services de formation, d'information et de conseil en matière de santé et de sécurité du travail.

L'article 51 énumère les obligations générales de l'employeur parmi lesquelles on trouve les suivantes:

51. L'employeur doit prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique du travailleur. Il doit notamment:

1° s'assurer que les établissements sur lesquels il a autorité sont équipés et aménagés de façon à assurer la protection du travailleur;

3° s'assurer que l'organisation du travail et les méthodes et techniques utilisées pour l'accomplir sont sécuritaires et ne portent pas atteinte à la santé du travailleur;

4° contrôler la tenue des lieux de travail, fournir des installations sanitaires, l'eau potable, un éclairage, une aération et un chauffage convenables et faire en sorte que les repas pris sur les lieux de travail soient consommés dans des conditions hygiéniques;

5° utiliser les méthodes et techniques visant à identifier, contrôler et éliminer les risques pouvant affecter la santé et la sécurité du travailleur;

7° fournir un matériel sécuritaire et assurer son maintien en bon état;

8° s'assurer que l'émission d'un contaminant ou l'utilisation d'une matière dangereuse ne porte atteinte à la santé ou à la sécurité de quiconque sur un lieu de travail;

9° informer adéquatement le travailleur sur les risques reliés à son travail et lui assurer la formation, l'entraînement et la supervision appropriés afin de faire en sorte que le travailleur ait l'habileté et les connaissances requises pour accomplir de façon sécuritaire le travail qui lui est confié;

11° fournir gratuitement au travailleur tous les moyens et équipements de protection individuels choisis par le comité de santé et de sécurité conformément au paragraphe 4° de l'article 78 ou, le cas échéant, les moyens et équipements de protection individuels ou

devices or equipment determined by regulation, and require that the worker use these devices and equipment in the course of work;

(12) allow workers to undergo the medical examinations during employment required under this act and the regulations;

(13) give, to the workers, the health and safety committee, the certified association, the head of the community health department and the Commission, the list of the dangerous substances used in the establishment and of the contaminants that may be emitted;

Section 53 provides:

53. No employer may have particular work performed

(1) by a worker who has not reached the age determined by regulation to perform such work;

(2) beyond the daily or weekly maximum number of hours fixed by regulation;

(3) by a person who has not undergone the medical examination or does not hold the health certificate prescribed by regulation to perform such work.

Section 54 prohibits an employer or owner, in the cases determined by regulation, from undertaking the construction of an establishment or altering installations or equipment unless he or she has previously sent the Commission the plans and specifications of an architect or engineer attesting to their conformity with the regulations.

Sections 58 to 61 require an employer whose establishment falls in a category identified by regulation to see that a prevention program is implemented for that establishment.

Under section 59, such a prevention program must contain the following:

59. ...

(1) programmes for the adaptation of the establishment to the standards prescribed by the regulations respecting the layout of workplaces, work organization, equipment, material, contaminants, dangerous substances, processes and collective safety measures and equipment;

(2) measures of supervision of the quality of the work environment and of preventive maintenance;

collectifs déterminés par règlement et s'assurer que le travailleur, à l'occasion de son travail, utilise ces moyens et équipements;

12° permettre aux travailleurs de se soumettre aux examens de santé en cours d'emploi exigés pour l'application de la présente loi et des règlements;

13° communiquer aux travailleurs, au comité de santé et de sécurité, à l'association accréditée, au chef du département de santé communautaire et à la Commission, la liste des matières dangereuses utilisées dans l'établissement et des contaminants qui peuvent y être émis;

L'article 53 prescrit:

53. L'employeur ne peut faire exécuter un travail:

1° par un travailleur qui n'a pas atteint l'âge déterminé par règlement pour exécuter ce travail;

2° au-delà de la durée maximale quotidienne ou hebdomadaire fixée par règlement;

3° par une personne qui n'a pas subi les examens de santé ou qui ne détient pas un certificat de santé exigés par les règlements pour effectuer un tel travail.

L'article 54 interdit à l'employeur ou au propriétaire, dans les cas déterminés par règlement, d'entreprendre la construction d'un établissement ou de modifier des installations ou équipements sans transmettre au préalable à la Commission des plans et devis d'architecte ou d'ingénieur attestant de leur conformité aux règlements.

Les articles 58 à 61 imposent à l'employeur dont l'établissement appartient à une catégorie identifiée par règlement de faire en sorte qu'un programme de prévention propre à cet établissement soit mis en application.

Selon l'article 59, un tel programme de prévention doit notamment contenir les éléments suivants:

59. ...

1° des programmes d'adaptation de l'établissement aux normes prescrites par les règlements concernant l'aménagement des lieux de travail, l'organisation du travail, l'équipement, le matériel, les contaminants, les matières dangereuses, les procédés et les moyens et équipements de protection collectifs;

2° des mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail et des mesures d'entretien préventif;

(3) the specific standards of sanitation and safety for the establishment . . . .

Under section 60, the C.S.S.T. may order that the content of a program be amended.

Section 62 is one of the sections mentioned in the constitutional questions submitted in *Canadian National*. It will be cited in the reasons in that case. It imposes on employers a duty to inform the regional chief inspector of major accidents within 24 hours. It also provides that the scene of an incident must remain unchanged until it has been investigated, except to prevent an aggravation of the situation or if the inspector authorizes a change.

Division III of Chapter III relates to suppliers, who are prohibited by s. 63 from manufacturing, supplying, selling, leasing, distributing or installing any product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance unless it is safe and in conformity with the standards prescribed by regulation.

The crucial Chapter IV is entitled "Health and Safety Committees". Under sections 68 and 69, these committees may be created in any establishment employing more than twenty workers, belonging to a category identified for that purpose by regulation, at the request of a certified association or by order of the C.S.S.T.

Parity is ensured in these health and safety committees by ss. 71 to 73: at least half their members represent workers and are designated by them or by the certified association where it represents all the workers of the establishment.

Among the committees' functions are the following, set out in s. 78:

78. . . .

(1) to choose, in accordance with section 118, the physician in charge of health services in the establishment;

(2) to approve the health programme prepared by the physician in charge under section 112;

(3) to establish, within the prevention programme, training and information programmes in matters of occupational health and safety;

3° les normes d'hygiène et de sécurité spécifiques à l'établissement; . . .

Selon l'article 60, la C.S.S.T. peut ordonner que le contenu du programme soit modifié.

L'article 62 est l'un des articles que mentionnent les questions constitutionnelles posées dans *Chemins de fer nationaux*. Il sera cité dans les motifs de cet arrêt-là. Il impose à l'employeur le devoir d'informer dans les 24 heures l'inspecteur chef régional des accidents importants. Il prescrit également que les lieux de l'accident doivent demeurer inchangés pour le temps d'une enquête, sauf pour empêcher une aggravation ou si l'inspecteur autorise un changement.

La section III du chapitre III est relative aux fournisseurs à qui l'art. 63 interdit de fabriquer, fournir, vendre, louer, distribuer ou installer un produit, un procédé, un équipement, un matériel, un contaminant ou une matière dangereuse à moins que ceux-ci ne soient sécuritaires et conformes aux normes prescrites par règlement.

L'important chapitre IV s'intitule «Les comités de santé et de sécurité». Selon les art. 68 et 69, ces comités peuvent être formés au sein d'un établissement groupant plus de vingt travailleurs, appartenant à une catégorie identifiée à cette fin par règlement, à la demande d'une association accréditée ou sur l'ordre de la C.S.S.T.

Aux termes des art. 71 à 73, ces comités de santé et de sécurité sont paritaires: au moins la moitié de leurs membres représentent les travailleurs et sont désignés par eux ou par l'association accréditée lorsqu'elle représente l'ensemble des travailleurs de l'établissement.

Parmi les fonctions des comités se trouvent celles qui suivent, énumérées à l'art. 78:

78. . . .

1° de choisir conformément à l'article 118 le médecin responsable des services de santé dans l'établissement;

2° d'approuver le programme de santé élaboré par le médecin responsable en vertu de l'article 112;

3° d'établir, au sein du programme de prévention, les programmes de formation et d'information en matière de santé et de sécurité du travail;

(4) to select the individual protective devices and equipment which, while complying with the regulations, are best adapted to the needs of the workers of the establishment;

(9) to receive copy [*sic*] of notices of accident and to inquire into incidents that have caused or could have caused a work accident or an occupational disease and to submit the appropriate recommendations to the employer and the Commission;

(10) to receive suggestions and complaints from the workers, the certified association and the employer relating to occupational health and safety, and to examine, record, and answer these suggestions and complaints;

(11) to receive and study the reports of inspections made in the establishment;

(13) to carry out any other task the employer and the workers or their certified association entrust to it under an agreement.

Members of the health and safety committees are protected against disciplinary measures by s. 81, unless they abuse their functions.

Chapter V of the *Act* is entitled "Safety Representative". This person—there may be more than one—is designated from among the workers of an establishment where there is a health and safety committee, in the same way as the workers on such a committee, that is, he or she is designated by the workers.

Section 90 defines the functions of a safety representative:

90. The functions of a safety representative are

(1) to inspect workplaces;

(2) to receive copies of accident notices and investigate incidents that have caused or could have caused an accident;

(3) to identify situations that may be a source of danger to workers;

(4) to make such recommendations to the health and safety committee as he deems appropriate or, if there is no such committee, to the workers or their certified association and the employer;

(5) to assist workers in the exercise of their rights under this act and the regulations;

4° de choisir les moyens et équipements de protection individuels qui, tout en étant conformes aux règlements, sont les mieux adaptés aux besoins des travailleurs de l'établissement;

9° de recevoir copie des avis d'accidents et d'enquêter sur les événements qui ont causé ou qui auraient été susceptibles de causer un accident du travail ou une maladie professionnelle et soumettre les recommandations appropriées à l'employeur et à la Commission;

10° de recevoir les suggestions et les plaintes des travailleurs, de l'association accréditée et de l'employeur relatives à la santé et à la sécurité du travail, les prendre en considération, les conserver et y répondre;

11° de recevoir et d'étudier les rapports d'inspections effectuées dans l'établissement;

13° d'accomplir toute autre tâche que l'employeur et les travailleurs ou leur association accréditée lui confient en vertu d'une convention.

Les membres des comités de santé et de sécurité sont protégés contre les mesures disciplinaires par l'art. 81 sauf en cas d'exercice abusif de leurs fonctions.

Le chapitre V de la *Loi* s'intitule «Le représentant à la prévention». Ce dernier—mais il peut y en avoir plusieurs—est désigné parmi les travailleurs de l'établissement où il existe un comité de santé et de sécurité, de la même façon que les travailleurs d'un tel comité, c'est-à-dire qu'il est désigné par les travailleurs.

L'article 90 définit les fonctions du représentant à la prévention:

90. Le représentant à la prévention a pour fonctions:

1° de faire l'inspection des lieux de travail;

2° de recevoir copie des avis d'accidents et d'enquêter sur les événements qui ont causé ou auraient été susceptibles de causer un accident;

3° d'identifier les situations qui peuvent être source de danger pour les travailleurs;

4° de faire les recommandations qu'il juge opportunes au comité de santé et de sécurité ou, à défaut, aux travailleurs ou à leur association accréditée et à l'employeur;

5° d'assister les travailleurs dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente loi et les règlements;

- (6) to accompany the inspector on visits of inspection;
- (7) to intervene in the cases where a worker exercises his right of refusal;
- (8) to submit complaints to the regional chief inspector;
- (9) to participate in the identification and assessment of risks connected with certain jobs and with the kinds of work performed by the workers, and the identification of contaminants and dangerous substances connected with certain kinds of work for the purposes of section 52.

Under section 92 a safety representative may take time off work without loss of pay as necessary to perform certain of his or her duties, and he or she is also protected against disciplinary measures by s. 97, except in cases of abuse.

Chapter VI, which contains ss. 98 to 103, relates to sector-based associations of employers or union associations to provide employers and workers in a sector with training, information, research and counselling services.

Chapter VII, which contains ss. 104 to 106, authorizes the C.S.S.T. to grant subsidies to union associations and employers' associations.

Chapter VIII is entitled "Occupational Health". It contains ss. 107 to 136, grouped in five divisions: the first is concerned with the health programs established by the C.S.S.T. and the standard contracts concluded between the C.S.S.T. and hospital centers. Division II of this chapter relates to specific health programs for an establishment set up by the physician in charge. Division III deals with the physician in charge of health services in an establishment. Division IV deals with the head of the community health department. Lastly, Division V of this chapter concerns the recognition of certain health services.

Chapter IX, which contains ss. 137 to 176, is concerned with the establishment and functions of the C.S.S.T., which under s. 328 replaces the Commission des accidents du travail du Québec. Section 160 gives the Commission or persons des-

6° d'accompagner l'inspecteur à l'occasion des visites d'inspection;

7° d'intervenir dans les cas où le travailleur exerce son droit de refus;

8° de porter plainte auprès de l'inspecteur chef régional;

9° de participer à l'identification et à l'évaluation des caractéristiques concernant les postes de travail et le travail exécuté par les travailleurs de même qu'à l'identification des contaminants et des matières dangereuses présents dans les postes de travail aux fins de l'article 52.

Le représentant à la prévention peut, conformément à l'art. 92, s'absenter de son travail sans perte de salaire pour exercer certaines de ses fonctions, et il est aussi protégé contre les mesures disciplinaires par l'art. 97, sauf en cas d'abus.

Le chapitre VI, qui comprend les art. 98 à 103, est relatif aux associations sectorielles d'employeurs ou d'associations syndicales qui ont pour objet de fournir aux employeurs et aux travailleurs d'un secteur des services de formation, d'information, de recherche et de conseil.

Le chapitre VII, qui comprend les art. 104 à 106, permet à la C.S.S.T. de subventionner les associations syndicales et les associations d'employeurs.

Le chapitre VIII s'intitule «La santé au travail». Il comprend les art. 107 à 136 regroupés en cinq sections; la première est relative aux programmes de santé élaborés par la C.S.S.T. et les contrats types conclus entre la C.S.S.T. et les centres hospitaliers. La deuxième section de ce chapitre est relative au programme de santé spécifique à un établissement élaboré par le médecin responsable. La troisième section est relative au médecin responsable des services de santé d'un établissement. La quatrième section porte sur le chef de département de santé communautaire. Enfin, la cinquième section de ce chapitre a trait à la reconnaissance de certains services de santé.

Le chapitre IX, qui comprend les art. 137 à 176, a pour objets la constitution et les fonctions de la C.S.S.T. laquelle, en vertu de l'art. 328, est substituée à la Commission des accidents du travail du Québec. L'article 160 confère à la Commission ou

igned by it to conduct investigations the powers and immunity of commissioners appointed under the *Act respecting public inquiry commissions*, R.S.Q., c. C-37, except the power of imposing imprisonment. Section 161 is concerned with the immunity of the Commission, its members, its board of directors, its vice-presidents and its officers.

Chapter X is entitled "Inspection". It includes the text of ss. 177 to 193, which with s. 62 are provisions mentioned in the constitutional questions submitted in *Canadian National*. Sections 177 to 193 read as follows:

177. For the purposes of the application of this act and the regulations, inspectors and regional chief inspectors shall be appointed and remunerated in accordance with the Civil Service Act.

178. Sections 160 and 161 apply to an inspector or regional chief inspector appointed under section 177.

179. An inspector, in the performance of his duties, may, at any reasonable hour of the day or night, enter a place where activities are carried on in the fields contemplated in this act and the regulations.

An inspector acting under this section has access to all the books, registers and records of any employer, principal contractor, supplier or other person carrying on an activity in the fields contemplated by this act and the regulations. A person having custody, possession or control of these books, registers or records shall give communication of them to the inspector and facilitate his examination of them.

An inspector shall, on demand, produce a certificate of his office.

If the investigation is to be made in a place wholly or partly used as a dwelling, the inspector must, to carry out his duties, have a search warrant issued under the Summary Convictions Act (R.S.Q., c. P-15) or the written consent of the occupant.

180. The inspector may, in addition to his general powers,

(1) investigate any matter within his competence;

(2) require the employer or principal contractor, whichever is the case, to produce the plan of the installations and of the layout of the equipment;

aux personnes qu'elle désigne pour enquêter les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., chap. C-37, sauf celui d'imposer l'emprisonnement. L'article 161 est relatif à l'immunité de la Commission, de ses membres, de son conseil d'administration, de ses vice-présidents et fonctionnaires.

Le chapitre X s'intitule «Inspection». Il comprend le texte des art. 177 à 193 lesquels, avec l'art. 62, sont des dispositions que mentionnent les questions constitutionnelles posées dans *Chemins de fer nationaux*. Voici le texte des art. 177 à 193:

177. Aux fins de l'application de la présente loi et des règlements, des inspecteurs et des inspecteurs chefs régionaux sont nommés et rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique.

178. Les articles 160 et 161 s'appliquent à un inspecteur et à un inspecteur chef régional nommés en vertu de l'article 177.

179. Un inspecteur peut, dans l'exercice de ses fonctions, pénétrer à toute heure raisonnable du jour ou de la nuit dans un lieu où sont exercées des activités dans les domaines visés dans la présente loi et les règlements.

Un inspecteur a alors accès à tous les livres, registres et dossiers d'un employeur, d'un maître d'œuvre, d'un fournisseur ou de toute autre personne qui exerce une activité dans les domaines visés dans la présente loi et les règlements. Une personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces livres, registres ou dossiers doit en donner communication à l'inspecteur et lui en faciliter l'examen.

Un inspecteur doit, s'il en est requis, exhiber un certificat attestant sa qualité.

Si l'enquête doit se faire dans un endroit servant entièrement ou partiellement à des fins d'habitation, l'inspecteur doit pour exercer ses fonctions, être muni d'un mandat de perquisition émis en vertu de la Loi sur les poursuites sommaires (L.R.Q., c. P-15) ou avoir l'assentiment écrit de la personne qui occupe cet endroit.

180. En outre des pouvoirs généraux qui lui sont dévolus, l'inspecteur peut:

1° enquêter sur toute matière relevant de sa compétence;

2° exiger de l'employeur ou du maître d'œuvre, selon le cas, le plan des installations et de l'aménagement du matériel;

(3) take, free of charge, samples of any kind, particularly of objects used by the workers, for analysis; he must then inform the employer and, if possible, return the samples to him after analysis;

(4) conduct tests and make photographs or recordings at a workplace;

(5) in order to ensure that a building, a structure or civil engineering works are stable, require the employer, principal contractor or owner to produce an attestation of solidity signed by an engineer or architect, or an attestation contemplated in section 54;

(6) in such cases as he may determine, instal a measuring device at a workplace, or cause it to be worn by a worker with the worker's written consent, or order the employer to instal it or cause it to be worn at the time and place the inspector indicates, and require the employer to transmit the data on the terms and conditions the inspector determines;

(7) be accompanied by one or more persons of his choice while performing his duties.

181. On arriving at a workplace, and before making an investigation or inspection, an inspector shall take reasonable steps to advise the employer, the certified association and the prevention officer. On a construction site, he shall advise the principal contractor and the safety representative.

182. If he considers it advisable, an inspector may issue a remedial order requiring a person to comply with this act or the regulations, and fix the time in which he must comply.

183. The inspector shall communicate the findings of his investigation or inspection to the employer, the certified association, the job-site committee, the health and safety committee, the safety representative and the head of the community health department; he shall send them a copy of any remedial order. If there is no committee, the employer shall post up copies of the remedial order in a sufficient number of conspicuous places easily accessible to the workers to ensure that they are informed.

184. A person to whom an inspector has given a remedial order shall carry it out in the appointed time, and inform the certified association, the health and safety committee, the safety representative and the inspector, as soon as possible, of the specific measures he intends to take.

3° prélever, sans frais, à des fins d'analyse, des échantillons de toute nature notamment à même les objets utilisés par les travailleurs; il doit alors en informer l'employeur et lui retourner, après analyse, l'objet ou les échantillons prélevés lorsque c'est possible de le faire;

4° faire des essais et prendre des photographies ou enregistrements sur un lieu de travail;

5° exiger de l'employeur, du maître d'œuvre ou du propriétaire, pour s'assurer de la solidité d'un bâtiment, d'une structure ou d'un ouvrage de génie civil, une attestation de solidité signée par un ingénieur ou un architecte ou une attestation prévue par l'article 54;

6° installer, dans les cas qu'il détermine, un appareil de mesure sur un lieu de travail ou sur un travailleur si ce dernier y consent par écrit ou ordonner à l'employeur d'installer un tel appareil et ce, dans un délai et dans un endroit qu'il désigne, et obliger l'employeur à transmettre les données recueillies selon les modalités qu'il détermine;

7° se faire accompagner par une ou des personnes de son choix dans l'exercice de ses fonctions.

181. À son arrivée sur un lieu de travail, l'inspecteur doit, avant d'entreprendre une enquête ou une inspection, prendre les mesures raisonnables pour aviser l'employeur, l'association accréditée et le représentant à la prévention. Sur un chantier de construction, il avise le maître d'œuvre et le représentant à la prévention.

182. L'inspecteur peut, s'il l'estime opportun, émettre un avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la présente loi ou aux règlements et fixer un délai pour y parvenir.

183. L'inspecteur communique le résultat de son enquête ou de son inspection à l'employeur, à l'association accréditée, au comité de chantier, au comité de santé et de sécurité, au représentant à la prévention et au chef du département de santé communautaire; il leur transmet, le cas échéant, copie de l'avis de correction. Lorsqu'il n'existe pas de comité, l'employeur doit afficher une copie de l'avis de correction dans autant d'endroits visibles et facilement accessibles aux travailleurs qu'il est raisonnablement nécessaire pour assurer leur information.

184. La personne à qui un inspecteur a adressé un avis de correction doit y donner suite dans le délai imparti; il doit, en outre, informer dans les plus brefs délais l'association accréditée, le comité de santé et de sécurité, le représentant à la prévention et l'inspecteur des mesures précises qu'il entend prendre.

185. No person may hinder an inspector in the performance of his duties, mislead or attempt to mislead him by concealment or false or untruthful statements, refuse to give his surname, given names and address to the inspector or neglect to obey an order he may give under this act or the regulations.

186. An inspector may order the suspension of work or the complete or partial shut-down of a workplace and, if necessary, affix seals, if he considers a worker's health, safety or physical well-being to be endangered.

The inspector shall substantiate his decision in writing as soon as possible and indicate the steps to be taken to eliminate the danger.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's order.

187. During a suspension of work or a shut-down, the workers are deemed to be at work and therefore entitled to the wages and social benefits related to their work.

188. No person may be admitted to a workplace shut down by an inspector except, with his authorization, to do the necessary work to eliminate the danger.

However, the application of the first paragraph cannot prevent an employer, principal contractor or owner from taking such conservation measures as are necessary to avoid the destruction or serious deterioration of the moveable or immovable property in the workplace.

189. Work shall not be resumed nor the workplace reopened until authorized by the inspector.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's authorization.

190. Where a person contravenes this act or the regulations, an inspector may order him to cease making, supplying, selling, leasing, distributing or installing the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance concerned, and affix seals or confiscate such objects and order the person to cease every activity that might cause the emission of the contaminant concerned.

The inspector shall substantiate his decision in writing, indicating, where that is the case, the steps to be taken to bring the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance, or the activity that might cause the emission of the contaminant, into conformity with the act and the regulations.

185. Il est interdit d'entraver un inspecteur dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper ou de tenter de le tromper par des réticences ou par des déclarations fausses ou mensongères, de refuser de lui déclarer ses nom, prénoms et adresse ou de négliger d'obéir à un ordre qu'il peut donner en vertu de la présente loi ou des règlements.

186. Un inspecteur peut ordonner la suspension des travaux ou la fermeture, en tout ou en partie, d'un lieu de travail et, s'il y a lieu, apposer les scellés lorsqu'il juge qu'il y a danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des travailleurs.

Il doit alors motiver sa décision par écrit dans les plus brefs délais et indiquer les mesures à prendre pour éliminer le danger.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à cet ordre de l'inspecteur.

187. Pendant que dure une suspension des travaux ou une fermeture, les travailleurs sont réputés être au travail et ont ainsi droit à leur salaire et aux avantages liés à leur emploi.

188. Personne ne peut être admis sur un lieu de travail fermé par un inspecteur sauf, avec l'autorisation de l'inspecteur, les personnes qui exécutent les travaux nécessaires pour éliminer le danger.

Toutefois, l'application du premier alinéa ne peut avoir pour effet d'empêcher un employeur, un maître d'œuvre ou un propriétaire de prendre les moyens de conservation nécessaires pour éviter la destruction ou la détérioration grave de biens meubles ou immeubles qui s'y trouvent.

189. Les travaux ne peuvent reprendre ou le lieu de travail être réouvert avant que l'inspecteur ne l'ait autorisé.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à l'autorisation de l'inspecteur.

190. L'inspecteur peut, lorsqu'une personne enfreint la présente loi ou les règlements, ordonner qu'elle cesse de fabriquer, fournir, vendre, louer, distribuer ou installer le produit, le procédé, l'équipement, le matériel, le contaminant ou la matière dangereuse concerné et apposer les scellés ou confisquer ces biens et ordonner qu'elle cesse toute activité susceptible de causer l'émission du contaminant concerné.

Il doit alors motiver sa décision par écrit en indiquant, le cas échéant, les mesures à prendre pour que le produit, le procédé, l'équipement, le matériel, le contaminant ou la matière dangereuse ou que l'activité susceptible de causer l'émission du contaminant soit rendu conforme à la loi et aux règlements.

The person is prohibited from again making, supplying, selling, leasing, distributing or installing the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance, or resuming the activity that might cause the emission of a contaminant, until authorized by the inspector.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's order or authorization.

191. An inspector's order or decision is executory until reviewed by the regional chief inspector.

192. A regional chief inspector's order or decision is executory until reviewed by the Commission.

The Commission's decision is final and without appeal.

193. The inspectors, regional chief inspectors and personnel required for the application of this chapter and of Division V of Chapter XI are responsible to such member of the Executive Council or such body as the Government may designate.

Chapter XI relates to construction sites. It contains ss. 194 to 222.

Chapter XII, which contains ss. 223 to 226, is entitled "Regulations" and gives the C.S.S.T. very wide powers to make regulations. Section 223 reads in part as follows:

223. The Commission may make regulations

(1) establishing categories of establishments, according to the activities carried on, the number of employees or the frequency and seriousness of accidents and occupational diseases;

(3) listing contaminants or dangerous substances, classifying them, identifying the biological or chemical agents and determining for each class or each contaminant a maximum permissible quantity or concentration of emission, deposit, issuance or discharge at a workplace, prohibiting or restricting the use of a contaminant or prohibiting any emission, deposit, issuance or discharge of a contaminant;

(6) identifying the contaminants in respect of which a worker may exercise his rights under section 32, determining the criteria of deterioration of health associated with each contaminant warranting the exercise of that

La fabrication, la fourniture, la vente, la location, la distribution ou l'installation du produit, du procédé, de l'équipement, du matériel, du contaminant ou de la matière dangereuse ou l'activité susceptible de causer l'émission d'un contaminant ne peut reprendre avant que l'inspecteur ne l'ait autorisée.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à un ordre ou une autorisation de l'inspecteur.

191. Un ordre ou une décision d'un inspecteur est exécutoire tant qu'il n'est pas révisé par l'inspecteur chef régional.

192. Un ordre ou une décision d'un inspecteur chef régional est exécutoire tant qu'il n'est pas révisé par la Commission.

Les décisions de la Commission sont finales et sans appel.

193. Les inspecteurs, les inspecteurs chefs régionaux et le personnel requis pour l'application du présent chapitre et de la section V du chapitre XI relèvent du membre du conseil exécutif ou de l'organisme que peut désigner le gouvernement.

Le chapitre XI est relatif aux chantiers de construction. Il comprend les art. 194 à 222.

Le chapitre XII, qui comprend les art. 223 à 226, s'intitule «Règlements» et il confère à la C.S.S.T. des pouvoirs fort étendus de faire des règlements. L'article 223 se lit en partie comme suit:

223. La Commission peut faire des règlements pour:

1° établir des catégories d'établissements en fonction des activités exercées, du nombre d'employés, des dangers pour la santé et la sécurité des travailleurs ou de la fréquence et de la gravité des accidents et des maladies professionnelles;

3° dresser une liste des contaminants ou des matières dangereuses, les classer en catégories notamment en identifiant les agents biologiques et chimiques et déterminer, pour chaque catégorie ou chaque contaminant, une quantité ou une concentration maximale permissible d'émission, de dépôt, de dégagement ou de rejet dans un lieu de travail, en prohiber ou restreindre l'utilisation ou en interdire toute émission, dépôt, dégagement ou rejet;

6° identifier les contaminants à l'égard desquels un travailleur peut exercer le droit que lui reconnaît l'article 32, déterminer les critères d'altération à la santé associés à chacun de ces contaminants et permettant

right, specifying the conditions of the protective re-assignment of a worker and his return to his duties, and determining the form and tenor of the certificate contemplated in sections 32, 40 and 46;

(7) prescribing measures for the supervision of the quality of the work environment and standards applicable to every establishment or construction site in view of ensuring the health, safety and physical well-being of workers, particularly with regard to work organization, lighting, heating, sanitary installations, quality of food, noise, ventilation, variations in temperature, quality of air, access to the establishment, means of transportation used by workers, eating rooms and cleanliness of a workplace, and determining the hygienic and safety standards to be complied with by the employer where he makes premises available to workers for lodging, meal service or leisure [*sic*] activities;

(9) determining, by category of establishments or construction sites, the individual and common protective devices and equipment that the employer must put at the disposal of the workers, free of charge;

(11) fixing the minimum age at which a worker may carry out particular work it specifies;

(12) fixing, in such cases or circumstances as it may indicate, the maximum daily or weekly number of hours that may be devoted to particular work, according to the nature of the work, the place where it is carried out and the physical capacity of the worker, and prescribing the distribution of these hours and a minimum rest period or meal period;

(14) indicating the cases or circumstances in which new construction or alterations to existing installations must not be undertaken without prior transmission to the Commission of the architect's or engineer's plans and specifications, and indicating the time, terms and conditions of their transmission; prescribing standards of construction, development, maintenance and demolition;

(16) determining the cases and circumstances where an establishment or construction site must be considered remote, and the living conditions to be maintained there by the employer for the benefit of the workers;

(17) determining the categories of establishments for which a prevention program must be implemented, the

l'exercice de ce droit, préciser les critères du retrait d'un travailleur de son poste de travail et de sa réintégration, et déterminer la forme et la teneur du certificat visé dans les articles 32, 40 et 46;

a 7° prescrire les mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail et les normes applicables à tout établissement ou chantier de construction de manière à assurer la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs notamment quant à l'organisation du travail, à l'éclairage, au chauffage, aux installations sanitaires, à la qualité de l'alimentation, au bruit, à la ventilation, aux contraintes thermiques, à la qualité de l'air, à l'accès à l'établissement, aux moyens de transports utilisés par les travailleurs, aux locaux pour prendre les repas et à la propreté sur un lieu de travail et déterminer les normes d'hygiène et de sécurité que doit respecter l'employeur lorsqu'il met des locaux à la disposition des travailleurs à des fins d'hébergement, de services d'alimentation ou de loisirs;

d 9° déterminer, en fonction des catégories d'établissements ou de chantiers de construction, les moyens et équipements de protection individuels ou collectifs que l'employeur doit fournir gratuitement au travailleur;

e 11° fixer l'âge minimum qu'un travailleur doit avoir atteint pour exécuter un travail qu'elle identifie;

f 12° déterminer, dans les cas ou circonstances qu'elle indique, le nombre d'heures maximum, par jour ou par semaine, qui peut être consacré à un travail, selon la nature de celui-ci, le lieu où il est exécuté et la capacité physique du travailleur et prévoir la distribution de ces heures ainsi qu'une période minimum de repos ou de repas;

g 14° indiquer dans quels cas ou circonstances une construction nouvelle ou une modification à des installations existantes ne peut être entreprise sans transmission préalable à la Commission des plans et devis d'architecte ou d'ingénieur et indiquer les délais et les modalités selon lesquels cette transmission doit être faite, et prescrire des normes de construction, d'aménagement, d'entretien et de démolition;

i 16° déterminer les cas et circonstances dans lesquels un établissement ou un chantier de construction doit être considéré comme éloigné et déterminer les conditions de vie que l'employeur doit y maintenir au bénéfice des travailleurs;

j 17° déterminer les catégories d'établissements pour lesquelles un programme de prévention doit être mis en

minimum compulsory content of a prevention programme for each category of establishments or construction sites, and the time, terms and conditions of transmission of a prevention programme and its updating to the Commission;

(19) prescribing standards respecting the safety of such products, processes, equipment, materials, contaminants or dangerous substances as it specifies, indicating the directions for their use, maintenance and repair, and prohibiting or restricting their use;

(24) determining, by category of establishments, the amount of time that a safety representative may devote to his functions, determining, by category of establishments or construction sites, the instruments or apparatus a safety representative needs to exercise his functions and determining the registration, travel and accommodation expenses borne by it under sections 91 and 211;

(42) generally prescribing any other measure to facilitate the application of this act.

The content of the regulations may vary according to the categories of persons, workers, employers, workplaces, establishments or construction sites to which they apply. The regulations may also provide times within which they are to be applied, and these times may vary according to the object and scope of each regulation.

Chapter XIII includes ss. 227 to 233. It deals with the recourses of a worker who has been illegally penalized for exercising a right conferred by the *Act*. He or she may proceed by a complaint to the labour commissioner-general or personally or through his or her certified association, have recourse to the grievance settlement procedure and arbitration.

Chapter XIV includes ss. 234 to 246. It deals with offences against the *Act* and penalties.

Chapter XV, on financing, includes ss. 247 to 250. Section 247 provides that the *C.S.S.T.* will collect from employers the sums required to defray all the costs arising from application of the *Act* and regulations. However, certain expenses relating to inspection are granted annually by the Legislature, which may also annually pay part of

application, déterminer le contenu minimum obligatoire de ce programme de prévention, selon la catégorie à laquelle appartient un établissement ou un chantier de construction et déterminer les modalités et les délais selon lesquels le programme de prévention et sa mise à jour doivent être transmis à la Commission;

19° prescrire des normes relatives à la sécurité des produits, procédés, équipements, matériels, contaminants ou matières dangereuses qu'elle identifie, en indiquer les modes d'utilisation, d'entretien et de réparation et en prohiber ou restreindre l'utilisation;

24° déterminer, en fonction des catégories d'établissements, le temps qu'un représentant à la prévention peut consacrer à l'exercice de ses fonctions, déterminer selon les catégories d'établissements ou de chantiers de construction les instruments ou appareils nécessaires à l'exercice des fonctions du représentant à la prévention, et déterminer les frais d'inscription, de déplacement et de séjour qu'elle assume en vertu des articles 91 et 211;

42° généralement prescrire toute autre mesure utile à la mise en application de la présente loi.

Le contenu des règlements peut varier selon les catégories de personnes, de travailleurs, d'employeurs, de lieux de travail, d'établissements ou de chantiers de construction auxquelles ils s'appliquent. Les règlements peuvent, en outre, prévoir des délais de mise en application qui peuvent varier selon l'objet et la portée de chaque règlement.

Le chapitre XIII comprend les art. 227 à 233. Il est relatif aux recours du travailleur illégalement pénalisé à cause de l'exercice d'un droit lui résultant de la *Loi*. Il peut procéder par voie de plainte auprès du commissaire général du travail ou, personnellement ou par son association accréditée, avoir recours à la procédure de règlement de griefs et à l'arbitrage.

Le chapitre XIV comprend les art. 234 à 246. Il est relatif aux infractions à la *Loi* et aux peines.

Le chapitre XV, relatif au financement, comprend les art. 247 à 250. L'article 247 prescrit que la *C.S.S.T.* perçoit des employeurs les sommes requises pour défrayer tous les coûts qui découlent de l'application de la *Loi* et des règlements. Toutefois, certaines dépenses relatives à l'inspection sont accordées annuellement par la Législature qui peut

the amounts required to give effect to the *Act* and regulations in relation to education, information and research: ss. 249 and 250.

Chapter XVI is entitled "Transitional Provisions". It contains ss. 251 to 335.

Chapter XVII is entitled "Final Provisions". It contains ss. 336 to 338.

Before leaving this matter and passing on to the analysis and characterization of the *Act*, it should be noted that Parliament acted before the Quebec Legislature in adopting legislation on occupational health and security in federal undertakings. These provisions are contained in Part IV of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, containing ss. 79 to 106.1 and adopted between 1967 and 1978. The *Act* contains striking analogies with this part of the *Canada Labour Code*, on which the White Paper recognizes at pp. 61, 62 and 279 that it was partly based, as well as on American and British legislation and the legislation of other provinces.

There is no need to analyse the federal legislation in detail, but certain similarities with the *Act* should be noted. In section 81 it imposes on every person operating or carrying on a federal undertaking a duty to do so in a manner that will not endanger the safety or health of any person employed thereupon or in connection therewith, and to adopt procedures and techniques designed or intended to prevent or reduce the risk of employment injury. It imposes on a worker a duty to take necessary precautions to ensure his or her own safety and the safety of his or her fellow employees and to use such devices and wear such articles of clothing or equipment as are intended for his or her protection, which are furnished by the employer or which he or she is required by law to wear. Although the federal act does not contain specific provisions on the protective re-assignment of pregnant women or other workers, it gives a worker in s. 82.1 the right to refuse to work in cases of imminent danger. This right is regulated. Where a refusal continues after an investigation a safety officer appointed by the Minister may, if a danger exists, give directions which are similar to a

également verser annuellement une partie des sommes requises pour l'application de la *Loi* et des règlements pour la formation, l'information et la recherche: art. 249 et 250.

<sup>a</sup> Le chapitre XVI s'intitule «Dispositions transitoires». Il comprend les art. 251 à 335.

<sup>b</sup> Le chapitre XVII s'intitule «Dispositions finales». Il comprend les art. 336 à 338.

<sup>c</sup> Avant de quitter ce sujet et de passer à l'analyse et à la qualification de la *Loi*, il importe de noter que le Parlement avait précédé la Législature du Québec en légiférant sur la santé et la sécurité du travail dans les entreprises fédérales. Il s'agit de la partie IV du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, tel que modifié, comprenant les art. 79 à 106.1 adoptés entre 1967 et 1978. La *Loi* comporte des analogies frappantes avec cette partie du *Code canadien du travail* dont le Livre blanc, aux pp. 61, 62 et 279, reconnaît d'ailleurs s'être partiellement inspiré, en même temps que de la législation américaine, de la législation anglaise et de la législation des autres provinces.

<sup>d</sup> Il n'est pas nécessaire d'analyser en détail la législation fédérale. Mais il y a lieu de noter certaines ressemblances avec la *Loi*. Elle impose par l'art. 81 à celui qui dirige une entreprise fédérale le devoir de le faire de manière à ne pas mettre en danger la sécurité ou la santé de toute personne employée dans le cadre de cette entreprise et celui d'adopter des méthodes et techniques destinées à prévenir ou diminuer le risque de lésion professionnelle. Elle impose au travailleur l'obligation de prendre les précautions nécessaires pour assurer sa propre sécurité et celle de ses collègues ainsi que d'utiliser les dispositifs et de porter les vêtements ou accessoires destinés à sa protection, qui lui sont fournis par l'employeur ou que la loi l'oblige à porter. Quoique la loi fédérale ne comporte pas de dispositions spécifiques relatives au retrait préventif de la femme enceinte ou des autres travailleurs, elle donne au travailleur, à l'art. 82.1, le droit de refuser de travailler en cas de danger imminent. Ce droit est réglementé. Au cas où après enquête le refus est réitéré, un agent de sécurité nommé par le Ministre peut, s'il y a danger, donner des directives qui ressemblent à un

remedial order. The safety officer can do likewise if he or she discovers a danger in the course of an inspection. The inspector's directions may be referred to the Canada Labour Relations Board on appeal. In section 84.1, the federal act empowers the Minister to require the creation of safety and health committees at least half of the members of which shall be persons employed in the undertaking, who do not exercise managerial functions and who have been selected by other workers or by the union. The functions of safety and health committees are similar to those of the health and safety committees established under the *Act*. Finally, in s. 84 the federal act delegates to the Governor in Council extensive regulatory powers over the health and safety of persons employed upon or in connection with a federal undertaking that are comparable to those of the *C.S.S.T.* *Inter alia*, regulations may be made:

84. (1) ...

(a) respecting the structural design and the maintenance of any building or other structure;

(b) respecting the use, operation and maintenance of

(i) boilers and pressure vessels,

(ii) escalators, elevators and other devices for moving passengers or freight,

(iii) equipment for the generation, distribution or use of electricity, and

(iv) gas or oil burning equipment or other heat generating equipment;

(c) respecting the ventilation, lighting and temperature of places of employment and prescribing the minimum amount of space for employees;

(e) respecting the guarding and fencing of machinery, equipment and places;

(f) respecting the handling, transportation, storage, use and disposal of substances or devices dangerous to the safety or health of employees;

(g) prescribing the standards for protective clothing and equipment to be used by employees and the use of, and the responsibility for providing, such clothing and equipment;

avis de correction. Il peut faire de même s'il découvre un danger en cours d'inspection. Les directives de l'inspecteur peuvent être référées en appel au Conseil canadien des relations du travail.

<sup>a</sup> À l'article 84.1, la loi fédérale habilite le Ministre à exiger la création de comités d'hygiène et de sécurité dont au moins la moitié des membres doivent travailler à l'entreprise sans toutefois participer à la direction, et avoir été choisis par les autres travailleurs ou par le syndicat. Les fonctions des comités d'hygiène et de sécurité ressemblent à celles des comités de santé et de sécurité constitués en vertu de la *Loi*. Enfin, à l'art. 84, la loi fédérale délègue au gouverneur en conseil, en matière de santé et de sécurité des personnes employées dans le cadre d'une entreprise fédérale, des pouvoirs réglementaires étendus et comparables à ceux de la *C.S.S.T.* Mentionnons par exemple qu'il peut <sup>d</sup> entre autres faire des règlements:

84. (1) ...

a) concernant le plan de la charpente d'un bâtiment ou autre structure et l'entretien d'un bâtiment ou autre structure;

b) concernant l'utilisation, la mise en service et l'entretien

(i) des chaudières et récipients soumis à une pression interne,

(ii) des escaliers mécaniques, ascenseurs et autres dispositifs destinés au transport des personnes ou du matériel;

(iii) de l'outillage servant à la production, la distribution ou à l'utilisation de l'électricité, et

(iv) de brûleurs à gaz ou à pétrole ou d'autres appareils générateurs de chaleur;

c) concernant l'aération, l'éclairage et la température des lieux de travail, et prescrivant l'espace minimum exigé pour les employés;

e) concernant la surveillance et le clôturage des appareils, de l'outillage et des lieux;

f) concernant la manipulation, le transport, l'entreposage et l'utilisation et la manière de disposer de substances ou engins compromettant la sécurité ou la santé des employés;

g) prescrivant les normes applicables aux vêtements et accessoires protecteurs que doivent porter les employés, régissant leur utilisation et précisant qui doit les fournir;

(h) prescribing the age, the health and physical requirements and the qualifications of persons who may be employed in particular occupations;

(j) prescribing mechanical standards for vehicles and equipment;

(l) respecting the reporting and investigation of accidents and dangerous occurrences;

(n) respecting the adoption and implementation of appropriate safety codes;

(o) prescribing first-aid facilities and the provision of first-aid training and the services of first-aid attendants . . . .

The *Act* and Part IV of the *Canada Labour Code* are thus similar in letter and spirit. Additionally, the federal act has been substantially revised and made more specific by S.C. 1984, c. 39, and it appears that these amendments are in turn based at least in part on the *Act* and probably on other provincial legislation. Thus, the new s. 79.1, which only describes or codifies earlier law, resembles s. 2 of the *Act*. It provides:

79.1 The purpose of this Part is to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies.

We may also note the new s. 97(2), providing authority for agreements respecting the use of provincial employees as safety officers for the purposes of the federal act.

Differences certainly exist between the two statutes but, both in letter and spirit, they have much more in common than separating them.

## 2. *Analysis and Characterization of the Act*

None of the counsel disputed, and I do not think anyone could dispute, that the aim sought by the legislator in the *Act* is, as indicated in s. 2, "the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers". In constitutional terms, however, the ultimate purpose of legislation, in this case the health and

h) prescrivant les conditions d'âge, de santé, d'état physique et de compétence auxquelles doivent satisfaire les personnes susceptibles d'être employées à certains travaux;

j) prescrivant les normes mécaniques applicables aux véhicules et à l'équipement;

l) concernant les rapports et les enquêtes à faire sur les accidents et les situations dangereuses;

n) concernant l'adoption et la mise en application de codes de sécurité appropriés;

o) prescrivant les installations de premiers soins à fournir, la formation à donner en matière de premiers soins et les services à assurer par les préposés aux premiers soins; . . .

C'est donc dire que la *Loi* et la partie IV du *Code canadien du travail* s'apparentent par la lettre et par l'esprit. D'ailleurs, la loi fédérale a été substantiellement remaniée et particularisée par S.C. 1984, chap. 39, et il semble que ces modifications s'inspirent à leur tour, au moins en partie, de la *Loi* et probablement d'autres législations provinciales. Ainsi, le nouvel art. 79.1, qui ne fait que décrire ou codifier le droit antérieur, ressemble à l'art. 2 de la *Loi*. Il prescrit:

79.1 La présente Partie a pour raison d'être de prévenir les accidents et les maladies survenant au cours de l'occupation d'un emploi visé par la présente Partie ou qui en résultent ou y sont liés.

Notons également le nouveau par. 97(2) qui permet des accords prévoyant l'utilisation de fonctionnaires provinciaux à titre d'agents de sécurité pour fins d'application de la loi fédérale.

Certes, les deux lois comportent des différences mais, par l'esprit et la lettre, elles se ressemblent bien plus qu'elles ne diffèrent.

## 2. *Analyse et qualification de la Loi*

Aucun des procureurs n'a contesté, et personne ne peut contester je pense, que la fin poursuivie par le législateur dans la *Loi* soit, comme le prescrit l'art. 2, «l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs». Mais, au plan constitutionnel, la finalité d'une loi, en l'occurrence, la

safety of the worker, does not suffice to justify the specific means used to attain that purpose. To take an obvious and perhaps simplistic example, a province could not constitutionally, for a health and safety purpose, impose an import tax on products or equipment it thought to be dangerous. Clearly, the constitutionality of the *Act* is not in question here. The only question is as to its application to federal undertakings. However, in entering the field of prevention of accidents in the workplace, as the legislator has the power to do, and in using, as probably could not be avoided in prevention matters, means such as the right of refusal, protective re-assignment, detailed regulations, inspection and remedial orders to "establishments" within the meaning of the *Act*—that is, "all the installations and equipment grouped on one site and organized under the authority of one person or of related persons in view of producing or distributing goods or services . . ."—the legislator could not fail to enter directly and massively into the field of working conditions and labour relations on the one hand and, on the other—though these are two elements of the same reality—into the field of the management and operation of undertakings. In so doing, the legislator precluded itself from aiming at and regulating federal undertakings by the *Act*.

I think it is clear that on its face the *Act* principally treats working conditions, labour relations and the management of an undertaking.

#### Working Conditions

No statutory definition exists of the phrase "working conditions". The legislator sometimes uses the phrase with different meanings. Over the years the courts and academic commentators have proposed many and varied definitions, derived from many legislative contexts, none of which do I find necessary nor advisable to adopt. I think it is sufficient for the purposes of this trilogy to define working conditions very generally: working conditions are conditions under which a worker or workers, individually or collectively, provide their services, in accordance with the rights and obligations

santé et la sécurité du travailleur, ne suffit pas à justifier les moyens spécifiques employés pour l'atteindre. Pour prendre un exemple évident et peut-être simpliste, une province ne saurait constitutionnellement, dans un but de santé et de sécurité, frapper d'une taxe d'importation des produits ou des appareils qu'elle jugerait dangereux. Sans doute n'est-il pas question en l'espèce d'inconstitutionnalité de la *Loi*. Seule est contestée son applicabilité à des entreprises fédérales. Mais en entrant dans le champ de la prévention des accidents sur les lieux du travail, comme il est en son pouvoir de le faire, et en utilisant, comme il ne pouvait probablement pas éviter de le faire en matière de prévention, des moyens comme le droit de refus, le retrait préventif, la réglementation détaillée, l'inspection et les avis de correction des «établissements» au sens de la *Loi*—c'est-à-dire «l'ensemble des installations et de l'équipement groupés sur un même site et organisés sous l'autorité d'une même personne ou de personnes liées, en vue de la production ou de la distribution de biens ou de services . . .»—le législateur ne pouvait manquer d'entrer directement et massivement d'une part dans le domaine des conditions de travail et des relations de travail et, d'autre part,—mais ce sont là les deux volets d'une même réalité—dans le domaine de la gestion et des opérations des entreprises. Par le fait même, il s'interdisait de viser et d'atteindre par sa loi les entreprises fédérales.

Il me paraît manifeste en effet qu'à sa face même, la *Loi* vise principalement les conditions de travail, les relations de travail et la gestion de l'entreprise.

#### Conditions de travail

Il n'existe pas de définition de l'expression «conditions de travail» dans la *Loi*. Le législateur utilise parfois l'expression dans des sens différents. La jurisprudence et la doctrine ont proposé depuis des années un grand nombre de définitions diverses, tirées de contextes législatifs multiples, auxquelles il n'est ni nécessaire ni prudent de s'attacher. Il me paraît suffisant, pour les fins de cette trilogie, de définir très généralement les conditions de travail: il s'agit des conditions en vertu desquelles un travailleur ou des travailleurs, individuellement ou collectivement, effectuent leur prestation de tra-

included in the contract of employment by the consent of the parties or by operation of law, and under which the employer receives those services. Legislation adds minimal statutory conditions to negotiated agreements, as is the case for example with the minimum wage, days off and working hours. The public order status of the *Act* means that its provisions are incorporated into any contract of employment concluded between an employer and a worker. That these provisions are in the nature of working conditions appears most clearly when one considers that it is possible to increase the minimal protection provided by the legislator through union or individual negotiation (s. 4(2) of the *Act*). Additionally, there is nothing to prevent the conditions of the *Act* being incorporated in collective agreements so that they might be subject to the grievance settlement procedure in addition to the remedies provided by the *Act*.

Unlike a workmen's compensation scheme, such as that in question in the *Workmen's Compensation Board* case, the preventive provisions dealing with occupational health and safety fall within the scope of the contract of employment. The essence of legislation the purpose of which is to safeguard the health of workers is that it articulates the terms of the contract of employment, in the same way as does a collective agreement which contains preventive clauses dealing with occupational health and safety. In the case at bar, for example, there is a collective agreement between Bell Canada and the mis en cause union containing a clause on the protective re-assignment of pregnant women, less favourable than that contained in the *Act* and accordingly void if the *Act* is applicable but, if the *Act* is not applicable, the mis en cause worker may take advantage of that clause. Similarly, in *Alltrans* the collective agreement in effect between the parties imposed on the employer an obligation to defray the cost of safety boots incurred by its employees.

It is in the sense defined above that I believe the term "working conditions" in s. 9 of the *Act*, which

vail, conformément à des droits et obligations inclus au contrat de travail par le consentement des parties ou par la loi, et en vertu desquelles l'employeur reçoit cette prestation. Les lois ajoutent des conditions minimales à des conventions négociées, comme c'est le cas par exemple pour le salaire minimum, les jours chômés et les heures de travail. Le statut d'ordre public de la *Loi* emporte que ses dispositions deviennent incorporées à tout contrat de travail intervenu entre un employeur et un travailleur. Le caractère de conditions de travail de telles dispositions apparaît des plus évidents quand on considère qu'il est possible d'accroître la protection minimale consentie par le législateur par le biais de la négociation syndicale ou individuelle (deuxième alinéa de l'art. 4 de la *Loi*). Par surcroît, rien n'interdit d'intégrer les conditions de la *Loi* aux conventions collectives afin de bénéficier de la procédure de règlement de griefs, en sus des recours de la *Loi*.

Contrairement à un régime d'indemnisation de victimes d'accidents du travail, tel que celui qui fut l'objet d'un litige dans la décision *Workmen's Compensation Board*, les dispositions préventives portant sur la santé et la sécurité des travailleurs sont donc du ressort du contrat de travail: il est de l'essence d'une disposition législative ayant pour objet la préservation de la santé des travailleurs de préciser les termes du contrat de travail, tout comme le fait une convention collective qui comporte des clauses préventives portant sur la santé et la sécurité des travailleurs. Ainsi, en l'espèce, y avait-il entre Bell Canada et le Syndicat mis en cause, une convention collective comportant une clause sur le retrait préventif de la femme enceinte, moins favorable à certains égards que celle prévue par la *Loi* et par conséquent nulle si la *Loi* est applicable, mais dont la travailleuse mise en cause s'est effectivement prévaluée et dont elle pouvait se prévaloir si la *Loi* est inapplicable. De même, dans *Alltrans*, la convention collective en vigueur entre les intéressés imposait-elle à l'employeur l'obligation de défrayer le coût des chaussures sécuritaires, encouru par ses employés.

C'est dans le sens défini plus haut qu'il faut je pense entendre l'expression «conditions de travail»

gives a worker his or her chief "general right", must be understood. Section 9 states:

9. Every worker has a right to working conditions that have proper regard for his health, safety and physical well-being. [Emphasis added.]

However, the legislator uses the phrase in a different sense in s. 40 of the *Act* in relation to the re-assignment of pregnant women. Here the phrase "working conditions [which] may be physically dangerous" actually refers to "work environment". Nevertheless what in ss. 40 and 41 in fact is a working condition in the sense of the definition given above is the right itself of the pregnant worker to a new assignment or to re-assignment accompanied by the advantages and benefits attached thereto by the *Act*.

Analysis of the *Act*, and in particular ss. 2 to 57, indicates that in order to carry out its purpose, the *Act* regulates the respective rights and obligations of workers and employers under the contract of employment.

Section 2, which in its first paragraph states that the purpose of the *Act* is preventive, namely "the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers", may in a sense be regarded as stating a negative purpose. This entails, for example, the prevention of job-related accidents. But the positive side of this purpose and the means of attaining it are designed to ensure that workers have working conditions that will not impair their health, safety and physical well-being. That is, stated as a single proposition, the philosophy underlying the entire *Act*.

I have already referred to s. 4, which allows the parties to provide by agreement for more advantageous conditions than those in the *Act* and which does not prohibit incorporating the provisions of the *Act* in collective agreements to be included among those terms of the agreement subject to the grievance settlement procedure.

I have cited s. 9, which deals expressly with working conditions.

Sections 12 to 31, on the right of refusal, allow workers, subject to the conditions stated therein, to

de l'art. 9 de la *Loi* qui confère au travailleur son «droit général» principal:

9. Le travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique. [Je souligne.]

Par ailleurs, c'est dans un sens différent que le législateur utilise l'expression à l'art. 40 de la *Loi*, relatif au retrait préventif de la femme enceinte.

L'expression «conditions de travail [qui] comportent des dangers physiques» y signifie plutôt «milieu du travail». Ce qui, dans l'art. 40 et l'art. 41, est vraiment une condition de travail au sens de la définition donnée plus haut, c'est le droit de la travailleuse enceinte à une nouvelle affectation ou au retrait préventif assorti des avantages et bénéfices que la *Loi* y attache.

L'analyse de la *Loi*, et particulièrement de ses art. 2 à 57, révèle que, pour atteindre son objet, elle régleme les droits et obligations respectifs des travailleurs et des employeurs dans le cadre du contrat de travail.

L'article 2 qui, à son premier alinéa, énonce l'objectif de la *Loi* comme un objectif de prévention, savoir «l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs», peut être considéré en un sens comme énonçant un objectif négatif. Il s'agit par exemple de prévenir les accidents du travail. Mais l'envers positif de cet objectif et le moyen de l'atteindre, c'est d'assurer au travailleur des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique. Telle est, en une proposition, la philosophie qui inspire toute la *Loi*.

J'ai déjà référé à l'art. 4 qui permet de stipuler conventionnellement des conditions plus avantageuses que celles de la *Loi* et qui n'interdit pas d'incorporer les dispositions de la *Loi* aux conventions collectives pour les sanctionner par la procédure de règlement des griefs.

J'ai cité l'art. 9 qui porte expressément sur les conditions de travail.

Quant aux art. 12 à 31, relatifs au droit de refus, ils permettent au travailleur, sous réserve

refuse to execute their primary obligation, to provide their services, the *Act* thereby intervening at the heart of the contract of employment between the worker and the employer.

Given that, under s. 14 of the *Act*, workers are deemed to be at work when they exercise the right of refusal, they are entitled to their wages, as are the other workers put out of work by that refusal: s. 28. It is true they must always remain available and may be assigned temporarily to other duties. However, such a temporary assignment, which I note in passing affects the right of management, is no more than a different form of service. As for the wages, they are, from the standpoint of the employer, the essential counterpart of the services.

Sections 32 to 48, on the protective re-assignment of workers exposed to a contaminant which entails danger to them and the re-assignment of pregnant workers and breast-feeding workers, give those affected the right to request assignment to other duties, which is of the very essence of the contract of employment and is clearly a working condition. They also confer the right to refuse to provide services until the assignment has been given or the danger has ceased, or until the pregnancy or breast-feeding is at an end.

In the case of a protective re-assignment or protective re-assignment of a pregnant woman, the workers are still entitled under ss. 36 and 42 to five days' wages although they have ceased to work. They are also entitled to benefits amounting to about 90 percent of their wages. These benefits are paid to them by the C.S.S.T. from funds contributed by employers. They also retain the benefits connected with the employment—ss. 39 and 43—and are entitled to be eventually returned to their regular jobs: ss. 38 and 43.

Whatever definition is accepted of "working conditions", it seems inconceivable to me that it should not include a worker's obligation to provide his or her services and the employer's obligation to pay his or her wages. Specifically, the rights of refusal, protective re-assignment and re-assign-

des conditions qu'ils prescrivent, de refuser sa prestation essentielle, la prestation de travail, intervenant par là au cœur du contrat de travail qui lie le travailleur et l'employeur.

<sup>a</sup> Par ailleurs, suivant l'art. 14 de la *Loi*, le travailleur étant réputé être au travail lorsqu'il exerce le droit de refus, il a droit à son salaire de même que les autres travailleurs privés de travail par son refus: art. 28. Il est vrai qu'ils doivent tous demeurer disponibles et qu'ils peuvent être affectés temporairement à d'autres tâches. Mais cette affectation temporaire qui, soit dit en passant, touche au droit de gestion, n'est qu'une forme différente de la prestation de travail. Quant au salaire, il est, du point de vue de l'employeur, la contrepartie essentielle de la prestation de travail.

<sup>b</sup> Les articles 32 à 48, relatifs au retrait préventif du travailleur exposé à un contaminant qui comporte pour lui des dangers et au retrait préventif de la travailleuse enceinte et de la travailleuse qui allaite, confèrent d'abord aux intéressés le droit de demander l'affectation à d'autres tâches, qui est de l'essence même du contrat de travail et qui constitue clairement une condition de travail. Ils confèrent également le droit de refuser la prestation de travail jusqu'à ce que l'affectation ait été accordée ou que le danger ait cessé, ou que la grossesse ou l'allaitement soient terminés.

<sup>c</sup> Dans le cas du retrait préventif et du retrait préventif de la femme enceinte, le travailleur ou la travailleuse enceinte ont quand même droit, en vertu des art. 36 et 42, à cinq jours de salaire quoiqu'ils aient cessé de travailler. Ils ont aussi droit à des prestations équivalant à environ 90 p. 100 de leur salaire. Ces prestations leur sont versées par la C.S.S.T. à même des fonds auxquels les employeurs contribuent. En outre, ils conservent les avantages liés à l'emploi—art. 39 et 43—et ont le droit d'être éventuellement réintégrés à leur emploi régulier: art. 38 et 43.

<sup>d</sup> Quelle que soit la définition que l'on accepte des «conditions de travail», il me paraît impensable qu'elle ne comprenne pas l'obligation pour le travailleur de fournir sa prestation de travail et celle pour l'employeur de lui payer son salaire. Or précisément, le droit de refus, le retrait préventif ainsi

ment of pregnant women, cardinal rights conferred on the worker by the *Act*, authorize workers to withhold their services.

If the right to refuse to work, the continuation of the right to wages and other benefits, availability, assignment to other duties and the right to return to the employment at the end of the assignment or cessation of work are not working conditions, I do not know what is. The fact that the purpose of these rights is to protect workers' health and safety does not change the nature of these conditions.

It may be noted that the right of refusal is not, except in particular details, an innovation of the *Act*. It had already been recognized by arbitrators and the courts: "Difficultés d'application de la Loi sur la santé et la sécurité du travail", by Daniel Rochefort, in *Les aspects juridiques de la santé et de la sécurité au travail* (1982), Formation permanente du Barreau du Québec, cours 64, at pp. 30-32.

Sections 49 and 51, on the obligations of workers and the obligations of the employer, contain a number of provisions commonly found in collective agreements, where they are also regarded as working conditions.

Monet J.A. in the Court of Appeal, as well as appellants and the Attorney General of Quebec, concluded that the *Act* does not relate to working conditions in the traditional sense, or at least not working conditions within the meaning of the *Labour Code* or the *Act respecting labour standards* ("A.L.S."), which, I note in passing, replaced the old *Minimum Wage Act*, R.S.Q. 1977, c. S-1. In their view only the conditions regulated by these two Acts are true working conditions. Yet this is an argument which works against their position.

Section 40 of the *Act* is not the only provision which sets forth the right of a pregnant woman to re-assignment. The A.L.S. provides for a similar right:

que le retrait préventif de la femme enceinte, droits cardinaux conférés au travailleur par la *Loi*, autorisent le travailleur à ne pas fournir sa prestation de travail.

<sup>a</sup> Si le droit de refuser la prestation de travail, la continuation du droit au salaire et aux autres avantages, la disponibilité, l'affectation à d'autres tâches et le droit de réintégrer son emploi à la fin de l'affectation ou de la cessation de travail ne constituent pas des conditions de travail, je ne vois pas ce qui pourrait bien en constituer. Le fait que ces droits aient pour but de protéger la santé et la sécurité des travailleurs ne change pas la nature de ces conditions.

Mentionnons que le droit de refus n'est pas, sauf dans ses modalités particulières, une innovation de la *Loi*. Les arbitres de griefs et la jurisprudence l'avaient déjà reconnu: «Difficultés d'application de la Loi sur la santé et la sécurité du travail», par Daniel Rochefort, dans *Les aspects juridiques de la santé et de la sécurité au travail* (1982), Formation permanente du Barreau du Québec, cours 64, aux pp. 30 à 32.

Quant aux art. 49 et 51, relatifs aux obligations des travailleurs et aux obligations de l'employeur, ils renferment nombre de dispositions que l'on retrouve couramment dans les conventions collectives où elles sont là aussi considérées comme des conditions de travail.

Le juge Monet en Cour d'appel de même que les appelantes et le procureur général du Québec soutiennent que la *Loi* ne porte pas sur les conditions de travail au sens traditionnel du terme, ou du moins pas sur les conditions de travail au sens du *Code du travail* ou de la *Loi sur les normes du travail* («L.N.T.») laquelle, incidemment, remplace l'ancienne *Loi sur le salaire minimum*, L.R.Q. 1977, chap. S-1. Selon eux, seules les conditions réglementées par ces deux lois seraient de véritables conditions de travail. Or c'est là un argument qui se retourne contre leur position.

L'article 40 de la *Loi* n'est pas la seule disposition qui énonce le droit au retrait préventif de la femme enceinte. La L.N.T. prévoit semblable droit:

122. ...

An employer must of his own initiative transfer a pregnant employee if her conditions of employment are physically dangerous to her or her unborn child. The employee may refuse the transfer by presenting a medical certificate attesting that her conditions of employment are not dangerous as alleged.

The connection between "condition of employment" and the right to re-assignment is plain. Section 94 of the *A.L.S.* states:

94. Notwithstanding section 93, an agreement or a decree may grant an employee a more advantageous condition of employment than required in a standard prescribed by this act or the regulations. [Emphasis added.]

The presence of the right of protective re-assignment in the *A.L.S.* and in the *Act* is significant in many respects. Counsel for the *C.S.S.T.* argued that the "health" purpose distinguishes the *Act* from the *A.L.S.* and the *Labour Code*. A close reading of the *A.L.S.* indicates that many of the standards it contains are designed to protect the health of workers. This is true of provisions prescribing the maximum number of working hours, a minimum weekly rest period, the right to maternity leave and so on:

52. For the purposes of computing overtime, the regular workweek is forty-four hours except in the cases where it is fixed by regulation of the Government.

78. Subject to the application of paragraph 12 of section 39 or of section 53, an employee is entitled to a weekly minimum rest period of twenty-four consecutive hours.

79. Unless otherwise provided in a collective agreement or a decree, the employer must grant to an employee a rest period of thirty minutes, without pay, for meals, for a period of five consecutive hours of work.

89. The Government, by regulation, may fix labour standards respecting the following matters:

(6) the right to a maternity leave and, as the case may be, the indemnity attached to such leave, the terms and conditions of application, the duration and distribution of such leave and, generally, the rights and benefits granted to a pregnant employee where she is or is deemed to be at work;

122. ...

Un employeur doit, de son propre chef, déplacer une salariée enceinte si les conditions de travail de cette dernière comportent des dangers physiques pour elle ou pour l'enfant à naître. La salariée peut refuser ce déplacement sur présentation d'un certificat médical attestant que ces conditions de travail ne présentent pas les dangers allégués.

La qualification de «condition de travail» du droit au retrait préventif ne saurait faire de doute. L'article 94 de la *L.N.T.* énonce:

94. Malgré l'article 93, une convention ou un décret peut avoir pour effet d'accorder à un salarié une condition de travail plus avantageuse qu'une norme prévue par la présente loi ou les règlements. [Je souligne.]

La présence du droit au retrait préventif tant dans la *L.N.T.* que dans la *Loi* est révélatrice à bien des égards. Le procureur de la *C.S.S.T.* soutient que l'objectif de la «santé» distingue la *Loi* de la *L.N.T.* et du *Code du travail*. Un examen attentif de la *L.N.T.* démontre que plusieurs des normes qui y sont énoncées ont pour objectif la santé des travailleurs. Il en va ainsi des dispositions qui prescrivent un nombre maximal d'heures de travail, une période minimale de repos hebdomadaire, le droit à un congé de maternité, etc.:

52. Aux fins du calcul des heures supplémentaires, la semaine normale de travail est de quarante-quatre heures, sauf dans les cas où elle est fixée par règlement du gouvernement.

78. Sous réserve de l'application du paragraphe 12° de l'article 39 ou de l'article 53, un salarié a droit à un repos hebdomadaire d'une durée minimale de vingt-quatre heures consécutives.

79. Sauf une disposition contraire d'une convention collective ou d'un décret, l'employeur doit accorder au salarié, pour le repas, une période de trente minutes sans salaire au-delà d'une période de travail de cinq heures consécutives.

89. Le gouvernement peut fixer, par règlement, des normes du travail portant sur les matières suivantes:

6° le droit à un congé de maternité et, le cas échéant, l'indemnité afférente à ce congé, les modalités d'application, la durée et la répartition de ce congé et, de façon générale, les droits et avantages accordés à une salariée enceinte lorsqu'elle est au travail ou réputée l'être;

(8) tools, showers, cloakrooms and rest areas.  
[Emphasis added.]

Sections 15 to 35 of the *Regulation respecting labour standards*, R.R.Q., 1981, c. N-1.1, r. 3, adopted pursuant to s. 89(6) of the *A.L.S.*, provide that the length of maternity leave may vary in accordance with the risk of miscarriage or danger to the health of the mother or unborn child. The return to work is also dependent on the mother's health.

No valid distinction can be made on these points between the *A.L.S.* and the *Act*. These two statutes prescribe standards of safety which are all concerned with the worker's well-being. In the context of international law, the academic author Éric David notes the interrelationship of these standards:

[TRANSLATION] The right to health is also the right of an individual not to have his or her health threatened by the exploitation of his or her services. In fact, an individual's health is threatened when he or she is required to work for starvation wages whatever the conditions. Accordingly, any standard intended to protect workers against the excesses of such exploitation is part of the right to health even though it may be of a social rather than "medical" nature. This is true of standards prohibiting forced labour, the employment of children under an age fixed by law and of young people in work likely to adversely affect their health; the same is also true of standards which recognize the "right to a fair and adequate wage", the right to social security, "the right to rest and recreation . . . and a reasonable limitation on the length of work and periodic leave", and so on.

(Éric David, "Le droit à la santé comme droit de la personne humaine" (1985), 2 *R.Q.D.I.* 63, at pp. 73-74.)

The *A.L.S.* and the *Act* have other similar provisions. In addition to the right to re-assignment of a pregnant worker common to both statutes, the *Act*, like the *A.L.S.*, prohibits an employer from having work performed by a worker beyond the daily or weekly maximum number of hours fixed by regulation or by a worker who has not attained the prescribed minimum age (ss. 53(2), 223(11) and (12) of the *Act*). Though the purpose of such a measure is to ensure the health and safety of workers, this Court has held on several occasions

8° les outils, les douches, les vestiaires et les lieux de repos. [Je souligne.]

Les articles 15 à 35 du *Règlement sur les normes du travail*, R.R.Q. 1981, chap. N-1.1, r. 3, adoptés en vertu du par. 89(6) de la *L.N.T.* prévoient que la durée du congé de maternité peut varier en fonction du danger de fausse couche ou du danger pour la santé de la mère ou de l'enfant à naître. Le retour au travail est également subordonné à la santé de la mère.

Il ne peut, sur ces sujets, être fait de distinction utile entre la *L.N.T.* et la *Loi*. Ces deux lois prescrivent des normes de sécurité qui ont toutes trait au bien-être du travailleur. L'universitaire Éric David souligne dans le contexte du droit international la parenté de ces normes:

Le droit à la santé, c'est aussi le droit des individus de ne pas voir leur santé mise en péril à la suite de l'exploitation de leur force de travail. De fait, la santé d'un individu est menacée lorsqu'il est contraint de travailler pour un salaire de famine dans n'importe quelle condition. Dès lors, toute norme destinée à protéger les travailleurs contre les excès de cette exploitation relève du droit à la santé même si elle est de caractère plutôt social que «médical». Ainsi en va-t-il des normes qui interdisent le travail forcé, le travail des enfants au-dessous d'un âge fixé par la loi et celui des adolescents à des travaux de nature à compromettre leur santé; ainsi en va-t-il également des normes qui reconnaissent le «droit à une rémunération équitable et satisfaisante», le droit à la sécurité sociale, «le droit au repos et aux loisirs [. . .] et à une limitation raisonnable de la durée de travail et des congés périodiques», etc.

(Éric David, «Le droit à la santé comme droit de la personne humaine» (1985), 2 *R.Q.D.I.* 63, aux pp. 73 et 74.)

La *L.N.T.* et la *Loi* présentent d'autres dispositions analogues. Outre le droit au retrait préventif de la travailleuse enceinte qui est commun à ces deux lois, la *Loi* interdit à un employeur, à l'instar de la *L.N.T.*, de faire exécuter un travail par un travailleur au-delà de la durée maximale quotidienne ou hebdomadaire fixée par règlement ou par un travailleur n'ayant pas atteint l'âge minimal prescrit (par. 53(2), 223(11) et (12) de la *Loi*). Quoique de telles mesures aient comme objectif la santé et la sécurité des travailleurs, il a

that legislation on working hours is within the exclusive jurisdiction of the federal Parliament in that it deals with "working conditions" (*Postal Service Case 1948; Bell Canada 1966*). No valid distinction can be made between the minimum age required to work, the daily or weekly maximum number of hours of work and the right to protective re-assignment, especially as these standards are all contained in the *Act*, "the object of [which] is the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers" (s. 2).

In all these cases, the purpose of the legislation—the worker's health and safety—cannot be distinguished from the means, working conditions, by which the purpose is achieved. It is also significant that it is the Minister of Labour who is responsible for administering the *Act*, as opposed to the Minister of Health and Social Services, who is responsible for "the application of the Acts and regulations respecting health and social services" (see s. 336 of the *Act*, s. 1 of the *Act respecting the Ministère de la Santé et des Services sociaux*, R.S.Q., c. M-19.2, Decree 1237-81, May 1, 1981, (1981) 113 G.O. II 2155, and Decree 2646-85, December 13, 1985, (1986) 118 G.O. II 169).

Counsel for the C.S.S.T. further argued that the worker's rights to health and safety are fundamental rights rather than working conditions. To begin with, it should be noted that the scope of s. 46 of the Quebec *Charter of human rights and freedoms*, which provides that "Every person who works has a right, in accordance with the law, to fair and reasonable conditions of employment which have proper regard for his health, safety and physical well-being" (emphasis added), is still subject, as the Quebec legislator himself has noted, to the constitutional division of powers:

55. The Charter affects those matters that come under the legislative authority of Québec.

The principle according to which a province, just like Parliament for that matter, cannot legislate in relation to fundamental rights except in fields falling within its legislative jurisdiction has

été décidé par cette Cour que la législation sur les heures de travail est, pour le secteur fédéral, du ressort exclusif du Parlement fédéral en ce qu'elle porte sur des «conditions de travail» (*Affaire du service postal 1948; Bell Canada 1966*). On ne peut valablement distinguer entre l'âge minimal requis pour travailler, la durée maximale quotidienne et hebdomadaire du travail et le droit au retrait préventif, d'autant plus que ces normes apparaissent toutes dans la *Loi*, qui «a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs» (art. 2).

Dans tous ces cas, il est impossible de dissocier la fin poursuivie—la santé et la sécurité du travailleur—du caractère de condition de travail qu'elle revêt. Il est aussi significatif que ce soit le ministre du Travail qui se charge de l'application de la *Loi*, par opposition au ministre de la Santé et des Services sociaux à qui il incombe pourtant de veiller à «l'application des lois et des règlements relatifs à la santé et aux services sociaux» (voir l'art. 336 de la *Loi*, l'art. 1 de la *Loi sur le ministère de la santé et des services sociaux*, L.R.Q., chap. M-19.2, le Décret 1237-81, 1<sup>er</sup> mai 1981, (1981) 113 G.O. II 2155, et le Décret 2646-85, 13 décembre 1985, (1986) 118 G.O. II 169).

Le procureur de la C.S.S.T. plaide de façon additionnelle que les droits du travailleur à la santé et à la sécurité sont des droits fondamentaux plutôt que des conditions de travail. Dans un premier temps, il faut noter que la portée de l'art. 46 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec qui stipule que «Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique» (je souligne) n'en reste pas moins assujettie, comme le rappelle le législateur québécois lui-même, au partage des compétences:

55. La Charte vise les matières qui sont de la compétence législative du Québec.

Le principe voulant qu'une province, tout comme le Parlement d'ailleurs, ne puisse légiférer en matière de droits fondamentaux qu'en ce qui a trait à sa compétence législative trouve aussi écho

also been confirmed in decisions of this Court. In *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226, the majority of the Court stated the following at p. 233:

"Human rights" without more is itself not such a free-standing program in the sense that not all such rights, and not all means by which such rights may be protected, fall in pith and substance within one of the heads of power in s. 92. Rather, provincial legislation protecting aspects of human rights may find constitutional validity only to the extent that it is, outside of its association with human dignity or liberty, independently valid under s. 92. [Emphasis added.]

What is perhaps the best argument against the submission of counsel for the C.S.S.T. on this point comes from the very wording of the international documents which are the basis of contemporary legislation on occupational health and safety. The Preamble to the *Constitution of the International Labour Organisation*, 15 U.N.T.S. 40, and Article 7 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 4, make it clear that the health of workers is part of their working conditions:

#### PREAMBLE

Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice;

And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required: as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures;

dans la jurisprudence de cette Cour. Dans *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226, la majorité de cette Cour s'est exprimée ainsi à la p. 233:

<sup>a</sup> L'expression «droits de la personne» sans plus ne constitue pas en soi un programme isolé en ce sens que ce ne sont pas tous ces droits et pas tous les moyens par lesquels ces droits peuvent être protégés qui, de par leur caractère véritable, relèvent de l'un des chefs de compétence énumérés à l'art. 92. Plutôt, la loi provinciale qui protège des aspects des droits de la personne ne peut être valide constitutionnellement que dans la mesure où elle est, outre son rapport avec la dignité ou la liberté de l'être humain, valide de manière indépendante en vertu de l'art. 92. [Je souligne.]

Le meilleur argument qui s'oppose à la prétention du procureur de la C.S.S.T. sur ce point provient peut-être du texte même des documents internationaux qui ont inspiré la législation contemporaine en matière de santé et de sécurité du travail. Le Préambule de la *Constitution de l'Organisation internationale du Travail*, 15 R.T.N.U. 41, et l'art. 7 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 13, font clairement ressortir que la santé des travailleurs s'inscrit dans le cadre de leurs conditions de travail:

#### PRÉAMBULE

Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

<sup>b</sup> Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe «à travail égal, salaire égal», l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues;

[1988] 1 R.C.S.

BELL CANADA C. QUÉBEC (CSST), *Le juge Beetz*

807

*Whereas* also the failure of any nation to adopt human conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries;

The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, and with a view to attaining the objectives set forth in this Preamble, agree to the following Constitution of the International Labour Organisation: [Emphasis added.]

(Preamble of *I.L.O. Constitution*.)

*Article 7*

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:

(a) remuneration which provides all workers, as a minimum, with:

(i) fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work;

(ii) a decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the present Covenant;

(b) safe and healthy working conditions;

(c) equal opportunity for everyone to be promoted in his employment to an appropriate higher level, subject to no considerations other than those of seniority and competence;

(d) rest, leisure and reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay, as well as remuneration for public holidays. [Emphasis added.]

(Article 7 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.)

I am therefore of the view that this argument based on fundamental rights must fail. It is worthy of mention that many courts of appeal across the country have decided that provisions of provincial human rights charters which prohibit discrimination in labour relations do not apply to federal undertakings (*Re Forest Industries Flying Tankers Ltd. and Kellough* (1980), 108 D.L.R. (3d) 686 (B.C.C.A.); *Re Canadian Pacific Ltd. and*

*Attendu* que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays;

<sup>a</sup> Les Hautes Parties Contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, et en vue d'atteindre les buts énoncés dans ce préambule, approuvent la présente Constitution de l'Organisation internationale du Travail: [Je souligne.]

(Préambule de la *Constitution de l'O.I.T.*)

*Article 7*

<sup>c</sup> Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment:

<sup>d</sup> a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs:

i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail;

ii) Une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte;

b) La sécurité et l'hygiène du travail;

c) La même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes;

<sup>e</sup> d) Le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés. [Je souligne.]

<sup>h</sup> (Article 7 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.)

<sup>i</sup> Je suis donc d'avis que cet argument fondé sur les droits fondamentaux doit échouer. Il n'est pas dénué d'intérêt de rappeler que les cours d'appel du pays ont aussi décidé que les dispositions des chartes provinciales qui interdisent la discrimination en matière de droit du travail ne s'appliquent pas aux entreprises fédérales (*Re Forest Industries Flying Tankers Ltd. and Kellough* (1980), 108 D.L.R. (3d) 686 (C.A.C.-B.); *Re Canadian*

*Attorney-General of Alberta* (1980), 108 D.L.R. (3d) 738 (Alta. C.A.) and *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381 (F.C.A.)

#### Labour Relations

The right of refusal, protective re-assignment and the re-assignment of pregnant women and breast-feeding workers are specific rights of workers corresponding to correlative obligations of employers regarding remedial action, assignment, payment of wages and other benefits. I have tried to show that these rights and obligations are working conditions. However, because of this correlation, they also represent labour relations between workers and employers. The same observation is true of the general rights and obligations of workers under the *Act*.

The general rights conferred on the worker are rights which he or she may assert chiefly against the employer. This can readily be seen when one considers the general obligations of the employer, set out in s. 51. I will return to this below.

In addition, the worker's obligations, set out in s. 49, are obligations which are undoubtedly in part imposed on him or her in respect of his or her fellow-workers, but chiefly in respect of the employer. For example, the obligation to take measures to protect his or her health, safety or physical well-being is not legally an obligation the worker owes to himself or herself, but primarily an obligation owed to the employer, who cannot protect the employee's health and safety without his or her co-operation. If a worker withholds this, he or she may be liable to disciplinary measures which may result in a dispute and arbitration: this is a typical problem of labour relations.

I now return to the general obligations imposed on the employer by s. 51. They can to some extent be regarded as obligations owed to the state, especially as in addition they are also, like the *Act* as a whole, accompanied by penal sanctions contained in Chapter XIV, but the *Act* imposes these general obligations specifically for the benefit of the

*Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta* (1980), 108 D.L.R. (3d) 738 (C.A. Alta.) et *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381 (C.A.F.)

#### Relations de travail

Le droit de refus, le retrait préventif et le retrait préventif de la femme enceinte et de la travailleuse qui allaite sont des droits particuliers des travailleurs auxquels correspondent des obligations corrélatives des employeurs en matière de correction, d'affectation, de paiement de salaire et d'autres avantages. J'ai tenté de démontrer que ces droits et ces obligations sont des conditions de travail. Mais, à cause de cette corrélation, il s'agit également de relations de travail entre travailleurs et employeurs. La même observation vaut pour les droits et obligations généraux des travailleurs en vertu de la *Loi*.

Les droits généraux conférés au travailleur sont des droits qu'il peut faire valoir principalement contre l'employeur. On s'en rend surtout compte lorsque l'on considère les obligations générales de l'employeur, énumérées à l'art. 51. J'y reviens.

Par ailleurs les obligations du travailleur, énumérées à l'art. 49, sont des obligations qui lui sont imposées pour partie, sans doute, vis-à-vis de ses compagnons de travail, mais surtout vis-à-vis de l'employeur. Par exemple, l'obligation de prendre les mesures pour protéger sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique n'est pas juridiquement une obligation qu'il a vis-à-vis de lui-même mais d'abord une obligation vis-à-vis de l'employeur qui ne peut sans collaboration assurer la santé et la sécurité de son employé. Si le travailleur y manque, il s'expose à des mesures disciplinaires qui pourront donner lieu à un différend et à un arbitrage; c'est là un problème typique de relations de travail.

Je reviens aux obligations générales imposées à l'employeur par l'art. 51. On peut en un certain sens les considérer comme des obligations vis-à-vis de l'État d'autant plus que, de façon additionnelle, elles sont aussi, comme l'ensemble de la *Loi*, assorties de sanctions pénales prévues au chapitre XIV; mais la *Loi* les impose spécifiquement vis-à-vis du

worker who is named expressly in most of the paragraphs of this section.

There is accordingly a general correlation between the rights and obligations of the worker and the employer, which leads me to the conclusion that these provisions deal with labour relations.

I therefore do not think that the *Act* is intended to protect the health and safety of people in the province in general. It governs relations between worker and employer as such, in the workplace or in the course of employment, subject to a contract of employment which may add to the minimum requirements of the *Act*, and relates to a key field of labour relations, that of the worker's health and safety.

This "labour relations" aspect is illustrated by the statutory definition of a worker in s. 1: the exceptions contained in this definition are taken from the *Labour Code* and their consequence is that the supervisory or managerial personnel of an undertaking do not benefit from the protection of the *Act* except, under s. 11, the right to protective re-assignment and the right to re-assignment of a pregnant woman. This is a typical hierarchical distinction of labour relations.

Moreover, most of the expressions defined in s. 1 are specific to the field of labour relations and several of them to the labour relations falling within the exclusive legislative jurisdiction of the Quebec Legislature, as opposed to the labour relations of federal undertakings. This is true of the following expressions:

"certified association" means a certified association within the meaning of the *Labour Code* (R.S.Q. c. C-27);

"employers' association" means a group organization of employers . . . having as its objects . . . assistance in the negotiation and application of collective agreements;

"union association" means a group of workers . . . having as its objects . . . the negotiation and application of collective agreements;

"labour commissioner" means a labour commissioner within the meaning of the *Labour Code*;

travailleur qu'elle nomme expressément à la plupart des alinéas de cet article.

Il y a donc une corrélation générale entre les droits et les obligations du travailleur et de l'employeur, ce qui me fait dire que ces dispositions portent sur les relations de travail.

Je ne pense donc pas que la *Loi* vise à protéger la santé et la sécurité des personnes en général dans la province. Elle régit les relations entre travailleur et employeur en tant que telles, sur les lieux du travail ou à l'occasion du travail et dans les cadres d'un contrat de travail qui peut ajouter aux exigences minimales de la *Loi*, et à propos d'un domaine-clef des relations de travail, celui de la santé et de la sécurité du travailleur.

Cette dimension «relation du travail» est mise en évidence par la définition du travailleur à l'art. 1: les exceptions que cette définition comporte sont tirées du *Code du travail* et ont pour conséquence que le personnel de direction ou les cadres de l'entreprise ne bénéficient pas de la protection de la *Loi* sauf, en vertu de l'art. 11, le droit au retrait préventif et le droit au retrait préventif de la femme enceinte. C'est là une distinction hiérarchique typique des relations de travail.

D'ailleurs, la plupart des expressions définies à l'art. 1 sont propres au domaine des relations de travail et plusieurs d'entre elles sont propres aux relations de travail qui relèvent de la compétence législative exclusive de la Législature du Québec par opposition aux relations de travail des entreprises fédérales. Ainsi en est-il des expressions suivantes:

«association accréditée»: une association accréditée au sens du *Code du travail* (L.R.Q. c. C-27);

«association d'employeurs»: un groupement d'employeurs [. . .] ayant pour buts [. . .] l'assistance dans la négociation et l'application de conventions collectives;

«association syndicale»: un groupement de travailleurs [. . .] ayant pour buts [. . .] la négociation et l'application de conventions collectives;

«commissaire du travail»: un commissaire du travail au sens du *Code du travail*;

“labour commissioner-general” means the labour commissioner-general within the meaning of the Labour Code;

“agreement” means . . . a collective agreement within the meaning of paragraph d of section 1 of the Labour Code . . . or another agreement relating to working conditions . . .;

“employer”;

“establishment”;

“workplace”;

“worker”.

Some of these expressions even seem to be squarely in conflict with the application of the *Act* to federal undertakings. Thus, the “certified association” mentioned in provisions such as ss. 69, 72 and 90 of the *Act* is a certified association within the meaning of the *Labour Code*. Such associations do not exist in federal undertakings, where unions are certified by the Canada Labour Relations Board.

In my opinion, the first fifty-seven sections of the *Act* manifestly deal with working conditions and labour relations. The same is largely true either directly or incidentally of a number of subsequent provisions, such as those contained in Chapter X, entitled “Inspection”, and Chapter XII, entitled “Regulations”. However, I will consider these provisions mainly from the point of view of the effect of the *Act* on the management and operation of the undertaking, which are also directly affected by the provisions in the first three chapters.

#### Management of Undertaking

The *Act* aims at and regulates the management and operations of an undertaking under its jurisdiction in two ways. The first is partial but important nevertheless. It results from the fact that the *Act* creates a system of partial co-management of the undertaking by the workers and the employer. The second way is much more comprehensive. It results from the fact that, while the health and safety of workers are the objectives of the *Act*, it is addressed primarily to the manager of an undertaking as such to attain these objectives, for the simple reason that it is the manager who has

«commissaire général du travail»: le commissaire général du travail au sens du Code du travail;

«convention»: . . . une convention collective au sens du paragraphe d de l'article 1 du Code du travail [ . . . ] ou une autre entente relative à des conditions de travail . . .;

«employeur»;

«établissement»;

«lieu de travail»;

«travailleurs».

Certaines de ces expressions paraissent même carrément incompatibles avec l'application de la *Loi* aux entreprises fédérales. Ainsi, l'«association accréditée» dont il est question dans des dispositions comme l'art. 69, l'art. 72 et l'art. 90 de la *Loi* est une association accréditée au sens du *Code du travail*. Or il n'existe pas de telles associations dans des entreprises fédérales où les syndicats sont accrédités par le Conseil canadien des relations du travail.

À mon avis, les cinquante-sept premiers articles de la *Loi* portent manifestement sur les conditions et les relations de travail. Il en va de même en bonne partie soit directement, soit à titre incident, pour nombre de dispositions subséquentes telles celles que l'on trouve dans le chapitre X intitulé «Inspection» et le chapitre XII intitulé «Règlements». Mais j'en traiterai surtout au point de vue de l'effet de la *Loi* sur la gestion et les opérations de l'entreprise, qui cependant sont aussi directement atteintes par les dispositions des trois premiers chapitres.

#### Gestion de l'entreprise

C'est de deux façons que la *Loi* vise et atteint la gestion et les opérations de l'entreprise qui tombe sous son empire. La première façon est partielle mais quand même importante. Elle résulte du fait que la *Loi* instaure un régime de co-gestion partielle de l'entreprise par les travailleurs et l'employeur. La deuxième façon est beaucoup plus globale. Elle résulte du fait que, si la *Loi* a pour objectifs la santé et la sécurité des travailleurs, elle s'adresse principalement au gestionnaire de l'entreprise en tant que tel pour réaliser ces objectifs, pour la raison élémentaire que c'est lui qui a la

ownership and control of the undertaking, of "establishments", facilities, equipment, workplaces, the organization of work and the methods used to carry it out, techniques and rates of production, products used, procedures, materials, the construction of an establishment, the modification of facilities and so on.

After describing the essentially preventive purpose of the *Act* in the first paragraph of s. 2, the legislator in the second paragraph sets out the *Act's* second major principle:

This act provides mechanisms for the participation of workers, workers' associations, employers and employers' associations in the realization of its object.

In this latter provision the legislator is laying down a rule of at least partial co-management of the undertaking, co-management which moreover is intended to be established on a parity basis.

This rule is given effect chiefly in Chapters IV and V relating to health and safety committees and the safety representative.

The health and safety committees are established on a parity basis. At least half their members represent workers and are designated by them. They enjoy significant decision-making powers, including that of selecting the physician responsible for health services in the establishment, approving the health program prepared by this physician, establishing training and information programs in matters of occupational health and safety and selecting individual protective devices and equipment. They also have investigative powers traditionally regarded as part of the powers of management.

The *Act* further provides, in Chapter V, for the designation of a safety representative in establishments where a health and safety committee exists, and he or she is *ex officio* a member of such a committee. The representative is chosen from among the workers of the establishment in the same way as workers' representatives on the health and safety committee. The representative also has managerial functions: he or she inspects workplaces, receives copies of accident notices and

propriété ou le contrôle de l'entreprise, des «établissements», des installations, de l'équipement, des lieux de travail, de l'organisation du travail et des méthodes utilisées pour l'accomplir, des techniques et des rythmes de production, des produits employés, des procédés, du matériel, de la construction d'un établissement, de la modification des installations, etc.

Après avoir décrit l'objet essentiellement préventif de la *Loi* au premier alinéa de l'art. 2, le législateur énonce au deuxième alinéa son second grand principe:

Elle [la *Loi*] établit les mécanismes de participation des travailleurs et de leurs associations, ainsi que des employeurs et de leurs associations à la réalisation de cet objet.

Le législateur énonce dans cette dernière disposition le principe d'une co-gestion au moins partielle de l'entreprise, co-gestion qu'il voudra d'ailleurs paritaire.

Ce principe est mis en œuvre principalement aux chapitres IV et V relatifs aux comités de santé et de sécurité et au représentant à la prévention.

Les comités de santé et de sécurité sont paritaires. Au moins la moitié de leurs membres représentent les travailleurs et sont désignés par eux. Ils jouissent de pouvoirs décisionnels importants dont celui de choisir le médecin responsable des services de santé de l'établissement, celui d'approuver le programme de santé élaboré par ce médecin, celui d'établir les programmes de formation et d'information en matière de santé et de sécurité du travail et celui de choisir les moyens et équipements de protection individuels. Ils ont également des pouvoirs d'enquête traditionnellement assimilés à des pouvoirs de gestion.

La *Loi* prévoit en outre, au chapitre V, la désignation d'un représentant à la prévention dans les établissements où il existe un comité de santé et de sécurité dont il est membre d'office. Il est choisi parmi les travailleurs de l'établissement de la même façon que les représentants des travailleurs au sein du comité de santé et de sécurité. Il a également des fonctions de gestion: il fait l'inspection des lieux de travail, il reçoit copie des avis d'accident et enquête sur la cause des accidents, il

investigates the cause of accidents, identifies dangerous situations, accompanies an inspector on visits of inspection and intervenes in cases where a worker exercises his or her right of refusal. The representative may take time off work without loss of pay to perform part of his or her functions. The health and safety committee determines the time he or she may spend on his or her other functions, in accordance with the regulations. It may be assumed that in large undertakings the representative will be required to spend most of his or her time on duties which may well mean that he or she must always be present, unless assisted by other safety representatives.

Commenting on these provisions in *Droit de la santé et de la sécurité du travail: la loi et la jurisprudence commentées* (1986), the authors Denis Bradet, Bernard Cliche, Martin Racine and France Thibault make the following observation at p. 7:

[TRANSLATION] ... active participation by all parties involved, recognized by the adoption of the parity rule, infringes upon part of the traditional management rights heretofore enjoyed by employers.

As these authors point out, the preceding provisions only divest the employer of a part of the exclusive rights of management, though by no means a negligible part.

However, for the reasons I mentioned above, the *Act* is addressed primarily to the manager of the undertaking as such, and it is the very management and managerial authority in its entirety which the *Act* regulates, and which it must of necessity regulate if it is to attain its objective. To see this one need only consider the general duties imposed on the employer by s. 51, the obligations imposed on employers of establishments identified by regulation by s. 59, and some of the very wide regulatory powers of the *C.S.S.T.*

Under section 51, the employer must *inter alia* see that the establishments under his or her authority are so equipped and laid out as to ensure the protection of the worker. He or she must ensure that the organization of the work and the working procedures and techniques are safe. He or

identifie les situations dangereuses, il accompagne l'inspecteur à l'occasion des visites d'inspection, il intervient dans le cas où un travailleur exerce son droit de refus. Il peut s'absenter de son travail sans perte de salaire pour exercer une partie de ses fonctions. Le comité de santé et de sécurité détermine, compte tenu des règlements, le temps qu'il peut consacrer à ses autres fonctions. On imagine facilement que, dans les grandes entreprises, il sera appelé à consacrer la plus grande partie de son temps à ses fonctions qui le rendent potentiellement omniprésent, à moins qu'il ne soit assisté de plusieurs autres représentants à la prévention.

Commentant ces dispositions dans *Droit de la santé et de la sécurité du travail: la loi et la jurisprudence commentées* (1986), les auteurs Denis Bradet, Bernard Cliche, Martin Racine et France Thibault font l'observation suivante à la p. 7:

... la participation active de toutes les parties engagées, reconnue par l'adoption du principe de la parité, bat en brèche une partie des droits de gérance ancestraux reconnus jusque-là aux employeurs.

Comme le font remarquer ces auteurs, les dispositions qui précèdent n'enlèvent à l'employeur qu'une partie des droits exclusifs de gestion, encore que ce ne soit pas une partie négligeable.

Mais, pour les motifs que j'ai mentionnés plus haut, la *Loi* vise principalement le gestionnaire de l'entreprise en tant que tel, et c'est sa gestion même et son pouvoir de gestion dans sa globalité qu'elle réglemente et qu'elle est bien forcée de réglementer si elle veut atteindre son objectif. Il suffit pour s'en rendre compte de considérer les obligations générales imposées à l'employeur par l'art. 51, les obligations imposées par l'art. 59 aux employeurs d'établissements identifiés par règlement, de même que certains des très grands pouvoirs réglementaires de la *C.S.S.T.*

Selon l'article 51, l'employeur doit entre autres s'assurer que les établissements sur lesquels il a autorité sont équipés et aménagés de façon à assurer la protection du travailleur. Il doit s'assurer que l'organisation du travail et les méthodes et techniques utilisées pour l'accomplir sont sécuritari-

she must supervise maintenance of the workplace. The employer must use methods and techniques intended for the identification, control and elimination of risks. He or she must supply safety equipment and see that it is kept in good condition. He or she must provide the worker free of charge with all the individual protective health and safety devices or equipment selected by the health and safety committee.

The employer of an establishment to which s. 58 applies must see that a prevention program for each establishment is implemented, taking into account the responsibilities of the health and safety committee. Under section 59, such a program must contain, in addition to any component prescribed by regulation, components such as the following: programs for adapting the establishment to the standards prescribed by regulations respecting the layout of workplaces, work organization, equipment, material, processes and collective safety measures and equipment. Under section 60, the C.S.S.T. may order the content of a program to be amended.

If one examines the regulatory powers conferred on the C.S.S.T. by s. 223 of the *Act*, one finds that they include the following: for contaminants—see the definition in s. 1—prohibiting or restricting their use or prohibiting any emission, deposit, issuance or discharge of a contaminant; prescribing measures for supervision of the quality of the work environment and standards applicable to every establishment, in order to ensure the health, safety and physical well-being of workers, particularly with regard to work organization; determining the individual and common protective devices and equipment that the employer must put at the disposal of workers free of charge; determining the maximum daily or weekly number of hours that may be devoted to particular work and prescribing the distribution of those hours; indicating the cases or circumstances in which new construction or alterations to existing installations must not be undertaken without prior transmission to the Commission of plans and specifications and prescribing standards of construction, development, maintenance and demolition; determining the cases and

res. Il doit contrôler la tenue des lieux de travail. Il doit utiliser les méthodes et techniques visant à identifier, contrôler et éliminer les risques. Il doit fournir un matériel sécuritaire et assurer son maintien en bon ordre. Il doit fournir gratuitement au travailleur tous les moyens et équipements de protection individuels choisis par le comité de santé et de sécurité.

L'employeur d'un établissement visé par l'art. 58 doit faire en sorte qu'un programme de prévention propre à cet établissement soit mis en application, compte tenu des responsabilités du comité de santé et de sécurité. Selon l'article 59, un tel programme doit contenir, en outre de tout élément prescrit par règlement, des éléments comme les suivants: des programmes d'adaptation de l'établissement aux normes prescrites par les règlements concernant l'aménagement des lieux de travail, l'organisation du travail, l'équipement, le matériel, les procédés et les moyens et équipements de protection collectifs. Selon l'article 60, la C.S.S.T. peut ordonner que le contenu de ce programme soit modifié.

Si on passe aux pouvoirs réglementaires conférés à la C.S.S.T. par l'art. 223 de la *Loi*, on constate qu'ils comprennent entre autres les suivants: à propos des contaminants—voir la définition de l'art. 1—en prohiber ou restreindre l'utilisation ou en interdire toute émission, dépôt, déchargement ou rejet; prescrire les mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail et les normes applicables à tout établissement de manière à assurer la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs notamment quant à l'organisation du travail; déterminer les moyens et équipements de protection individuels ou collectifs que l'employeur doit fournir gratuitement au travailleur; déterminer le nombre d'heures maximum, par jour ou par semaine, qui peut être consacré à un travail et prévoir la distribution de ces heures; indiquer dans quels cas ou circonstances une construction nouvelle ou une modification à des installations existantes ne peut être entreprise sans transmission préalable à la Commission des plans et devis et prescrire des normes de construction, d'aménagement, d'entretien et de démolition; déterminer les

circumstances in which an establishment must be regarded as remote and determining the living conditions to be maintained there by the employer for the benefit of the workers; prescribing standards respecting the safety of products, processes, equipment and materials; indicating directions for their use, maintenance and repair and prohibiting or restricting their use.

In view of such a large number of express provisions, one cannot help being struck by the fact that the legislator intended to enact rules regulating the very management and operations of all undertakings it sought to make subject to the *Act*, and appears to have been primarily motivated by a desire not to leave any aspect of the management and operation out.

Furthermore, the White Paper makes no secret of this intention, which it expressly confirms at p. 201, *inter alia*:

[TRANSLATION] As the government's objective is to protect the health and safety of workers, it is understandable that the definition of workers' rights is regarded as of great importance. It is also understandable that employers appear more bound by obligations than profiting from rights. Their obligations in the occupational health and safety field result from the rights they possess initially over the organization and layout of the workplace as owners and managers of their undertakings. [Emphasis added.]

In the same vein, in a report prepared for the Ontario Ministry of Labour, G. G. McKenzie and J. I. Laskin observe:

The main objective of the workplace is to be productive, but not at the expense of injury to workers or their exposure to hazards that may affect their health. The majority of employers and workers know this to be so and view occupational health and safety as an integral component of the operations of the workplace. [Emphasis added.]

(Ontario, Ministry of Labour, *Report on the Administration of the Occupational Health and Safety Act* (1987), vol. 1, at p. 17.)

I accordingly conclude that the *Act* is aimed at and regulates the management and operations of the undertakings subject to its jurisdiction.

cas et circonstances dans lesquels un établissement doit être considéré comme éloigné et déterminer les conditions de vie que l'employeur doit y maintenir au bénéfice des travailleurs; prescrire des normes relatives à la sécurité des produits, procédés, équipements, matériels; en indiquer les modes d'utilisation, d'entretien et de réparation et en prohiber ou en restreindre l'utilisation.

Devant l'accumulation de ces dispositions explicites, comment ne pas être frappé par le fait que le législateur a voulu viser la gestion même et les opérations de toutes les entreprises qu'il entend soumettre à la *Loi*, et qu'il paraît avoir été inspiré surtout par le souci de n'en oublier aucun élément.

D'ailleurs, le Livre blanc ne fait pas mystère de cette intention qu'il confirme expressément à la p. 201, entre autres:

Comme l'objectif du gouvernement est d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs, on ne s'étonnera pas si l'on attache beaucoup d'importance à la définition des droits des travailleurs. On ne s'étonnera pas non plus que les employeurs semblent astreints davantage à des obligations que bénéficiaires de droits. En fait, leurs obligations, dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, résultent des droits qu'ils possèdent, au point de départ, sur l'organisation et l'aménagement des lieux de travail en tant que propriétaires et gestionnaires de leurs entreprises. [Je souligne.]

Dans la même veine, G. G. McKenzie et J. I. Laskin écrivent dans un rapport préparé pour le ministère du Travail de l'Ontario:

[TRADUCTION] L'objectif principal visé dans les lieux de travail est la productivité, mais non aux dépens d'accidents du travail ou de l'exposition des travailleurs à des dangers qui risquent de nuire à leur santé. La majorité des employeurs et des travailleurs en sont conscients et ils considèrent la santé et la sécurité du travail comme faisant partie intégrante des activités qui s'exercent dans les lieux de travail. [Je souligne.]

(Ontario, ministère du Travail, *Report on the Administration of the Occupational Health and Safety Act* (1987), vol. 1, à la p. 17.)

Je conclus donc que la *Loi* vise et atteint la gestion et les opérations des entreprises qui sont soumises à son application.

Moreover, there is serious reason to doubt that the Quebec legislator thought the *Act* would apply to federal undertakings or intended that it should. At page 260 of the White Paper, there is in fact the following passage under the subtitle [TRANSLATION] "Scope":

[TRANSLATION] ... except for federal organisms, over which the Quebec government has no jurisdiction, the preventive scheme will create rights and obligations for workers as well as for private or public undertakings, whether owned in Quebec or abroad, that operate anywhere in Quebec. [Emphasis added.]

This apparent intention to exclude federal organisms from the scope of the *Act* is confirmed by the definitions in s. 1 of the *Act*, discussed above. The limited scope of the *Act* which results from these definitions is consistent with the presumption that the legislator did not intend to give a statute unconstitutional effect by regulating the management of federal undertakings.

#### VIII—Classification of the Act respecting occupational health and safety

##### 1. *Application of Principles Developed by the Courts*

Once the constitutional characterization of the subject-matter of a statute has been determined, a court must in order to decide as to its validity or application determine into which of the classes of subject listed in ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* a statute relating to such subject-matter will fall. This second stage is that of the constitutional classification to which the double aspect theory as well as the concept of impairment are connected and which I consider below.

The classification stage is simplified when, as is the case here, the question has been canvassed over a period of about forty years in several leading cases which have determined its parameters and solutions.

As we saw under the previous heading, the *Act* is not related to the subject-matter of health. It accordingly does not fall into the class of subjects mentioned in subs. 16 of s. 92 of the *Constitution Act, 1867*: "Generally all Matters of a merely

D'ailleurs, il y a lieu de douter sérieusement que le législateur québécois ait pu penser et vouloir que la *Loi* s'applique à des entreprises fédérales. On trouve en effet, à la p. 260 du Livre blanc, le passage suivant sous le sous-titre «Le champ d'application»:

... à l'exclusion des organismes fédéraux sur lesquels le gouvernement du Québec n'a pas juridiction, le régime de prévention créera des droits et des obligations, aussi bien aux artisans qu'aux entreprises privées ou publiques, québécoises ou étrangères, dont le travail s'exercera en quelque lieu que ce soit au Québec. [Je souligne.]

Cette volonté apparente d'exclure les organismes fédéraux de l'application de la *Loi* se trouve confirmée par les définitions de l'art. 1 de la *Loi*, dont j'ai traité plus haut. Le champ d'application limité de la *Loi* qui résulte de ces définitions est conforme à la présomption selon laquelle le législateur n'a pu vouloir conférer à une loi une portée inconstitutionnelle en réglementant la gestion des entreprises fédérales.

#### VIII—Classification de la Loi sur la santé et la sécurité du travail

##### 1. *Application des principes élaborés par la jurisprudence*

Une fois déterminée la qualification constitutionnelle d'une loi quant à sa matière, il faut, pour évaluer sa validité ou son applicabilité, décider dans laquelle des catégories de sujets énumérées aux art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* doit tomber une loi relative à une telle matière. Cette deuxième étape est celle de la classification constitutionnelle à laquelle se rattache la théorie du double aspect, ainsi que celle de l'en-trave, dont je traiterai subséquemment.

L'étape de la classification se trouve simplifiée lorsque, c'est le cas en l'espèce, la question a été explorée depuis une quarantaine d'années par plusieurs arrêts de principe qui en ont fixé les paramètres et les solutions.

On l'a vu au chapitre qui précède, la *Loi* n'est pas relative à cette matière qu'est la santé. Elle ne tombe donc pas dans la catégorie de sujets mentionnée au par. 16 de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «Généralement toutes les matiè-

local or private Nature in the Province". Proposition one stated at the start of these reasons is thus inapplicable. Even if the conclusion were otherwise, it must be noted that the various arguments made by the parties in support of the application of provincial legislation appear to ignore the presumption created by s. 91 *in fine*, under which "... any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces". I have already shown that a statute relating to occupational health and safety necessarily regulates the management of the undertaking in which the workers are employed. Accordingly, the effect of applying the *Act* to a federal undertaking would be to allow a province to regulate the management of such an undertaking, a matter which is within exclusive federal jurisdiction. Under the presumption in s. 91 *in fine*, occupational health and safety in a federal undertaking would fall within the class of subjects listed in s. 91(29) and would therefore not be deemed to fall within the class of subjects of a local or private nature mentioned in s. 92(16).

I will now consider propositions two and three.

The *Act* deals with the following matters: working conditions, labour relations and the management of undertakings. Under proposition two, these subjects in principle fall into the class of subject mentioned in s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*: "Property and Civil Rights in the Province". The *Act* is therefore *intra vires*, valid and applicable to undertakings which it may constitutionally cover.

However, consistent with proposition three and by exception to proposition two, the *Act* characterized as above cannot be applied to the federal undertakings mentioned in s. 91(29) and s. 92(10)a., b. and c. of the *Constitution Act, 1867*, without regulating essential parts of those undertakings and without making the *Act*, as a conse-

res d'une nature purement locale ou privée dans la province». La première proposition énoncée au début de ces motifs se trouve donc sans application. Même s'il fallait conclure autrement, il importe de souligner que les divers arguments invoqués par les parties au soutien de l'application de la législation provinciale passent sous silence la présomption créée par l'art. 91 *in fine* en vertu de laquelle, «... aucune des matières ressortissant aux catégories de sujets énumérées au présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprise dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces.» J'ai déjà démontré qu'une loi relative à la santé et la sécurité des travailleurs régit par le fait même la gestion de l'entreprise dans laquelle ceux-ci travaillent. En conséquence, l'application de la *Loi* à une entreprise fédérale aurait pour effet de permettre à une province de régir la gestion d'une telle entreprise, un domaine du ressort fédéral exclusif. Conformément à la présomption de l'art. 91 *in fine*, la santé et la sécurité au travail ressortiraient, dans le cas d'une entreprise fédérale, à la catégorie de sujets énumérée au par. 91(29) et ne seraient pas, par conséquent, réputées tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée prévue au par. 92(16).

J'aborde maintenant les deuxième et troisième propositions.

La *Loi* est relative aux matières suivantes: les conditions et relations de travail et la gestion des entreprises. Suivant la deuxième proposition, ces matières tombent en principe dans la catégorie de sujets prévue au par. 13 de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* «La propriété et les droits civils dans la province». La *Loi* est donc *intra vires*, valide et applicable aux entreprises qu'elle peut constitutionnellement viser.

Mais, conformément à la troisième proposition et par dérogation à la deuxième, on ne peut appliquer la *Loi*, qualifiée comme susdit, aux entreprises fédérales mentionnées dans le par. 29 de l'art. 91 et les al. 10a., b. et c. de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sans régir des parties essentielles de ces entreprises et sans faire de la

quence of such an application, a statute dealing with matters that fall within the classes of subjects mentioned in those subsections. The *Act* is therefore not applicable to undertakings such as Bell Canada and Canadian National.

However, it will be necessary to look further at proposition three and the cases on which it is based.

In the *Postal Service Case 1948*, the Court had to decide whether the minimum wage statute of Saskatchewan was applicable to one Fleming, a temporary employee of a post office operated by a Mrs. Graham, whose remuneration consisted of being paid commissions based on a percentage of the post office revenue. As she was authorized to do, Mrs. Graham herself paid Fleming's salary from the revenue she collected. It had earlier been decided by this Court in *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505, at p. 510, that:

... as a rule a province has no authority to regulate the hours of employment of the servants of the Dominion Government.

However, Fleming's status as an employee of the Government of Canada or of the Crown was to say the least uncertain. The six judges of the Court in the *Postal Service Case 1948* held unanimously that the Saskatchewan minimum wage statute was not applicable to Fleming and Mrs. Graham, but they did so for different reasons. Three of them, Rand, Kellock and Locke JJ., held that the provincial statute was not applicable because Fleming was a servant or employee of the Crown and his wages were earned in the Crown's service. The other three judges, Rinfret C.J., Taschereau J., as he then was, and Estey J., held that the provincial statute was not applicable to Fleming because he was part of the postal service, which is subject to the exclusive legislative jurisdiction of Parliament under s. 91(5) of the *Constitution Act, 1867*, "Postal Service", which precludes any encroachment by provincial legislation on matters falling within this class of subject.

*Loi*, par le biais d'une telle application, une loi relative à des matières qui tombent dans les catégories de sujets mentionnées dans ces paragraphes. La *Loi* est donc inapplicable à des entreprises <sup>a</sup> comme Bell Canada et les Chemins de fer nationaux.

Il y a cependant lieu d'élaborer sur cette troisième proposition et sur les arrêts qui en constituent le fondement. <sup>b</sup>

Dans l'*Affaire du service postal 1948*, il fallait décider si la loi du salaire minimum de la Saskatchewan était applicable à un dénommé Fleming, employé temporaire d'un bureau de poste concédé à Dame Graham qui l'exploitait en se payant, à titre de rémunération, des commissions fondées sur un pourcentage des revenus du bureau de poste. Comme elle y était autorisée, Dame Graham payait le salaire de Fleming à même les revenus ainsi reçus par elle. Il avait déjà été décidé par cette Cour dans *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505, à la p. 510, que:

[TRADUCTION] ... en règle générale, une province n'a pas le pouvoir de réglementer les heures de travail des fonctionnaires du gouvernement fédéral.

Mais le statut de Fleming comme employé du Gouvernement du Canada ou de la Couronne était pour le moins ambigu. Les six juges du *coram* dans l'*Affaire du service postal 1948* décident à l'unanimité que la loi sur le salaire minimum de la Saskatchewan est inapplicable à Fleming et à Dame Graham, mais ils le décident pour des motifs différents. Trois d'entre eux, les juges Rand, Kellock et Locke, estiment que la loi provinciale est inapplicable parce que Fleming est un serviteur ou un employé de la Couronne et que ses gages sont gagnés au service de la Couronne. Les trois autres juges, soit le juge en chef Rinfret, le juge Taschereau, plus tard Juge en chef, et le juge Estey, décident que la loi provinciale est inapplicable à Fleming parce qu'il fait partie du service postal, lequel est soumis à la compétence législative exclusive du Parlement en vertu du par. 5 de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « service postal », qui empêche tout empiètement de la législation provinciale sur les matières qui tombent dans cette catégorie de sujets. <sup>j</sup>

As we shall see, the opinion of the last three judges, which eventually prevailed, is particularly important.

Rinfret C.J. said at p. 253:

It is not necessary to decide whether Fleming became an employee of His Majesty, or whether there existed between him and His Majesty the relationship of master and servant. Under the statutory provisions quoted above Fleming in the course of his duties as assistant to Mrs. Graham became a person employed in the business of the Post Office of Canada and part of the Postal Service. As such, he was subject to the exclusive control of the Federal Parliament.

By Section 91, sub-sec. 5 of the *British North America Act*, the exclusive legislative jurisdiction with reference to "Postal Service" is conferred on Parliament. No question of ancillary or incidental legislation arises here, and it is not necessary for the Court to inquire whether the field is or is not already occupied by the Dominion. Postal Service is exclusively within the jurisdiction of the Parliament of Canada and any encroachment on the subject by provincial legislation must be looked upon as being *ultra vires*, whether Parliament has or has not dealt with the subject by legislation.

Taschereau J. held at p. 257 that Fleming was part of the postal service. He then continued, a little further on:

It follows that the fixing of the wages of the Postal employees, is a matter in pith and substance "Postal Service Legislation", upon which the provinces may not legislate without invading a field "exclusively" assigned to the Dominion. (*Reference as to Hours of Labour in Industrial Undertakings*, [1925] S.C.R. 505.)

It has been suggested that in the absence of a law passed by the Dominion of Canada, in relation to the Postal Service which is inconsistent with the provinces of the said Minimum Wage Act, the Act applies to employees and employers in the circumstances of this case. It is further submitted that there is no Dominion legislation fixing the minimum wage to be paid to employees in the position of the said Leo Fleming.

I am of the opinion that this argument cannot prevail. We have not to deal with the theory of the "occupied field". We are confronted with a question of "competence" to legislate in matters "falling strictly within any of the classes specially enumerated in section 91 of the B.N.A. Act". Here, this "competence" does not exist.

L'opinion de ces trois derniers juges, laquelle finira par prévaloir, comme nous le verrons, est particulièrement importante.

<sup>a</sup> Le juge en chef Rinfret écrit à la p. 253:

[TRADUCTION] Nous n'avons pas à déterminer si Fleming est devenu fonctionnaire de Sa Majesté ou s'il existait entre les deux des relations d'employeur et employé. Suivant les dispositions législatives déjà citées, Fleming, dans l'exercice de ses fonctions d'adjoint à M<sup>me</sup> Graham est devenu une personne employée à des opérations des postes du Canada et faisait en conséquence partie du service postal. À ce titre, il relevait exclusivement de l'autorité du législateur fédéral.

<sup>c</sup> Le paragraphe 5 de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* confère au Parlement une compétence législative exclusive à l'égard du «service postal». Il ne s'agit nullement en l'espèce d'une loi accessoire ou secondaire et il n'est pas nécessaire que la Cour se demande si le champ en question est déjà occupé par le fédéral. Le service postal est du ressort exclusif du Parlement du Canada et toute loi provinciale qui empiète sur ce domaine doit être considérée comme *ultra vires*, que le Parlement ait ou non légiféré dans ce même domaine.

Le juge Taschereau décide à la p. 257 que Fleming fait partie du service postal. Puis il continue un peu plus bas:

<sup>f</sup> [TRADUCTION] Il s'ensuit qu'une loi fixant les salaires des employés des postes porte de par son caractère véritable sur le «service postal», relativement auquel les provinces ne peuvent légiférer sans empiéter sur un domaine «exclusivement» assigné au gouvernement fédéral. (*Reference as to Hours of Labour in Industrial Undertakings*, [1925] R.C.S. 505.)

<sup>h</sup> On a soutenu qu'en l'absence d'une loi fédérale relative au service postal qui soit incompatible avec les dispositions de ladite Minimum Wage Act, celle-ci s'applique aux employés et aux employeurs dans le cas qui se présente en l'espèce. On fait valoir en outre qu'aucune loi fédérale ne vient établir le salaire minimum à payer aux employés qui se trouvent dans la situation de Leo Fleming.

<sup>i</sup> À mon avis, cet argument ne saurait être retenu. Il ne s'agit nullement ici de l'application de la théorie du «champ occupé». La question à laquelle nous avons à répondre est celle de la «compétence» pour légiférer dans des domaines «qui tombent exclusivement dans l'une des catégories spécialement énumérées à l'art. 91 de la l'A.A.N.B.» En l'espèce cette «compétence» n'existe pas.

[1988] 1 R.C.S.

BELL CANADA c. QUÉBEC (CSST) *Le juge Beetz*

819

Even Rand J. wrote at p. 263:

I take this legislation to aim at the regulation of the business, occupation or employment in which the work of the employee for which the minimum wage is prescribed is carried out, and which, as well as the employer, is for such purposes within the legislative control of the province. In the case before us, the postmistress has neither business nor service of her own into which the employee is or can be introduced; and the actual employment to which the employee is committed is beyond provincial jurisdiction. The condition for the application of the statute is, therefore, absent. [Emphasis added.]

Finally, Estey J. wrote at p. 269:

Counsel for the Dominion does not question the competency of the province under the *B.N.A. Act*, s. 92(13) (Property and Civil Rights) to enact this *Minimum Wage Act*, but does contend that it is not applicable to, or that the Postal Service is not subject to, the provisions of this provincial legislation.

Section 91 (5) of the *B.N.A. Act* provides:

91. ... it is hereby declared that ... the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say,—

(5) Postal Service.

This section 91 (5) vests in the Parliament of Canada the exclusive power to legislate with respect to the Postal Service. As stated by Lord Maugham in *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1943] A.C. 356 at 370:

In such a case it is immaterial whether the Dominion has or has not dealt with the subject by legislation, or to use other well-known words, whether that legislative field has or has not been occupied by the legislation of the Dominion Parliament.

See also *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1898] A.C. 700 at 715; *Madden v. Nelson*, [1899] A.C. 626; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200 at 213.

If, therefore, the said employment of Fleming was within the "Postal Service" as that term is used in the *B.N.A. Act*, his employment was subject to Dominion legislation only.

These opinions were conclusive for the purposes of *Bell Canada 1966* as they are for the purposes of the case at bar. The power to make laws

Même le juge Rand écrit à la p. 263:

[TRADUCTION] Selon moi, la loi en cause vise à réglementer l'entreprise, l'occupation ou l'emploi dans le cadre desquels l'employé effectue un travail qui commande un salaire minimum, et ceux-ci ainsi que l'employeur intéressé relèvent à ces fins de la compétence législative de la province. Dans le cas présent, la directrice de la poste n'a pas d'entreprise ni de service lui appartenant où elle a engagé ou pourrait engager l'employé; quant à l'emploi que l'employé exerce en fait, il échappe à la compétence provinciale. La condition d'applicabilité de la loi n'a donc pas été remplie. [Je souligne.]

Enfin, le juge Estey écrit à la p. 269:

[TRADUCTION] L'avocat du Canada ne conteste pas que le par. 92(13) (la propriété et les droits civils) de l'*A.A.N.B.* autorise la province à adopter la *Minimum Wage Act* présentement en cause. Il fait cependant valoir que celle-ci ne s'applique pas au service postal.

Le paragraphe 91(5) de l'*A.A.N.B.* porte:

91. ... il est par les présentes déclaré que [...] l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés ci-dessous, à savoir:

(5) le service postal.

Le paragraphe 91(5) investit le Parlement du Canada du pouvoir exclusif de légiférer relativement au service postal. Comme l'a dit lord Maugham dans l'arrêt *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1943] A.C. 356, à la p. 370:

Dans un pareil cas il importe peu que le Canada ait ou non adopté des dispositions législatives touchant à ce domaine ou, pour employer une autre formule bien connue, que le champ législatif en question ait été ou non occupé par une loi fédérale.

Voir en outre les arrêts *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1898] A.C. 700, à la p. 715; *Madden v. Nelson*, [1899] A.C. 626; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200, à la p. 213.

Si, en conséquence, ledit emploi de Fleming était exercé dans le cadre du «service postal» selon le sens donné à cette expression dans l'*A.A.N.B.*, cet emploi n'était assujéti qu'aux lois fédérales.

Ces opinions sont déterminantes pour les fins de *Bell Canada 1966* comme pour les fins de l'espèce. Le pouvoir de faire des lois relativement aux

regarding matters falling within the class of subject of the postal service mentioned in s. 91 of the *Constitution Act, 1867* is no more or less exclusive than the power to make laws regarding matters falling within the class of subject of federal undertakings covered by ss. 91(29) and 92(10)a., b. and c., quite apart from the question of whether Parliament has exercised its primary powers. If this exclusivity suffices to remove the postal service from the scope of an Act like the Saskatchewan minimum wage statute, it also suffices, and in the same way, to remove federal undertakings from the scope of a statute of the same type, as was held in *Bell Canada 1966* and as the Court must now find.

It should at once be noted that Rinfret C.J.'s opinion in the *Postal Service Case 1948* finally received the support of the seven members of this Court sitting in *Bell Canada 1966*, then of all the members of the Court in *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178, in which Ritchie J. wrote at p. 181:

It has been accepted, at least since the case of *Toronto Electric Commissioners v. Snider et al.*, [1925] A.C. 396, that, generally speaking, legislation respecting employer and employee relationships relates to property and civil rights and is therefore within the exclusive jurisdiction of the provincial legislature, but under the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, 1948 (Can.), c. 54, which was the precursor of the present *Canada Labour Code*, and the decision of this Court in the Reference relating to the validity and application of that statute, it has been established that it is not within the competency of a provincial legislature to legislate concerning industrial relations of persons employed in a work, business or undertaking coming within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada. There can be no doubt that the subject-matter of the postal service is expressly assigned to the exclusive legislative authority of Parliament under s. 91(5) of the *British North America Act*, and that employer and employee relations in that service are correspondingly within that authority. If authority were needed for this latter proposition, it is to be found in *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248, particularly *per* Rinfret C.J., at p. 253.

matières qui tombent dans la catégorie de sujets du service postal mentionnée à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'est ni plus ni moins exclusif que celui de faire des lois relatives à des matières tombant dans les catégories de sujets des entreprises fédérales visées par le par. 29 de l'art. 91 et les al. 10a., b. et c. de l'art. 92 de la même loi constitutionnelle et ce, abstraction faite de l'exercice ou du non-exercice par le Parlement de ses pouvoirs primaires. Si cette exclusivité suffit à empêcher la sujétion du service postal à une loi comme la loi du salaire minimum de la Saskatchewan, elle suffit également et de la même façon à empêcher la sujétion des entreprises fédérales à une loi de même nature, comme on le décidera dans *Bell Canada 1966* et comme il faut décider en l'espèce.

Précisons tout de suite que l'opinion du juge en chef Rinfret dans l'*Affaire du service postal 1948* recevra finalement l'aval des sept membres de cette Cour qui ont siégé dans *Bell Canada 1966* puis de tous les membres de cette Cour dans *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178, où le juge Ritchie écrit à la p. 181:

Il est admis, du moins depuis l'arrêt *Toronto Electric Commissioners c. Snider et al.*, [1925] A.C. 396, que, d'une manière générale, la législation sur les relations patron-employés concerne la propriété et les droits civils et relève par conséquent de la compétence exclusive de la législature de la province, mais il est établi, depuis l'adoption de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, 1948 (Can.), c. 54, précurseur de l'actuel *Code canadien du travail*, et la décision de cette Cour dans le renvoi relatif à la validité et à l'application de cette Loi, qu'il n'est pas du ressort de la législature provinciale de légiférer sur les relations industrielles de personnes employées dans une entreprise qui relève de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada. Il n'y a aucun doute que le service postal est un objet expressément assigné à l'autorité législative exclusive du Parlement en vertu de l'art. 91, par. (5), de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, et que les relations patron-employés dans ce service relèvent en conséquence de cette autorité. S'il fallait invoquer un précédent à l'appui de cette dernière thèse, il suffirait de citer l'arrêt *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248, en particulier l'exposé du Juge en chef, le Juge Rinfret, à la p. 253.

The *Stevedoring Case* differs from the *Postal Service Case 1948*, *Bell Canada 1966* and the three cases of the instant trilogy chiefly in that it was concerned not with whether federal undertakings or institutions come within provincial statutes of general application, but with the constitutional validity of federal legislation, namely Part I of *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, S.C. 1948, c. 54, the precursor of the present *Canada Labour Code*, as Ritchie J. observed in the foregoing citation. It was also concerned with the application of that statute to the employees of a stevedoring business.

It will be recalled that before the *Stevedoring Case* the Judicial Committee of the Privy Council had, in *Snider*, quashed a federal statute, *An Act to aid in the Prevention and Settlement of Strikes and Lockouts in Mines and Industries connected with Public Utilities* (the "*Industrial Disputes Investigation Act, 1907*"), S.C. 1907, c. 20. As its full and short titles indicate, the purpose of this statute was to aid in the prevention and settlement of industrial disputes. These disputes could concern matters such as wages, remuneration, working hours, conditions of employment, the employment of children and so on. The statute in question had a very wide ambit, extending to mining operations employing ten or more persons and the operation of public services, a great many of which were under provincial jurisdiction. Under this statute strikes and lockouts could be prohibited in such undertakings, after inquiry and mediation. The Judicial Committee found this statute to be *ultra vires* because it dealt with property and civil rights in the provinces.

The legislation which was the subject of the *Stevedoring Case* is in many respects similar to that overturned in *Snider*, with in addition provisions on unfair competition in labour relations matters and on certification. This statute, like the other, dealt with labour relations, the negotiation of collective agreements and working conditions, mediation and the legality of strikes and lockouts, but the law was considerably restricted in its application by s. 53, which provided that Part I of

*L'Affaire des débardeurs* se distingue principalement de *l'Affaire du service postal 1948*, de *Bell Canada 1966* et des trois causes de la présente trilogie en ce qu'elle ne porte pas sur la sujétion d'entreprises ou d'institutions fédérales à des lois provinciales d'application générale, mais sur la validité constitutionnelle d'une législation fédérale, savoir la Partie I de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.C. 1948, chap. 54, précurseur de l'actuel *Code canadien du travail* comme le dit le juge Ritchie dans la citation précédente. Elle porte également sur l'applicabilité de cette loi aux employés d'une entreprise d'arrimage.

Rappelons qu'avant *l'Affaire des débardeurs*, le Comité judiciaire du Conseil privé avait, dans *Snider*, invalidé une loi fédérale, la *Loi ayant pour objet d'aider à prévenir et à régler les grèves et les contre-grèves dans les mines et dans les exploitations de services publics* («*Loi des enquêtes en matière de différends industriels, 1907*»), S.C. 1907, chap. 20. Comme son titre complet et son titre abrégé l'indiquent, cette loi-là avait pour objet d'aider à prévenir et à régler les différends industriels. Ces différends pouvaient porter sur des matières comme les gages, le salaire, les heures de travail, les conditions d'emploi, l'emploi des enfants, etc. La loi en question avait une portée fort générale, s'étendant aux exploitations minières employant dix personnes ou plus et à des exploitations de services publics dont un grand nombre relevaient des provinces. En vertu de cette loi, des grèves et des lock-out pouvaient être interdits dans de telles entreprises, après enquête et médiation. Le Comité judiciaire jugea cette loi *ultra vires* parce que relative à la propriété et aux droits civils dans les provinces.

La législation qui fait l'objet de *l'Affaire des débardeurs* ressemble à bien des égards à celle qui fut invalidée dans *Snider*, comportant en outre des dispositions sur les pratiques déloyales en matière ouvrière ainsi que sur l'accréditation. Comme l'autre, c'est une loi qui porte sur les relations de travail, la négociation des conventions collectives et des conditions d'emploi, la médiation et la légalité des grèves et des lock-out, mais son extension se trouve considérablement restreinte par son art.

the statute "appl[ies] in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada including, but not so as to restrict the generality of the foregoing", works, undertakings or businesses in connection with navigation, railways, canals, telegraphs, lines of steam connecting a province with any other or extending beyond the limits of a province, aerodromes, lines of air transportation, radio broadcasting stations, works and undertakings declared to be for the general advantage of Canada, and so on.

Nine judges of the Court unanimously found Part 1 of *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act* to be valid. Six of them also were of the opinion that the legislation was within the exclusive legislative jurisdiction of Parliament. They were Kerwin C.J. and Taschereau, Estey, Cartwright, Fauteux and Abbott J.J. Rand, Kellock and Locke J.J. did not think it necessary to decide this point. Rand J. dissented, and Locke J. dissented in part on the application of the legislation to the stevedoring undertaking. Each of the nine judges wrote an opinion. I think that extracts from several of these need to be cited.

At pages 541 and 542, Taschereau J. wrote:

Generally, I think that the Industrial Relations and Disputes Investigation Act may be justified by head 10 of s. 91 of the British North America Act, which gives to the Parliament of Canada exclusive jurisdiction on *Navigation and Shipping*. Regulation of employment of stevedores is, I believe, an essential part of navigation and shipping and is essentially connected with the carrying on of the transportation by ship. Even if incidentally the law may affect provincial rights, it is nevertheless valid if it is, as I think, in relation to a subject within the federal legislative power under s. 91.

In the *Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248, it was held by this Court that the wages of an employee of a Postal Service of Canada were within the exclusive legislative field of the Parliament of

53 qui prescrit que la Partie I de la Loi «s'applique à l'égard des travailleurs employés aux ouvrages, entreprises ou affaires qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada, ou relativement à l'exploitation de ces choses, y compris, mais non de manière à restreindre la généralité de ce qui précède,» les ouvrages, entreprises ou affaires de navigation, les chemins de fer, canaux, télégraphes, lignes de vapeur reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province, les aérodromes, les lignes de transport aérien, les stations de radiodiffusion, les ouvrages ou entreprises déclarés être à l'avantage général du Canada, etc.

C'est à l'unanimité des neuf juges que la Cour trouve valide la Partie I de la *Loi sur les relations industrielles et les enquêtes visant les différends du travail*. Six d'entre eux énoncent en outre l'opinion que cette législation relève de la compétence législative exclusive du Parlement. Il s'agit du juge en chef Kerwin et des juges Taschereau, Estey, Cartwright, Fauteux et Abbott. Les juges Rand, Kellock et Locke n'estiment pas nécessaire de se prononcer sur ce point. Le juge Rand dissident, et le juge Locke est dissident en partie à propos de l'application de la législation à l'entreprise d'arrimage. Chacun des neuf juges a rédigé une opinion. Il me paraît nécessaire de citer des extraits de plusieurs d'entre elles.

Aux pages 541 et 542, le juge Taschereau écrit:

[TRADUCTION] Dans l'ensemble, je pense que la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail peut être autorisée par la rubrique 10 de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui donne au Parlement du Canada une compétence exclusive sur la *navigation et les expéditions par eau*. Je crois que la réglementation de l'emploi des débardeurs fait partie intégrante de la navigation et des expéditions par eau et est essentiellement reliée au transport maritime. Même si incidemment la loi peut affecter des droits provinciaux, elle est néanmoins valide si elle est, comme je le pense, relative à un sujet attribué par l'art. 91 au pouvoir législatif fédéral.

Dans le renvoi concernant la *Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248, cette Cour a statué que le traitement d'un employé du service postal du Canada était inclus dans le champ législatif exclusif du

Canada, and that any encroachment by provincial legislation on that subject must be looked upon as being *ultra vires* whether or not Parliament has or has not dealt with the subject by legislation.

This last case is very similar to the one at bar, and I have no doubt that, if it is not competent to a provincial legislature to legislate as to hours of labour and wages of Dominion servants, it is not within its power to legislate as to industrial disputes of employees on a subject matter coming within the jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91.

Rand J. refrained from deciding whether the legislation fell within the exclusive powers of Parliament, but in my opinion he came very close to recognizing this at least partly in the following passages found at pp. 546 and 547:

But works and undertakings within 91(29) present features of overriding importance. For example, three systems of railways extend from the Atlantic to the Pacific; for them Canada is a single area in which provincial lines are for most purposes obliterated: on them, hours of labour, qualification and classification of employees, working conditions, wages, and other items of like nature, with uniformity, in general, unavoidable, are so bound up with management and operation that a piecemeal provincial regulation would be intolerable.

As to them, and subject to what is said hereafter as to incidental matters, the provisions of the Act before us are, in my opinion, within the competency of Parliament. It was argued by Mr. Varcoe that the relations dealt with are so far implicated in management as to be exclusively within that jurisdiction; but it is unnecessary to say more than that provincial legislation, in relation to them, is inoperable.

Although the legislation at issue in the *Stevedoring Case* did not mention banks as the *Canada Labour Code* now does, Rand J. wrote at p. 554:

Banking, the incorporation of banks and the issue of paper money come under s. 91(15). It would be incompatible with that power with its national interest and responsibility that the qualifications, classifications, hours of labour, wages and salaries of employees, related as they are to the earning charges of interest, etc., or the procedure to obtain agreement on them, should not lie within the regulation of Parliament.

Parlement du Canada et que tout empiétement sur ce sujet par une loi provinciale devait être considéré inconstitutionnel que le Parlement ait, oui ou non, légiféré sur le sujet.

Cette dernière affaire est semblable à la présente et je ne doute pas que, si une législature provinciale n'est pas compétente pour légiférer quant aux heures de travail et aux traitements des fonctionnaires du Dominion, il n'est pas en son pouvoir de légiférer au sujet des conflits ouvriers dans un domaine soumis à la compétence du Parlement du Canada en vertu de l'art. 91.

Le juge Rand s'abstient de décider si la législation relève des pouvoirs exclusifs du Parlement mais, à mon avis, il vient bien près de le reconnaître au moins pour partie dans les passages suivants que l'on trouve aux pp. 546 et 547:

[TRADUCTION] Mais les ouvrages et entreprises aux termes du par. 91(29) offrent des caractéristiques d'une importance prépondérante. Par exemple, trois réseaux de chemins de fer s'étendent de l'Atlantique au Pacifique; pour eux, le Canada ne forme qu'un seul territoire où les barrières provinciales sont à presque toutes fins éliminées, les heures de travail, la compétence et la classification des employés, les conditions de travail, les salaires et autres questions du même genre, étant, avec une uniformité habituellement inévitable, si intégrés à la gestion et à l'exploitation de l'entreprise qu'une réglementation provinciale fragmentaire serait intolérable.

Quant à celles-ci, et sous réserve de ce qui sera dit ci-après au sujet des matières incidentes, les dispositions de la Loi en l'espèce sont, à mon avis, de la compétence du Parlement. M<sup>e</sup> Varcoe a prétendu que les relations en cause ici sont si étroitement liées à la gestion de l'entreprise qu'elles relèvent exclusivement de cette compétence; mais il suffit de dire qu'une législation provinciale à leur sujet est inapplicable.

Quoique la législation mise en question dans l'*Affaire des débardeurs* ne mentionne pas les banques comme le fait maintenant le *Code canadien du travail*, le juge Rand écrit à la p. 554:

[TRADUCTION] Les banques, la constitution en corporation des banques et l'émission du papier monnaie relèvent du par. 91(15). Il serait incompatible avec ce pouvoir, compte tenu de la responsabilité et de l'intérêt nationaux qu'il implique, que la compétence, la classification, les heures de travail, la rémunération et les salaires des employés, reliés comme ils le sont aux coûts de productivité de l'intérêt, etc., ou la procédure pour arriver à un accord à leur sujet, ne soient pas réglés par le Parlement.

Kellock J. wrote at pp. 556-57:

In *Winner's* case the Judicial Committee considered that a line of buses operating between points in the United States and Canada was analogous to a line of steamships providing similar communication. In their Lordships' view, as expressed by Lord Porter at p. 572, "As in ships so in buses it is enough that there is a connecting undertaking."

In my opinion the legislative jurisdiction vested in Parliament to make laws in relation to works and undertakings of the character excepted by s. 92(10) from the legislative jurisdiction of the provinces, involves jurisdiction to legislate with respect to the persons engaged in the operation of such undertakings and the manner in which and the conditions under which such operations are carried out. This view is in accord with the judgment of this court in *The Hours of Labour Reference*, [1925] S.C.R. 505, and I consider the legislation here under consideration belongs in the same category as that which was there in question.

If the matters dealt with by the legislation in question on this Reference can therefore be said to fall within the scope of management of the undertakings excepted by s. 92(10), there would be no room for provincial legislation on the same subject matter with relation to such an undertaking whether the field had or had not been occupied. [Emphasis added.]

Estey J. wrote at p. 564:

If, therefore, a system of collective bargaining and statutory provisions for settlement of disputes in labour relations are to be made available to employers and employees within the legislative jurisdiction of Parliament, that body alone can enact the appropriate legislation.

Cartwright J., as he then was, wrote at p. 583:

Having concluded that the proper construction of s. 53 is as set out above, it follows that the whole of Part I of the Act is *intra vires*. Its application is limited to matters in the exclusive jurisdiction of Parliament and consequently it is without significance that it interferes with matters such as contractual relationships between employees and employers in the province, which would otherwise fall within the jurisdiction of the provincial legislatures.

Le juge Kellock écrit, aux pp. 556 et 557:

[TRADUCTION] Dans l'affaire *Winner*, le Comité judiciaire considéra qu'une ligne d'autobus exploitée entre des points situés aux États-Unis et au Canada était analogue à une ligne maritime offrant de semblables communications. De l'avis de leurs Seigneuries, tel que l'exprime lord Porter à la p. 572: «Comme dans le cas des navires, il suffit, dans celui des autobus, qu'il existe une entreprise reliant un point à un autre.»

À mon avis, la compétence législative attribuée au Parlement pour faire des lois concernant les ouvrages et entreprises d'une espèce exceptée par le par. 92(10) de la compétence législative des provinces, comporte la compétence de légiférer à l'égard de personnes travaillant pour de telles entreprises, ainsi que le mode et les conditions d'exercice. Ce point de vue s'accorde avec le jugement de cette Cour dans le renvoi dit *The Hours of Labour Reference*, [1925] R.C.S. 505, et je pense que la législation examinée ici appartient à la même catégorie que celle dont il était question dans cette affaire-là.

Donc, si on peut considérer les matières traitées par la législation dont il est question dans le présent renvoi, comme tombant dans le domaine de la gestion d'entreprises relevant de l'exception du par. 92(10), il n'y aurait pas de place pour une législation provinciale quelconque sur le même sujet et à l'égard d'une telle entreprise, que le champ ait été occupé ou non. [Je souligne.]

Le juge Estey écrit à la p. 564:

[TRADUCTION] Par conséquent, si un système de négociation collective et de dispositions législatives destiné au règlement des conflits dans les relations ouvrières doit être accessible aux employeurs et employés soumis à la compétence législative du Parlement, cet organe seul peut adopter la législation appropriée.

Le juge Cartwright, plus tard Juge en chef, écrit à la p. 583:

[TRADUCTION] Une fois que l'on a décidé que la bonne interprétation de l'art. 53 est celle exposée ci-dessus, il s'ensuit que toute la Partie I de la loi est *intra vires*. Son application se limite aux matières relevant de la compétence exclusive du Parlement et, par conséquent, il importe peu qu'elle empiète sur des matières comme les relations contractuelles entre employés et employeurs dans la province, relations qui autrement seraient attribuées à la compétence des législatures provinciales.

Fauteux J., as he then was, wrote at pp. 585 and 587-88:

... the Act aims mainly at the maintenance or securement of peaceful labour relations between employers and employees, the promotion of conditions favourable to settlement of labour disputes or, more precisely, at peaceful labour operations within this limited field of works, undertakings and businesses as to which the regulation by law is, under the *B.N.A. Act*, committed to the legislative authority of Parliament.

... the Act thus construed is, as submitted on behalf of the Attorney-General of Canada particularly, legislation truly *in relation to* classes of subjects within the legislative competence of Parliament.

Finally, Abbott J. wrote at p. 592:

The right to strike and the right to bargain collectively are now generally recognized, and the determination of such matters as hours of work, rates of wages, working conditions and the like, is in my opinion a vital part of the management and operation of any commercial or industrial undertaking. This being so, the power to regulate such matters, in the case of undertakings which fall within the legislative authority of Parliament lies with Parliament and not with the Provincial Legislatures. [Emphasis added.]

This last passage has been cited so often that it has become practically a classic statement on point. This Court adopted it as a principal basis for its unanimous judgment in *Bell Canada 1966*, at p. 772. It again cited the passage and reaffirmed it in its unanimous judgment in *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] S.C.R. 851, at pp. 859-60. Finally, it was cited yet again in its unanimous judgment in *Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 S.C.R. 498, at pp. 506-7.

Though the *Stevedoring Case* concerns the validity of federal legislation relating to industrial relations rather than the application of a provincial statute to federal undertakings, its significance here is its at least partial reliance on earlier sources such as the *Postal Service Case 1948*, and in particular the insistence by the majority of judges on emphasizing, even in *obiter*, the exclusive, and consequently primary and not ancillary,

Le juge Fauteux, plus tard Juge en chef, écrit aux pp. 585, 587 et 588:

[TRADUCTION] ... la Loi vise surtout le maintien et la préservation de la paix dans les relations ouvrières, la promotion de conditions favorables au règlement des conflits ouvriers ou, plus précisément, la paix dans les relations ouvrières au sein de ce champ restreint d'ouvrages, entreprises ou affaires dont la réglementation est, d'après l'*A.A.N.B.*, confiée à l'autorité législative du Parlement.

... comme l'a prétendu le procureur général du Canada en particulier c'est une législation *concernant* les catégories de sujets attribuées à la compétence législative du Parlement.

Enfin, le juge Abbott écrit à la p. 592:

[TRADUCTION] Le droit de grève et le droit à la négociation collective sont généralement reconnus de nos jours, et les décisions portant sur des sujets tels que la durée du travail, les taux de salaire, les conditions de travail et autres matières analogues constituent à mon avis une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de toute entreprise commerciale ou industrielle. Ceci étant, le pouvoir de réglementer de telles matières dans les entreprises qui tombent sous l'autorité législative du Parlement revient au Parlement et non aux législatures provinciales. [Je souligne.]

Ce dernier passage a été cité si souvent qu'il est pratiquement devenu classique. Cette Cour l'a fait sien, comme un motif principal de son arrêt unanime dans *Bell Canada 1966* à la p. 772. Elle l'a de nouveau cité et réaffirmé dans son arrêt unanime *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 851, aux pp. 859 et 860. Enfin elle l'a cité derechef dans son arrêt unanime *Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498, aux pp. 506 et 507.

Même si l'*Affaire des débardeurs* porte sur la validité d'une loi fédérale en matière de relations industrielles plutôt que sur l'applicabilité d'une loi provinciale à des entreprises fédérales, ce qui fait son importance aux fins des présentes, c'est son utilisation au moins partielle de sources antérieures telles l'*Affaire du service postal 1948*; c'est surtout l'insistance de la majorité des juges à souligner, même en *obiter*, le caractère exclusif, et

nature of the federal jurisdiction in the area. Finally, there is the vigour and lasting quality of some of the reasons in this decision, especially those of Abbott J., which have been used as a basis for several subsequent decisions, including *Bell Canada 1966*.

In the *Postal Service Case 1948* and the *Stevedoring Case*, the Court had already indicated the outline of an answer to this crucial question: does Parliament's power to legislate on working conditions and labour relations in federal undertakings and on the management of those undertakings derive from its primary, elementary or unassailable jurisdiction over them?—or on the contrary does it derive from the power which is incidental and ancillary to its primary jurisdiction, and which it is recognized as having by Lord Tomlin's third proposition in *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111, at p. 118:

(3.) It is within the competence of the Dominion Parliament to provide for matters which, though otherwise within the legislative competence of the provincial legislature, are necessarily incidental to effective legislation by the Parliament of the Dominion upon a subject of legislation expressly enumerated in s. 91.

The answer to this crucial question dictates the answer to the question of whether provincial statutes apply to federal undertakings in the area of working conditions and labour relations and the management of undertakings. Such provincial legislation is inapplicable to federal undertakings when it has the effect of regulating matters which fall within the primary jurisdiction of Parliament.

The question was to be finally resolved by *Bell Canada 1966*.

This was an action brought in the Superior Court by which the Quebec Minimum Wage Commission claimed some \$50,000 from Bell Canada as a levy for 1959 under regulations adopted pursuant to the *Minimum Wage Act*, R.S.Q. 1941, c. 164, s. 8e.:

8. The Commission may make regulations:

par conséquent principal et non pas incident, de la compétence fédérale en la matière; c'est enfin la vitalité et la durabilité de certains de ses motifs, particulièrement ceux du juge Abbott, qui servent d'appui à plusieurs arrêts subséquents dont *Bell Canada 1966*.

Dans l'*Affaire du service postal de 1948* et l'*Affaire des débardeurs*, la Cour avait déjà esquissé une réponse à cette question cruciale: le pouvoir du Parlement de légiférer sur les conditions et les relations de travail des entreprises fédérales et la gestion de ces entreprises découlent-ils de sa compétence principale, élémentaire ou irréductible sur ces entreprises? Ou bien découlent-ils au contraire du pouvoir incident et accessoire à sa compétence principale qui lui est reconnu par la troisième proposition de Lord Tomlin dans *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111, à la p. 118:

[TRADUCTION] (3.) Il est de la compétence du Parlement fédéral de statuer sur des questions qui, bien qu'étant à d'autres égards de la compétence législative des provinces, sont nécessairement accessoires à une législation efficace du Parlement fédéral sur un sujet de législation expressément mentionné à l'art. 91.

De la réponse à cette question cruciale dépend la réponse à la question de l'applicabilité des lois provinciales aux entreprises fédérales, en matière de conditions et de relations de travail ainsi que de gestion des entreprises. De telles lois provinciales sont inapplicables aux entreprises fédérales lorsqu'elles ont pour effet de régir des matières qui relèvent de la compétence principale du Parlement.

La question allait être tranchée définitivement par *Bell Canada 1966*.

Il s'agit d'une action intentée en Cour supérieure par laquelle la Commission du salaire minimum de Québec réclame de Bell Canada une somme de quelque 50 000 \$ à titre de prélèvement pour l'année 1959, aux termes d'un règlement passé en vertu de la *Loi du salaire minimum*, S.R.Q. 1941, chap. 164, art. 8e):

8. La Commission peut faire des règlements pour:

e. To levy on upon the professional employers contemplated by an ordinance a sum not exceeding one per cent of the wages paid to their employees;

The Minimum Wage Commission had also, before adopting the foregoing regulations, enacted an ordinance determining minimum wage rates, working hours, overtime pay and holidays with pay. This ordinance applied to all employees governed by the Act, with certain exceptions that did not include Bell Canada employees. The ordinance was adopted pursuant to s. 13 of the Act:

13. The Commission may, by ordinance, determine, for stated periods of time and for designated territories, the rate of minimum wage payable to any category of employees indicated by it, the terms of payment, working hours, conditions of apprenticeship, the proportion between the number of skilled workmen and that of apprentices in any stated undertaking, the classification of the operations and the other working conditions deemed in conformity with the spirit of the act.

Bell Canada admitted that the *Minimum Wage Act* was constitutionally valid but argued that the Act was not applicable to it.

The action was allowed in the Superior Court but unanimously dismissed by five judges of the Court of Queen's Bench: *Bell Telephone Co. of Canada v. Minimum Wage Commission*, [1966] Q.B. 301. However, the reasons given by the Court of Queen's Bench judges differed. The majority, consisting of Tremblay C.J., Rinfret J.A., as he then was, and Owen J.A., upheld Bell Canada's position on the ground that the fixing of a minimum wage to be paid by this federal undertaking is a matter within the exclusive legislative authority of Parliament and it was not necessary to consider whether there was a conflict between the federal and provincial legislation.

Hyde and Taschereau J.J.A. would also have dismissed the action but for reasons which the headnote writer summarized as follows at p. 301:

The subject matter of the Quebec Minimum Wage Act is one which comes directly within the legislative power of the Provincial Legislature and the jurisdiction of the Parliament of Canada in the same general field must be considered as incidental or ancillary to the

e) Prélever des employeurs professionnels visés par une ordonnance une somme n'excedant pas un pour cent des salaires payés à leurs employés;

La Commission du salaire minimum avait, de plus, avant l'adoption du règlement précité, adopté une ordonnance déterminant les taux de salaire minimum, les heures de travail, le salaire du temps supplémentaire et les vacances payées. Cette ordonnance englobait tous les employés régis par la Loi, sauf certaines exceptions qui ne comprenaient pas les employés de Bell Canada. Cette ordonnance avait été adoptée en vertu de l'art. 13 de la Loi:

13. La Commission peut, par ordonnance, déterminer, pour des périodes de temps et des territoires désignés, le taux du salaire minimum payable à toute catégorie de salariés qu'elle indique, les termes de paiement, la durée du travail, les conditions de l'apprentissage, le rapport entre le nombre d'ouvriers qualifiés et celui des apprentis dans une entreprise donnée, la classification des opérations et les autres conditions de travail jugées conformes à l'esprit de la loi.

Bell Canada reconnaissait la validité constitutionnelle de la *Loi du salaire minimum* mais elle contestait qu'elle lui fut applicable.

L'action fut maintenue en Cour supérieure mais rejetée à l'unanimité par cinq juges de la Cour du Banc de la Reine: *Bell Telephone Co. of Canada v. Minimum Wage Commission*, [1966] B.R. 301. Cependant, les motifs des juges de la Cour du Banc de la Reine diffèrent. La majorité, formée du juge en chef Tremblay, du juge Rinfret, plus tard Juge en chef, et du juge Owen, maintient la position de Bell Canada au motif que la fixation du salaire minimum que doit payer cette entreprise fédérale est une matière qui relève de l'autorité législative exclusive du Parlement et qu'il n'y a pas à se demander s'il y a conflit entre la législation fédérale et la législation provinciale.

Les juges Hyde et Taschereau rejetteraient également l'action mais pour des motifs que l'arrêsté résume comme suit à la p. 301:

[TRADUCTION] La Loi du salaire minimum du Québec porte sur un sujet qui relève directement du pouvoir législatif de la législature provinciale et la compétence que peut avoir le Parlement du Canada dans ce même domaine général doit être considérée comme

latter's powers in respect of its exclusive jurisdiction over works and undertakings of the nature carried on by the said company. The Minimum Wage Act deals not only with minimum wages but also with other matters forming a substantial area of conflict with the Industrial Relations and Disputes Investigation Act, a federal statute within the ancillary and incidental powers of the Parliament of Canada, and does not properly contemplate the said company.

The opinions of both the majority and Hyde and Taschereau J.J.A. include a detailed review of earlier decisions.

In *Bell Canada 1966* this Court agreed with the judges of the majority on the Court of Queen's Bench. Martland J. wrote the unanimous judgment for a bench of seven judges.

At pages 769 and 770, Martland J. cited ss. 8e. and 13 of the *Minimum Wage Act* and stressed the fact that the Commission had in fact adopted pursuant to s. 13 an ordinance which it said was applicable to Bell Canada and which provided *inter alia* for minimum wage rates, hours of work, payment of overtime and holidays with pay.

At page 771 Martland J. wrote:

The appellant's submission is that the legislation in question did apply to the respondent until the federal parliament occupied the field and that this was not done until the enactment, on March 18, 1965, of the *Canada Labour Standards Code*, Statutes of Canada 1964-65, c. 38.

On the same page Martland J. cited the relevant provisions of the *Constitution Act, 1867*:

91. ... it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say,—

29. Such Classes of Subjects as are expressly excepted in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

reliée d'une manière secondaire ou accessoire aux pouvoirs qu'il détient du fait de sa compétence exclusive sur les ouvrages et les entreprises comme ceux auxquels se livre la société en question. La Loi du salaire minimum traite non seulement des salaires minimums, mais aussi d'autres sujets, de sorte qu'elle entre dans une grande mesure en conflit avec la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail, une loi fédérale relevant des pouvoirs auxiliaires et accessoires du Parlement du Canada. Par conséquent, la Loi du salaire minimum ne saurait légitimement s'appliquer à ladite société.

De part et d'autre, les juges de la Cour du Banc de la Reine font une étude détaillée de la jurisprudence antérieure.

Dans *Bell Canada 1966*, cette Cour donne raison aux juges de la majorité en Cour du Banc de la Reine. C'est le juge Martland qui rédige le jugement unanime d'un *coram* de sept juges.

Aux pages 769 et 770, le juge Martland cite les art. 8e) et 13 de la *Loi du salaire minimum* et souligne le fait que la Commission avait effectivement adopté, en conformité de l'art. 13, une ordonnance qu'elle prétendait applicable à Bell Canada et qui prescrivait entre autres les taux de salaire minimum, les heures de travail, le salaire du temps supplémentaire et les vacances payées.

À la page 771, le juge Martland écrit:

[TRADUCTION] L'appelante soutient que la législation en question s'appliquait bel et bien à l'intimée jusqu'à ce que le Parlement fédéral ait occupé le champ, et que celui-ci ne l'a fait que lorsqu'il a édicté, le 18 mars 1965, le *Code canadien du travail* (Normes), Statuts du Canada 1964-1965, chap. 38.

À la même page, le juge Martland cite les dispositions pertinentes de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

91. ... il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming with the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say,—

10. Local Works and Undertakings other than such as are of the following Classes:—

a. Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province:

b. Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country:

c. Such Works as, although wholly situate within the Province, are before or after their Execution declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces.

Martland J. went on at pp. 771-72:

I have quoted these well known provisions of the Act in full because I think it is of assistance to refer back to their actual wording in defining the issue in the present case. The *Minimum Wage Act* is a statute which, inter alia, purports to regulate to an extent the wages to be paid by the respondent to its employees. If the regulation of the wages paid to its employees by an undertaking within the excepted classes in s. 92(10) is a "matter" coming within those classes of subject, then, by virtue of s. 91(29), it is within the exclusive legislative authority of the Canadian Parliament.

The question is, therefore, as to what "matters" are within the classes of legislative subjects defined in that paragraph. Clearly they extend beyond the mere physical structure of, e.g., a railway or a telegraph system. The words "works" and "undertakings" are to be read disjunctively (*Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541) and the word "undertaking" has been defined in *re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 at 315.

In my opinion all matters which are a vital part of the operation of an interprovincial undertaking as a going concern are matters which are subject to the exclusive legislative control of the federal parliament within s. 91(29). It was not disputed in argument that the regulation of the rates to be paid by the respondent's custom-

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

10. Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes:—

a. Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;

b. Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger;

c. Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces;

Le juge Martland poursuit aux pp. 771 et 772:

[TRADUCTION] J'ai cité en entier ces dispositions bien connues de l'Acte, car je pense qu'il est utile de se reporter à leur rédaction exacte pour définir la question que nous avons à trancher en l'espèce. La *Loi du salaire minimum* est un texte législatif qui tend, entre autres choses, à réglementer dans une certaine mesure les salaires que l'intimée doit payer à ses employés. Si la réglementation des salaires que paie à ses employés une entreprise qui fait partie des catégories exceptées du par. 92(10) est une «matière» tombant dans ces catégories de sujets, elle tombe alors, en vertu du par. 91(29), sous l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada.

Il s'agit donc de savoir quelles «matières» tombent dans les catégories de sujets législatifs que définit ce paragraphe. Il est évident qu'elles s'étendent au-delà des ouvrages simplement matériels d'une voie de chemin de fer ou d'un réseau télégraphique, par exemple. Les termes «ouvrages» et «entreprises» doivent se lire séparément (*Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541), et le terme «entreprise» a été défini dans l'arrêt *re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304, p. 315.

À mon avis, toutes les matières qui constituent une partie essentielle de l'exploitation d'une entreprise interprovinciale en tant qu'entreprise active sont des matières soumises au contrôle législatif exclusif du Parlement fédéral, en conformité du par. 91(29). On n'a pas contesté, au cours des débats, que la réglementation des

ers is a matter for federal legislation. In the *Winner* case, *supra*, the regulation of those places at which passengers of an interprovincial bus line might be picked up or to which they might be carried was held not to be subject to provincial control. Similarly, I feel that the regulation and control of the scale of wages to be paid by an interprovincial undertaking, such as that of the respondent, is a matter for exclusive federal control.

I would adopt the statement of Abbott J. in this Court, in the *Reference as to the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*:

The right to strike and the right to bargain collectively are now generally recognized, and the determination of such matters as hours of work, rates of wages, working conditions and the like, is in my opinion a vital part of the management and operation of any commercial or any industrial undertaking. This being so, the power to regulate such matters, in the case of undertakings which fall within the legislative authority of Parliament lies with Parliament and not with the Provincial Legislatures. [Emphasis added.]

Martland J. then expressed the view that the foregoing conclusions of Abbott J. did not run counter to decided authorities.

He referred first to *Workmen's Compensation Board* and to the workmen's compensation legislation therein held applicable to federal undertakings, and noted that no mention was made of s. 92(10) of the *Constitution Act, 1867*, and no attempt made to define the scope of the exclusive legislative jurisdiction conferred on Parliament by that provision. Martland J. distinguished this decision from that which he had to render on grounds which I will consider below in examining the double aspect theory.

At pages 774-75, Martland J. cited a passage from Duff J. in *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour, supra*:

It is now settled that the Dominion, in virtue of its authority in respect of works and undertakings falling within its jurisdiction, by force of section 91, no. 29, and sec. 92, no. 10, has certain powers of regulation touching the employment of persons engaged on such works or

tarifs que doivent payer les clients de l'intimée est une matière tombant sous la compétence fédérale. On a jugé dans l'affaire *Winner*, précitée, que la réglementation des endroits où l'on pouvait prendre des voyageurs d'une ligne interprovinciale d'autobus et de ceux où l'on pouvait les déposer ne pouvait être soumise au contrôle provincial. J'estime de même que la réglementation et le contrôle de l'échelle des salaires que doit payer une entreprise interprovinciale comme celle de l'intimée est une matière qui tombe exclusivement sous le contrôle fédéral.

Je fais mienne la déclaration du juge Abbott, de cette Cour, dans *Reference as to the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*:

[TRADUCTION] Le droit de grève et le droit à la négociation collective sont généralement reconnus de nos jours, et les décisions portant sur des sujets tels que la durée du travail, les taux de salaire, les conditions de travail et autres matières analogues constituent à mon avis une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de toute entreprise commerciale ou industrielle. Ceci étant, le pouvoir de réglementer de telles matières dans les entreprises qui tombent sous l'autorité législative du Parlement revient au Parlement et non aux législatures provinciales. [Je souligne.]

Le juge Martland exprime ensuite l'avis que les conclusions précitées du juge Abbott ne contredisent en rien la jurisprudence antérieure.

Il réfère d'abord à *Workmen's Compensation Board* et à la législation d'indemnisation des accidents du travail que l'on y juge applicable aux entreprises fédérales et il constate que l'on n'y mentionne pas le par. 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que l'on n'y tente pas non plus de définir l'étendue de la compétence législative exclusive conférée au Parlement par cette disposition. Le juge Martland distingue cette décision de celle qu'il a à rendre pour des motifs que j'analyserai plus bas dans l'étude de la théorie du double aspect.

Aux pages 774 et 775, le juge Martland cite un passage du juge Duff dans *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour, précité*:

[TRADUCTION] Il est aujourd'hui bien établi que le Dominion, en vertu de l'autorité que lui donnent sur les ouvrages et entreprises entrant dans sa compétence les par. 91(29) et 92(10), possède certains pouvoirs de réglementation en ce qui concerne l'emploi des person-

undertakings. The effect of such legislation by the Dominion to execution of this power is that provincial authority in relation to the subject matter of such legislation is superseded, and remains inoperative so long as the Dominion legislation continues in force.

Martland J. commented on this quotation and this case as follows:

This case lends some support to the argument that the federal power to legislate on the matter of hours of work in relation to undertakings subject to federal legislation under s. 92(10) is an ancillary rather than an exclusive power, but the issue did not have to be determined in that case.

As is pointed out in the Court below by Rinfret J., the judgment of this Court, delivered by Duff J. in the *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200, contains, at p. 214, a reference to the fact that:

"railway legislation, strictly so called" (in respect of such railways), is within the exclusive competence of the Dominion, and such legislation may include, inter alia, regulations for the construction, the repair and the alteration of the railway and for its management.

He referred to the case of *Canadian Pacific Railway v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 at 372.

Again, at p. 226, he says:

As to the first branch, it seems unnecessary to say that a province would be exceeding its powers if it attempted to intervene in matters committed exclusively to Dominion control, by attempting, for example, to interfere with the structure or management of a work withdrawn entirely from provincial jurisdiction, such as a work authorized by the Dominion by legislation in execution of its powers under s. 92(10a).

At pages 775-76, Martland J. continued:

There are two cases in this Court which, in my opinion, bear a closer relationship to the circumstances of the present case than either of the two authorities which I have just considered. The first of these is the *Reference re the Minimum Wage Act of the Province of Saskatchewan*.

nes travaillant dans ces ouvrages ou entreprises. Le fait que le Dominion adopte une telle législation dans l'exercice de ce pouvoir a pour conséquence de lui accorder prépondérance sur l'autorité provinciale en ce qui concerne l'objet d'une telle législation, autorité qui reste inopérante tant que la législation fédérale est en vigueur.

Le juge Martland commente cette citation et cet arrêt comme suit:

[TRADUCTION] Cette affaire-là donne un certain poids à l'argument selon lequel le pouvoir du Dominion de légiférer au sujet de la durée du travail en ce qui concerne les entreprises soumises à la législation fédérale en vertu du par. 92(10) est un pouvoir accessoire et non un pouvoir exclusif, mais cette question n'avait pas à y être tranchée.

Comme le fait remarquer le juge Rinfret, de la Cour du Banc de la Reine, le jugement de cette cour, prononcé par le juge Duff, dans *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200, renferme, à la p. 214, une mention du fait que:

«la législation des chemins de fer dans leur sens le plus étroit» [*railway legislation strictly so called*] (en ce qui concerne lesdits chemins de fer) est de la compétence exclusive du Dominion, et cette législation peut notamment comprendre la réglementation de la construction, des réparations et des modifications du chemin de fer et celle de son administration.

Il a cité l'arrêt *Canadian Pacific Railway v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1889] A.C. 367, p. 372.

Il ajoute encore, à la p. 226:

En ce qui concerne le premier moyen, il semble inutile de préciser qu'une province excéderait ses pouvoirs si elle tentait d'intervenir dans des matières exclusivement assignées au contrôle du Dominion, en essayant par exemple de s'immiscer dans l'organisation ou l'administration d'un ouvrage entièrement soustrait à la compétence provinciale, comme celui qu'a autorisé le Dominion par une loi dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de l'al. 92(10a).

Aux pages 775 et 776, le juge Martland poursuit:

[TRADUCTION] Il existe deux arrêts de cette cour qui, à mon avis, ont des liens plus étroits avec les circonstances de la présente affaire que les deux décisions que je viens d'examiner. Le premier est *Reference re the Minimum Wage Act of the Province of Saskatchewan*.

Martland J. summarized the facts and opinions of the judges in the *Postal Service Case 1948* and approved the part of the headnote summarizing the opinion of Rinfret C.J., Taschereau and Estey J.J. in that case:

In my view, the conclusion in this case is properly stated in the headnote, as follows:

The employee became employed in the business of the Post Office of Canada and therefore part of the Postal Service. His wages were, as such, within the exclusive legislative field of the Parliament of Canada and any encroachment by provincial legislation on that subject, must be looked upon as being *ultra vires*, whether or not Parliament has or has not dealt with the subject of legislation.

At page 777, Martland J. commented on the resemblance between the *Postal Service Case 1948* and *Bell Canada 1966*:

I see no difference in principle between the position of an employee hired and paid, not by the Crown, but by an individual, but who was engaged in the Postal Service, s. 91(5), and an employee of an interprovincial undertaking, s. 91(29) and s. 92(10), in relation to the exclusive power of the federal parliament to legislate regarding his wage rate.

Then, just before reaching his conclusions, Martland J. cited the *Stevedoring Case* with approval:

The other decision is in respect of the *Reference as to the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, to which I have already made some reference. This Court had to consider the validity of federal legislation in the field of labour relations applicable to businesses within the legislative authority of the Parliament of Canada. The Act was held to be within the federal power, and the decision, in my view, did recognize that that field constituted an essential part of the operation of such an undertaking.

With respect, I subscribe to this view. In my opinion, regulation of the field of employer and employee relationships in an undertaking such as that of the respondent's, as in the case of the regulation of the rates which they charge to their customers, is a "matter" coming within the class of subject defined in s. 92(10)(a) and, that being so, is within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. Consequently, any provincial legislation in that field, while valid in respect

Le juge Martland résume les faits et les opinions des juges dans l'*Affaire du service postal 1948* et il approuve cette partie du sommaire qui résume l'opinion du juge en chef Rinfret et des juges Taschereau et Estey dans cette affaire-là:

[TRADUCTION] À mon avis, le sommaire du jugement tire la conclusion qui convient de cette affaire, dans les termes suivants:

Cet employé est entré au service de l'entreprise que constituent les Postes canadiennes et faisait donc partie du service postal. Son salaire, en tant que tel, est du domaine législatif exclusif du Parlement du Canada et tout empiétement d'une législation provinciale sur ce sujet doit être considéré *ultra vires*, que le Parlement ait légiféré ou non sur ledit sujet.

À la page 777, le juge Martland commente la ressemblance entre l'*Affaire du service postal 1948* et *Bell Canada 1966*:

[TRADUCTION] Je ne perçois aucune différence de principe entre la situation d'un employé engagé et payé non par la Couronne, mais par un particulier, mais qui a été néanmoins engagé dans le service postal (par. 91(5)), et celle de l'employé d'une entreprise interprovinciale (par. 91(29) et 92(10)), en ce qui concerne le pouvoir exclusif du Parlement fédéral de légiférer quant aux taux de son salaire.

Puis, juste avant d'arriver à ses conclusions, le juge Martland s'appuie sur l'*Affaire des débardeurs*:

[TRADUCTION] L'autre décision est l'arrêt *Reference as to the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, dont j'ai déjà parlé. Cette Cour devait examiner la validité d'une loi fédérale dans le domaine des relations de travail, loi s'appliquant aux entreprises soumises à l'autorité législative du Parlement du Canada. On a jugé que cette loi entraine dans les pouvoirs fédéraux et cette décision a reconnu, à mon avis, que ce domaine constituait une partie essentielle de l'exploitation d'une entreprise de ce genre.

Je souscris respectueusement à ce point de vue. À mon avis, la réglementation du domaine des relations entre employeur et employé dans une entreprise analogue à celle de l'intimée, comme celle des tarifs qu'elle exige de ses clients, est une «matière» qui entre dans la catégorie de sujets que définit l'al. 92(10)a) et, ceci étant, elle est de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. Par suite, toute législation provinciale en ce domaine, bien que valable à l'égard des employeurs qui

of employers not within exclusive federal legislative jurisdiction, cannot apply to employers who are within that exclusive control.

I think it is quite impossible to distinguish the circumstances of the case at bar from those of *Bell Canada 1966*. The working conditions and labour relations as well as the management of federal undertakings such as Bell Canada, are matters falling within the classes of subject mentioned in s. 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, and consequently fall within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada.

Moreover, as I indicated at the start of these reasons, the exclusivity rule approved by *Bell Canada 1966* does not apply only to labour relations or to federal undertakings. It is one facet of a more general rule against making works, things or persons under the special and exclusive jurisdiction of Parliament subject to provincial legislation, when such application would bear on the specifically federal nature of the jurisdiction to which such works, things or persons are subject.

This rule dates back to *Bonsecours*, in which the Judicial Committee of the Privy Council held that municipal legislation and regulations regarding ditches applied to a ditch alongside a federal railway when those rules are limited to the maintenance of the ditches and clearance of obstacles which might obstruct them, but would not apply if they specified what the structural form of the ditches should be, such as their width or depth.

In *Bonsecours* there is also the following oft-cited passage at p. 372:

Accordingly, the Parliament of Canada has, in the opinion of their Lordships, exclusive right to prescribe regulations, for the construction, repair and alteration of the railway, and for its management . . . [Emphasis added.]

An analogous distinction was again made some twelve years ago in *Natural Parents*. One of the questions presented in that case was whether the British Columbia *Adoption Act*, a law of general

ne relèvent pas de la compétence législative exclusive du Parlement fédéral, ne peut s'appliquer à des employeurs qui sont soumis à ce contrôle exclusif.

Il me paraît tout à fait impossible de distinguer les circonstances de l'espèce de celles de *Bell Canada 1966*. Les conditions et les relations de travail ainsi que la gestion des entreprises fédérales comme Bell Canada sont des matières qui tombent dans les catégories de sujets visées par le par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et relèvent donc de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada.

Au surplus, et comme je l'ai indiqué au début de ces motifs, la règle d'exclusivité sanctionnée par *Bell Canada 1966* ne joue pas seulement en matière de relations de travail ou pour les entreprises fédérales. C'est là une facette d'un principe plus global, lequel interdit la sujétion des ouvrages, des choses ou des personnes qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement aux lois provinciales, lorsqu'une telle sujétion aurait pour conséquence d'atteindre ces ouvrages, choses ou personnes dans ce qui constitue leur spécificité fédérale.

Cette règle est aussi ancienne que *Bonsecours* où le Comité judiciaire du Conseil privé décide qu'une législation et une réglementation municipales relatives aux fossés s'appliquent à un fossé longeant une voie ferrée fédérale dans la mesure où il s'agit de l'entretien des fossés et de la suppression des obstacles qui pourraient les obstruer, mais qu'elles ne s'y appliqueraient pas si elles prescrivaient quelle doit être la forme structurale des fossés, par exemple leur largeur ou leur profondeur.

Dans *Bonsecours*, on trouve également à la p. 372 le passage suivant, souvent cité:

[TRADUCTION] Par conséquent, selon leurs Seigneuries, le Parlement du Canada a le droit exclusif de prescrire des règlements pour la construction, les réparations et les modifications des chemins de fer et pour leur gestion . . . [Je souligne.]

Une distinction analogue a été reprise il y a une douzaine d'années dans les *Parents naturels*. L'une des questions qui se posaient dans cet arrêt était celle de savoir si l'*Adoption Act* de la Colombie-

application, had been incorporated by reference in the *Indian Act*, under s. 88 of the latter Act. Laskin C.J., writing for himself and for Judson and Spence J.J. and Dickson J., as he then was, answered this question in the affirmative on the ground that s. 88 covered only provincial statutes of general application which cannot apply to Indians without affecting them in their "Indianness". Laskin C.J. wrote at pp. 759-61:

There was no challenge in this Court to the general and long-established proposition found in *Union Colliery Co. of British Columbia Ltd. v. Bryden*, [1899] A.C. 580, at p. 588, that "the abstinence of the Dominion Parliament from legislating to the full limit of its powers could not have the effect of transferring to any provincial legislature the legislative power which had been assigned to the Dominion by s. 91 of the Act of 1867". It cannot be said therefore that because a provincial statute is general in its operation, in the sense that its terms are not expressly restricted to matters within provincial competence, it may embrace matters within exclusive federal competence. Thus, to take an example, it has been held by this Court that general mechanics' lien legislation of a province could not be enforced against the property of an interprovincial pipeline: *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] S.C.R. 207. Again, provincial minimum wage legislation was held inapplicable to the employees of an interprovincial communications enterprise: see *Minimum Wage Commission v. Bell Telephone Co. of Canada Ltd.*, [1966] S.C.R. 767, and, similarly, inapplicable to employees of a local contract postmaster: see *Reference re Saskatchewan Minimum Wage Act*, [1948] S.C.R. 248. This is because to construe the provincial legislation to embrace such activities would have it encroaching on an exclusive federal legislative area. On the other hand, provincial hours of work legislation was held applicable to employees of a hotel owned and operated by a railway company but not as an integral part of its transportation system: see *C.P.R. v. Attorney-General of British Columbia*, [1950] A.C. 122.

... the *Adoption Act* did not purport to extend to areas of exclusive federal competence, e.g. Indians. It could only embrace them if the operation of the Act did not deal with what was integral to that head of federal

Britannique, une loi d'application générale, avait été incorporée par renvoi à la *Loi sur les Indiens*, en vertu de l'art. 88 de cette dernière loi. Le juge en chef Laskin, qui écrit pour lui-même ainsi que pour les juges Judson, Spence et Dickson, plus tard Juge en chef, répond à cette question par l'affirmative au motif que l'art. 88 ne vise que les lois provinciales d'application générale qui ne peuvent s'appliquer aux Indiens sans les toucher en tant qu'Indiens. Le juge en chef Laskin écrit aux pp. 759 à 761:

Personne n'a contesté devant cette Cour le principe général depuis longtemps acquis, énoncé dans *Union Colliery Co. of British Columbia Ltd. v. Bryden*, [1899] A.C. 580, à la p. 588, selon lequel [TRADUCTION] «le fait que le Parlement du Dominion s'abstient de légiférer dans la plénitude de ses pouvoirs ne saurait avoir pour effet de transférer à une législature provinciale la compétence législative conférée au Dominion par l'art. 91 de l'Acte de 1867». Par conséquent, on ne peut prétendre qu'une loi provinciale peut embrasser des matières relevant exclusivement de la juridiction fédérale simplement parce que cette loi est d'application générale, c'est-à-dire que sa portée n'est pas expressément restreinte aux matières de juridiction provinciale. Ainsi, par exemple, cette Cour a décidé qu'une loi provinciale portant sur le privilège foncier des constructeurs est inapplicable à un pipe-line interprovincial: *Campbell-Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] R.C.S. 207. De même, on a jugé inapplicable aux employés d'une entreprise interprovinciale de communications une loi provinciale du salaire minimum: voir *Commission du salaire minimum c. Bell Canada*, [1966] R.C.S. 767, et, dans la même veine, aux employés d'un maître de poste local: voir *Renvoi relatif au Saskatchewan Minimum Wage Act*, [1948] R.C.S. 248. S'il en est ainsi, c'est parce qu'interpréter une loi provinciale de façon qu'elle embrasse de telles activités équivaut à la faire empiéter sur un domaine de juridiction exclusivement fédérale. D'autre part, une loi provinciale portant sur les heures de travail a été déclarée applicable aux employés d'un hôtel qui appartenait à une compagnie ferroviaire et était exploité par elle, mais ne faisait pas partie de son réseau de transport: voir *La Compagnie de chemin de fer canadien du Pacifique c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*, [1950] A.C. 122.

... le texte de l'*Adoption Act* ne prétend pas englober un domaine relevant exclusivement de l'autorité fédérale, p. ex. les Indiens. Il ne peut s'y étendre que si son application ne touche pas une matière soumise à l'auto-

legislative power, there being no express federal legislation respecting adoption of Indians. It appears to me to be unquestionable that for the provincial *Adoption Act* to apply to the adoption of Indian children of registered Indians, who could be compelled thereunder to surrender them to adopting non-Indian parents, would be to touch "Indianness", to strike at a relationship integral to a matter outside of provincial competence. This is entirely apart from the question whether, if referentially incorporated, the *Adoption Act* could have any force in the face of various provisions of the *Indian Act*, securing certain benefits for Indians.

Counsel for the respondents cited a number of cases holding Indians to be subject to provincial legislation. Among them was *Rex v. Hill* (1907), 15 O.L.R. 406, and *Rex v. Martin* (1917), 41 O.L.R. 79. These, and other like cases, are simply illustrative of the amenability of Indians off their reservations to provincial regulatory legislation, legislation which, like traffic legislation, does not touch their "Indianness". Such provincial legislation is of a different class than adoption legislation which would, if applicable as provincial legislation *simpliciter*, constitute a serious intrusion into the Indian family relationship. It is difficult to conceive what would be left of exclusive federal power in relation to Indians if such provincial legislation was held to apply to Indians. Certainly, if it was applicable because of its so-called general application, it would be equally applicable by expressly embracing Indians. Exclusive federal authority would then be limited to a registration system and to regulation of life on a reserve.

The fallacy in the position of the respondents in this case and, indeed, in that of all the intervenors, including the Attorney General of Canada, is in the attribution of some special force or special effect to a provincial law by calling it a "provincial law of general application", as if this phrase was self-fulfilling if not also self-revealing. Nothing, however, accretes to provincial legislative power by the generalization of the language of provincial legislation if it does not constitutionally belong there.

Laskin C.J. then discussed the case law dealing with the application to federally incorporated companies of the general companies legislation of a province. He went on, at pp. 762, 763 and 764:

The particular results in those two cases are of no direct relevance here, but simply illustrate the care that must

rité législative fédérale, puisqu'il n'existe aucune loi fédérale visant expressément l'adoption des Indiens. Il me paraît incontestable que l'application de l'*Adoption Act* provincial à l'adoption d'enfants d'Indiens inscrits qui se verraient alors contraints, en vertu de cette Loi, de les abandonner aux mains de parents adoptifs non indiens, porterait atteinte à la quiddité indienne et aux liens personnels qui font partie intégrante d'une matière qui ne relève pas de l'autorité provinciale. Cela est étranger à la question de la validité de l'*Adoption Act*, à supposer qu'il soit incorporé par renvoi, dans la mesure où il peut assurer certains avantages aux Indiens en regard des dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

L'avocat des intimés a cité un bon nombre de décisions où la législation provinciale a été jugée applicable aux Indiens. Il a cité, entre autres, *Rex v. Hill* (1907), O.L.R. 406, et *Rex v. Martin* (1917), 41 O.L.R. 79. Ces décisions, et autres semblables, illustrent simplement l'assujettissement des Indiens à la législation provinciale, lorsqu'ils sont à l'extérieur des réserves, ces lois, à l'instar de celles qui régissent la circulation routière, ne touchent pas à la quiddité indienne. Elles sont d'une nature différente de la législation sur l'adoption qui, si elle était applicable en tant que loi provinciale *simpliciter*, toucherait sérieusement aux rapports familiaux chez les Indiens. On voit difficilement ce qui resterait de l'autorité fédérale exclusive sur les Indiens si la législation provinciale de cette nature est jugée applicable aux Indiens. Si on la déclare applicable parce qu'elle est censément d'application générale, elle le serait également en visant expressément les Indiens. L'autorité fédérale exclusive en cette matière ne porterait plus alors que sur un système d'enregistrement et sur les règles à observer au sein de la réserve.

La faiblesse de l'argumentation des intimés et de tous les intervenants, y compris le procureur général du Canada, réside dans l'attribution d'une valeur ou portée spéciale à la législation provinciale uniquement parce qu'on la qualifie de «loi provinciale d'application générale», comme si cette qualité était en soi suffisante, sinon déterminante. Mais la généralité des termes d'une loi provinciale n'a pas pour effet d'accroître le pouvoir législatif provincial si cet accroissement est constitutionnellement impossible.

Le juge en chef Laskin discute ensuite de la jurisprudence portant sur l'application aux compagnies à charte fédérale, des lois générales sur les compagnies en vigueur dans une province. Puis il continue aux pp. 762, 763 et 764:

Les décisions rendues dans ces deux affaires n'ont aucune incidence en l'espèce, mais elles illustrent sim-

be taken in the analysis of the issues and of the provincial legislation before subjecting federally incorporated companies to general provincial companies legislation. I cannot believe that any less care should be taken in analysis before subjecting Indians, coming as they do within a specific head of exclusive federal jurisdiction, to general provincial legislation, unless the inclusion of Indians within the scope of the provincial legislation touches them as ordinary persons and in a way that does not intrude on their Indian character or their Indian identity and relationship.

I would add that to give a primary effect to so-called "provincial laws of general application", in the face of s. 88 of the *Indian Act*, is to fall into the same trap that was noted by Judson J. in *Nykorak v. Attorney-General of Canada*, [1962] S.C.R. 331. The fact is that we are concerned here with a federal enactment which would be robbed of any meaning if the respondents' and intervenors' submissions went as far as they appeared to carry them. When s. 88 refers to "all laws of general application from time to time in force in any province" it cannot be assumed to have legislated a nullity but, rather, to have in mind the provincial legislation which, *per se*, would not apply to Indians under the *Indian Act* unless given force by federal reference.

I am fully aware of the contention that it is enough to give force to the several opening provisions of s. 88, which, respectively, make the "provincial" reference subject to the terms of any treaty and any other federal Act and subject also to inconsistency with the *Indian Act* and orders, rules, regulations or by-laws thereunder. That contention would have it that s. 88 is otherwise declaratory. On this view, however, it is wholly declaratory save perhaps in its reference to "the terms of any treaty", a strange reason, in my view, to explain all the other provisions of s. 88. I think too that the concluding words of s. 88, "except to the extent that such laws make provision for any matter for which provision is made by or under this Act" indicate clearly that Parliament is indeed effecting incorporation by reference. To hold otherwise would be to reject the proposition quoted earlier from the *Union Colliery Co.* case and to treat the distribution of legislative powers as being a distribution of concurrent powers. [Emphasis added.]

The view of Laskin C.J. was approved by a unanimous decision of this Court, *Dick v. The Queen*, *supra*, at p. 327. Furthermore, the following passage is to be found at p. 322 of that case:

plement le soin qu'il faut accorder à l'analyse des points litigieux et de la législation provinciale avant d'assujettir les compagnies à charte fédérale aux lois générales sur les compagnies en vigueur dans une province. J'estime qu'il convient de procéder à une analyse tout aussi soigneuse avant d'assujettir les Indiens, qui font l'objet d'une catégorie spécifique sous l'autorité exclusive du fédéral, aux lois provinciales générales, à moins que celles-ci ne soient applicables aux Indiens en tant que citoyens ordinaires, sans porter atteinte à leur caractère, leur identité ou leur quiddité d'Indiens.

Je tiens à ajouter que le fait de donner priorité aux soi-disant «lois provinciales d'application générale», en dépit de l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens*, revient à donner dans le piège dont parle le juge Judson dans *Nykorak c. Le procureur général du Canada*, [1962] R.C.S. 331. En fait, dans la présente situation, une loi fédérale perdrait toute signification si l'on acceptait au pied de la lettre les allégations des intimés et des intervenants. Lorsque l'art. 88 parle de «toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province», on ne peut présumer qu'il se reporte à des lois sans effet, mais plutôt à des lois provinciales qui, en tant que telles, sont inapplicables aux Indiens aux termes de la *Loi sur les Indiens* à moins qu'un renvoi fédéral ne décrète le contraire.

Je n'ignore pas la prétention selon laquelle il suffit de donner effet aux dispositions initiales de l'art. 88 qui subordonnent le renvoi «provincial» aux dispositions de quelque traité et de quelque autre loi fédérale et à l'incompatibilité avec la *Loi sur les Indiens* ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous son régime. Selon cette prétention, l'art. 88 serait pour le surplus déclaratoire, et même entièrement, sauf peut-être lorsqu'il parle «des dispositions de quelque traité». À mon avis, ce serait une explication étrange des autres dispositions de l'art. 88. J'estime également que la fin de l'art. 88, «sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant», dénote clairement l'intention du Parlement d'effectuer l'incorporation par renvoi. Tirer une conclusion différente revient à rejeter le principe formulé dans l'arrêt *Union Colliery Co.*, que j'ai cité précédemment, et à considérer la distribution des pouvoirs législatifs comme une distribution de pouvoirs parallèles [conjointes]. [Je souligne.]

Le point de vue du juge en chef Laskin a été endossé par un arrêt unanime de cette Cour, *Dick c. La Reine*, précité, à la p. 327. On trouve incidemment à la p. 322 de ce dernier arrêt le passage suivant:

The *Wildlife Act* does not differ in this respect from a great many provincial labour laws which are couched in general terms and which, taken literally, would apply to federal works and undertakings. So to apply them however would make them regulate such works and undertaking [sic] under some essentially federal aspects. They are accordingly read down so as not to apply to federal works and undertakings: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178.

This is the same rule of exclusive jurisdiction observed in *Derrickson v. Derrickson*, supra, where the Court held that the provisions of the British Columbia *Family Relations Act* dealing with the division of family property were not applicable to lands reserved for Indians. Chouinard J., writing the unanimous reasons of seven members of this Court, said at p. 296:

The right to possession of lands on an Indian reserve is manifestly of the very essence of the federal exclusive legislative power under s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*. It follows that provincial legislation cannot apply to the right of possession of Indian reserve lands.

When otherwise valid provincial legislation, given the generality of its terms, extends beyond the matter over which the legislature has jurisdiction and over a matter of federal exclusive jurisdiction, it must, in order to preserve its constitutionality, be read down and given the limited meaning which will confine it within the limits of the provincial jurisdiction.

It follows that the provisions of the *Family Relations Act* dealing with the right of ownership and possession of immovable property, while valid in respect of other immovable property, cannot apply to lands on an Indian reserve.

## 2. Criticism of Bell Canada 1966

*Bell Canada 1966* has been criticized by certain commentators: see, for example, "Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism", by Professor Dale Gibson (1969), 47 *Can. Bar Rev.* 40, at pp. 53-57; "The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism", by Professor Paul C. Weiler (1973), 23 *U.T.L.J.* 307, at pp. 340-43

À cet égard, la *Wildlife Act* n'est pas différente d'un bon nombre de lois provinciales en matière de droit du travail qui sont rédigées en des termes généraux et qui, si elles étaient interprétées littéralement, viseraient les entreprises et les ouvrages fédéraux. Mais, ainsi appliquées, elles auraient pour effet de réglementer ces entreprises et ouvrages sous des aspects essentiellement fédéraux. Par conséquent, on leur donne une interprétation atténuée de manière à y faire échapper les entreprises et les ouvrages fédéraux: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Letter Carriers' Union of Canada c. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 R.C.S. 178.

C'est la même règle d'exclusivité des compétences qui est observée dans *Derrickson c. Derrickson*, précité, où l'on décide que les dispositions de la *Family Relations Act* de la Colombie-Britannique, relative au partage des biens familiaux, sont inapplicables aux terres réservées aux Indiens. Le juge Chouinard qui a rédigé les motifs unanimes de sept membres de cette Cour écrit, à la p. 296:

Le droit de posséder des terres sur une réserve indienne relève manifestement de l'essence même de la compétence législative fédérale exclusive que confère le par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'ensuit que la loi provinciale ne peut s'appliquer au droit de possession sur les terres des réserves indiennes.

Lorsqu'une loi provinciale, par ailleurs valide, compte tenu de la généralité de ses termes, s'étend hors du domaine où la législature peut exercer sa compétence provinciale, à une matière de compétence fédérale exclusive, elle doit, pour demeurer constitutionnelle, être atténuée et recevoir le sens restreint qui la confine au champ de compétence provinciale.

Il s'ensuit que les dispositions de la *Family Relations Act* qui traitent du droit de propriété et de possession d'un immeuble, quoique valides dans le cas d'un autre immeuble, ne peuvent s'appliquer aux terres d'une réserve indienne.

## 2. Critique de Bell Canada 1966

L'arrêt *Bell Canada 1966* a été critiqué par quelques commentateurs. Voir par exemple «Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism», par le professeur Dale Gibson (1969), 47 *R. du B. can.* 40, aux pp. 53 à 57; «The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism», par le professeur Paul C. Weiler (1973), 23 *U.T.L.J.* 307, aux

and 363; *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), by Professor Peter W. Hogg, at pp. 329-32 and 465-66.

These analyses have much in common and I think it will suffice to consider the comments of Professor Hogg, which are in greater detail and more recent.

Professor Hogg writes at pp. 330-31:

It is important to notice that these interjurisdictional immunity decisions did not concern provincial laws which singled out federal undertakings for special treatment. On the contrary, the laws which were held inapplicable to the federal matter were laws of general application whose validity in most of their applications could not be doubted. Nor were the decisions based on the paramountcy doctrine: in none of the cases was there a conflicting federal law in existence. The theory behind the results appears to be that federal heads of power not only confer power on the federal Parliament, but also operate "defensively" to deny power to the provincial Legislatures. In my view, this theory is inconsistent with the basic pith and substance doctrine—that a law "in relation to" a provincial matter may validly "affect" a federal matter.

From a policy standpoint, the immunity of federal undertakings seems unnecessary, because the federal Parliament can, if it chooses, easily protect undertakings within federal jurisdiction from the operation of provincial laws by enacting appropriate laws which will be paramount over conflicting provincial laws.

(Footnote references omitted.)

Professor Hogg also writes, at pp. 465-66:

The Court held [in *Bell Canada 1966*] that rates of pay and hours of work were "vital parts" of the interprovincial undertaking, and that all such vital parts were subject to the exclusive legislative control of the federal Parliament. Therefore, although the provincial law was valid in its application to most employment in the province, it could not constitutionally apply to employment in a federally-regulated industry.

pp. 340 à 343 et à la p. 363; *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), par le professeur Peter W. Hogg, aux pp. 329 à 332 et 465 à 466.

Ces critiques se ressemblent sur beaucoup de points et il me paraît suffisant de considérer celles du professeur Hogg qui sont plus élaborées et plus récentes.

Le professeur Hogg écrit aux pp. 330 et 331:

[TRADUCTION] Il importe de faire remarquer que, dans ces décisions portant sur l'exclusivité des compétences, il ne s'agissait pas de lois provinciales prévoyant un traitement différent pour les entreprises fédérales. Au contraire, les lois qui ont été jugées inapplicables aux matières fédérales étaient des lois d'application générale de la validité desquelles, dans la plupart de leurs applications, on ne pouvait douter. Ces décisions ne reposaient pas non plus sur le principe de la prépondérance, car dans aucune des affaires en question il n'existait de loi fédérale incompatible. La théorie qui sous-tend les résultats semble être que les chefs de compétence fédérale n'ont pas seulement pour effet de conférer des pouvoirs au Parlement, mais ils s'appliquent aussi «défensivement» de manière à refuser ces pouvoirs aux législatures provinciales. À mon avis, cette théorie est incompatible avec le principe fondamental du caractère véritable, suivant lequel une loi «relative à» une matière provinciale peut régulièrement «toucher» une matière fédérale.

Sur le plan de la politique générale, l'exclusivité relative aux entreprises fédérales paraît superflue parce que le législateur fédéral peut, s'il le veut, facilement protéger les entreprises relevant de la compétence fédérale contre l'application de lois provinciales en adoptant des lois appropriées qui auront prépondérance sur les lois provinciales incompatibles.

(Les renvois aux notes infra-paginales sont omis.)

Le professeur Hogg écrit également, aux pp. 465 et 466:

[TRADUCTION] La Cour a statué [dans l'arrêt *Bell Canada 1966*] que les taux de rémunération et les heures de travail constituaient des «parties essentielles» de l'entreprise interprovinciale et que toutes ces parties essentielles étaient soumises au contrôle législatif exclusif du Parlement fédéral. Par conséquent, bien que la loi provinciale fût valide dans son application à la plupart des emplois dans la province, elle ne pouvait constitutionnellement s'appliquer aux emplois dans une industrie réglementée par le fédéral.

The [*Bell Canada 1966*] case appears to have settled the issue of legislative jurisdiction over employment in the federal sectors in favour of exclusive federal power. In my opinion the Court came down on the wrong side of the issue. If *Toronto Electric Commissioners v. Snider* and the *Labour Conventions* case decided anything, it was that employment was a "matter" which came within "property and civil rights in the province". The regulation of collective bargaining or employment standards in federal industries should surely still be regarded as in relation to employment—as well as in relation to the particular industry. The law has a double aspect, and should therefore be open to both levels of government.

(Footnote references omitted.)

This analysis gives rise to several observations.

The first is that the criticism says nothing of the close study by Martland J. in *Bell Canada 1966* of the relevant provisions of ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*.

The second observation is that this analysis does not address the essential question raised and answered by Martland J.: the critics refrain from defining the content of the exclusive legislative authority of Parliament over federal undertakings. This is necessary because the effect of s. 91(29) and the exceptions in s. 92(10) is to create exclusive classes of subject, those of federal undertakings, to which a basic, minimum and unassailable content has to be assigned to make up the matters falling within these classes. Martland J. considered that the management of these undertakings and their labour relations are matters which are part of this basic and unassailable minimum, as these matters are essential and vital elements of any undertaking. How is it possible to disagree with this? How can the exclusive power to regulate these undertakings not include at least the exclusive power to make laws relating to their management? Additionally, just as the management of the undertaking and working conditions determined by agreement or by operation of law are parts of the same whole in labour law, how can the exclusive power to legislate as to management of an undertaking not include the equally exclusive power to

L'affaire [*Bell Canada 1966*] paraît avoir réglé dans le sens d'un pouvoir fédéral exclusif la question de la compétence législative sur l'emploi dans les secteurs relevant du gouvernement fédéral. À mon avis, cet arrêt est mal fondé. L'arrêt *Toronto Electric Commissioners v. Snider* et l'*Affaire des conventions du travail* établissent tout au moins que l'emploi est une «matière» qui tombe sous la rubrique «la propriété et les droits civils dans la province». La réglementation de la négociation collective ou des normes de travail dans les industries fédérales doit certainement continuer d'être considérée comme intéressant l'emploi en même temps que l'industrie particulière qui est visée. Il y a un double aspect et les deux paliers de gouvernement doivent donc pouvoir légiférer dans ce domaine.

(Les renvois aux notes infra-paginales sont omis.)

Ces critiques appellent plusieurs observations.

La première observation, c'est que ces critiques passent sous silence l'exégèse serrée à laquelle se livre le juge Martland, dans *Bell Canada 1966*, vis-à-vis les textes pertinents des art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La deuxième observation, c'est que ces critiques ne se posent pas la question essentielle que pose et tranche le juge Martland; elles s'abstiennent en effet de définir le contenu de la compétence législative exclusive du Parlement sur les entreprises fédérales. Il incombe de le faire car devant le par. 29 de l'art. 91 et les exceptions du par. 10 de l'art. 92, on se trouve en présence de catégories exclusives de sujets, celles des entreprises fédérales, auxquelles il faut bien assigner un contenu minimum élémentaire et irréductible sous forme de matières tombant dans ces catégories. Le juge Martland considère que la gestion de ces entreprises et leurs relations de travail sont des matières qui font partie de ce minimum élémentaire et irréductible car il s'agit là d'éléments essentiels ou vitaux pour toute entreprise. Comment pourrait-on ne pas être d'accord? Comment le pouvoir exclusif de réglementer ces entreprises ne comprendrait-il pas au moins le pouvoir exclusif de faire des lois relatives à leur gestion? Et, comme en droit du travail, le pouvoir de gestion de l'entreprise et les conditions de travail déterminées par convention ou par la loi sont des vases communicants, comment le pouvoir exclusif de légiférer sur la gestion ne compren-

make laws regarding its labour relations? To deny this, as the critics have done, is to strip the exclusive federal power of its primary content and transform it simply into a power to make ancillary laws connected to a primary power with no real independent content, apart from the power to regulate rates and the availability and quality of services such as telephone services or railway services. The latter undoubtedly fall within the exclusive classes of subject represented by such federal undertakings, but there is nothing in the constitutional provisions, rules or precedents to indicate that the exclusive legislative authority of Parliament must or may be confined to so narrow a field. Indeed, rates and the availability and quality of services are inseparable from the wage scale that the undertaking must pay, the availability of its manpower, leave, vacation—in short, working conditions. This is why in *Bell Canada 1966* Martland J. refers at p. 772 to rates and services in their relation to wages, and it is why he comes back to this at p. 777 in arriving at his conclusions.

Professor Hogg writes that the theory which is the basis of *Bell Canada 1966* not only confers a power on Parliament but operates defensively to deny the power of the Legislature. In my view, and I say so with the greatest respect, this theory does not confer on Parliament any power that it does not already have, since it is an integral and vital part of its primary legislative authority over federal undertakings. If this power is exclusive, it is because the Constitution, which could have been different but is not, expressly specifies this to be the case; and it is because this power is exclusive that it pre-empts that of the legislatures both as to their legislation of general and specific application, in so far as such laws affect a vital part of a federal undertaking. The exclusivity rule is absolute and does not allow for any distinction between these two types of statute. However, the pith and substance doctrine does require a distinction to be made between these two types of statute, as well as between laws of general application and their

drat-il pas le pouvoir, également exclusif, de faire des lois sur les conditions de travail? Le nier, comme le font les critiques, c'est vider la compétence fédérale exclusive de son contenu principal et la transformer en un pouvoir de faire des lois simplement incidentes qui ne se rattachent plus qu'à un pouvoir principal sans substance véritablement autonome, tel le pouvoir de régir la tarification ainsi que la disponibilité et la qualité de services comme les services téléphoniques ou les services de transport ferroviaire. Sans doute ces dernières matières tombent-elles aussi dans les catégories exclusives de sujets que constituent ces entreprises fédérales mais rien dans les textes constitutionnels, les principes ou les arrêts n'indique que la compétence législative exclusive du Parlement doive ou puisse être confinée à un domaine aussi exigu. La tarification en effet, ainsi que la disponibilité et la qualité des services, sont indissociables de la masse salariale que l'entreprise doit payer, de la disponibilité de sa main-d'œuvre, des congés, des vacances, c'est-à-dire des conditions de travail. C'est pourquoi, dans *Bell Canada 1966*, à la p. 772, le juge Martland réfère à la tarification et aux services dans leurs rapports avec les salaires, et c'est pourquoi il y revient à la p. 777 au moment où il arrive à ses conclusions.

Le professeur Hogg écrit que la théorie qui est le fondement de *Bell Canada 1966* non seulement confère un pouvoir au Parlement, mais opère de façon défensive pour nier le pouvoir de la Législature. À mon avis, et je l'exprime avec les plus grands égards, cette théorie ne confère au Parlement aucun pouvoir qu'il ne possède déjà puisqu'il fait partie intégrante et essentielle de sa compétence législative principale sur les entreprises fédérales. Si ce pouvoir est exclusif, c'est parce que les textes constitutionnels, qui auraient pu être différents mais qui ne le sont pas, le prescrivent expressément. Et c'est parce que ce pouvoir est exclusif qu'il écarte celui des législatures tant pour leurs lois d'application générale que pour leurs lois d'application particulière en autant qu'elles touchent à une partie essentielle d'une entreprise fédérale. La règle de l'exclusivité est absolue et ne permet pas de distinguer entre ces deux types de lois. Cependant, la théorie du caractère véritable de la loi (*«pith and substance doctrine»*) oblige, elle, à dis-

application to particular institutions. General legislation on the management and working conditions of undertakings is legislation on matters falling within the property and civil rights class. But particular legislation on the management of federal undertakings and their working conditions, like that in the *Canada Labour Code*, is legislation on matters falling within an exclusively federal class of subjects, that of federal undertakings. The particular effect of general provincial laws that would result from their application to federal undertakings would, in the case at bar, constitute an encroachment on the exclusive jurisdiction of Parliament. The rule of the exclusive nature of fields of jurisdiction does not depend on a legislative drafting technique, as is clearly indicated by the following example given by Professor Dale Gibson in "The 'Federal Enclave' Fallacy in Canadian Constitutional Law" (1976), 14 *Alta. L. Rev.* 167, at p. 172:

Most instances of interjurisdictional immunity arise as corollaries of the manner in which law-making powers are distributed between the Parliament of Canada and the provincial legislatures under the British North America Act . . .

A. *Provincial legislation aimed at matters under federal jurisdiction.*

This is the most obvious area of exemption. If a province enacted a statute regulating the noise caused by aircraft taking off and landing in the province, the statute would be wholly inoperative because it purported to deal with aviation, which is a matter within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. Similarly, provincial statutes enacting special provisions for national parks, Indian reserves, defence establishments, and so on, would probably be ruled *ultra vires* on the ground that they dealt with subjects beyond the competence of the province.

B. *General provincial legislation affecting essential aspects of matters under federal jurisdiction.*

Even if a province were to enact a *general* anti-noise statute aimed at every type of noisy activity

tinguer entre ces deux types de lois, de même qu'entre les lois d'application générale et leur application à des institutions particulières. Les lois d'application générale relatives à la gestion des entreprises et aux conditions de travail sont des lois relatives à des matières qui tombent dans la catégorie de matières de la propriété et des droits civils. Mais des lois particulières relatives à la gestion des entreprises fédérales et à leurs conditions de travail, comme celles que l'on trouve en l'espèce dans le *Code canadien du travail*, sont des lois relatives à des matières qui tombent dans une catégorie de sujets exclusivement fédérale, celle des entreprises fédérales. La particularisation des lois provinciales d'application générale qui résulterait de leur application à des entreprises fédérales constituerait en l'espèce un empiètement sur la compétence exclusive du Parlement. Le principe de l'exclusivité des champs de compétences n'est pas tributaire d'une technique de rédaction législative, comme l'indique clairement l'exemple suivant donné par le professeur Dale Gibson dans «The 'Federal Enclave' Fallacy in Canadian Constitutional Law» (1976), 14 *Alta. L. Rev.* 167, à la p. 172:

[TRADUCTION] La plupart des cas d'application du principe de l'exclusivité des compétences se manifestent comme conséquences naturelles de la manière dont les pouvoirs législatifs sont partagés entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique . . .

A. *Lois provinciales visant des matières relevant de la compétence fédérale.*

Il s'agit ici du cas le plus évident d'inapplicabilité. Si une province adoptait une loi réglementant le bruit causé par les aéronefs qui décollent et atterrissent dans la province, cette loi serait tout à fait inopérante parce qu'elle porterait sur l'aviation, matière qui relève de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. De même, des lois provinciales contenant des dispositions spéciales visant les parcs nationaux, les réserves indiennes, les établissements de la défense, etc., seraient probablement jugées *ultra vires* pour le motif qu'elles porteraient sur des sujets hors de la compétence de la province.

B. *Lois provinciales générales touchant à des aspects essentiels de matières relevant de la compétence fédérale.*

Même si une province devait adopter une loi antibruit de portée *générale* visant toutes les espè-

and every locality in the province, it would be inapplicable to noise caused by aircraft operating within the province. The reason for this is that no provincial statute is permitted to operate so as to affect any "essential" or "integral" aspect of an enterprise under federal jurisdiction, and the noise produced by aircraft would undoubtedly be regarded as integral to their operation.

(Footnote references deleted.)

These comments correspond to those above cited of Laskin C.J. in *Natural Parents*, those of Chouinard J. in *Derrickson v. Derrickson* as well as the decision in *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292, at p. 311, in which it was held that a matter which is intrinsic to a field of federal jurisdiction falls outside the reach of provincial jurisdiction even if that matter has elements of 'property and civil rights':

It is no doubt true that legislation of the character involved in the provincial legislation regarded from the standpoint of the use of property is normally legislation as to civil rights, but use of property for the purposes of an aerodrome, or the prohibition of such use cannot, in my opinion, be divorced from the subject matter of aeronautics or aerial navigation as a whole. If that be so, it can make no difference from the standpoint of a basis for legislative jurisdiction on the part of the province that Parliament may not have occupied the field. [Emphasis added.]

This principle appears to have been omitted in the criticism of *Bell Canada 1966* offered by Professor Hogg. Yet this line of reasoning explains the nature of the exclusive federal power given that working conditions and labour relations cannot be divorced from the management of a federal undertaking.

In one of the foregoing passages, Professor Hogg contrasts exclusive powers with "concurrent" powers. This can only be a way of speaking. Professor Hogg likely intends to refer to the overlapping of federal and provincial legislation which may result from the exercise of an ancillary power by Parliament or the application of the double aspect theory; however, as I said at the start of

ces d'activités bruyantes dans toutes les localités de la province, elle serait inapplicable au bruit fait par les aéronefs dans la province. La raison en est qu'aucune loi provinciale ne peut jouer de manière à toucher à une partie «essentielle» ou «intégrante» d'une entreprise qui est du ressort fédéral et le bruit provenant d'aéronefs serait incontestablement considéré comme une partie intégrante de leur utilisation.

<sup>b</sup> (Les renvois aux notes infra-paginales sont supprimés.)

Ces commentaires rejoignent ceux cités plus haut du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Parents naturels*, ceux du juge Chouinard dans *Derrickson c. Derrickson* ainsi que la décision rendue dans *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, où il fut jugé à la p. 311 qu'une matière qui est intrinsèque à un champ de compétence fédéral échappe à la juridiction provinciale même si elle comporte des éléments de droit civil:

[TRADUCTION] S'il est sans doute exact qu'une législation qui présente le caractère de la législation provinciale en cause, lorsqu'on la considère du point de vue de l'utilisation de la propriété, est normalement une législation qui porte sur des droits civils, l'utilisation de cette propriété pour les besoins d'un aéroport, ou l'interdiction d'une telle utilisation, ne peuvent, à mon avis, être séparées de l'aéronautique prise comme un tout. S'il doit en être ainsi, on ne peut se fonder, pour faire valoir la compétence législative de la province, sur le fait que le Parlement peut ne pas avoir occupé ce champ. [Je souligne.]

<sup>g</sup> Ce principe semble avoir été omis dans la critique de *Bell Canada 1966* entreprise par le professeur Hogg. Ce raisonnement explique pourtant la compétence fédérale exclusive puisque les conditions et relations de travail ne peuvent être dissociées de la gestion d'une entreprise fédérale.

<sup>i</sup> Dans l'un des passages précités, le professeur Hogg oppose les compétences exclusives aux compétences «conjointes». Il ne peut s'agir là que d'une façon de parler. Le professeur Hogg veut probablement référer au chevauchement de lois fédérales et de lois provinciales qui pourrait résulter de l'exercice d'un pouvoir incident du Parlement ou de l'application de la théorie du double aspect.

these reasons, these are not concurrent powers such as the fields of agriculture or immigration.

Professor Hogg also suggests a new way of formulating the double aspect theory, which differs from those adopted by the British Columbia Court of Appeal and by the Quebec Court of Appeal in the case at bar. I will deal with this below in considering the double aspect theory.

I also note that Professor Hogg mentions but does not discuss the *Natural Parents* case. *Derrickson v. Derrickson* was handed down after the publication of the second edition of Professor Hogg's book.

That leaves the "policy" argument, according to which it would always be open to Parliament to protect federal undertakings against provincial statutes by an exercise of its so-called ancillary power and the application of the paramountcy of federal legislation.

I must say that I find very little merit in such an argument, both in general terms and when invoked in the particular field of occupational health and safety.

It is an argument which relies on a spirit of contradiction between systems of regulation, investigation, inspection and remedial notices which are increasingly complex, specialized and, perhaps inevitably, highly detailed. A division of jurisdiction in this area is likely to be a source of uncertainty and endless disputes in which the courts will be called on to decide whether a conflict exists between the most trivial federal and provincial regulations, such as those specifying the thickness or colour of safety boots or hard hats.

Furthermore, in the case of occupational health and safety, such a twofold jurisdiction is likely to promote the proliferation of preventive measures and controls in which the contradictions or lack of co-ordination may well threaten the very occupational health and safety which are sought to be protected.

Mais, comme je l'ai dit au début de ces motifs, il ne s'agit pas là de véritables compétences conjointes comme en matière d'agriculture ou d'immigration.

<sup>a</sup> Le professeur Hogg propose également une nouvelle formulation de la théorie du double aspect, différente de celles retenues en l'espèce par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et par la Cour d'appel du Québec. J'en traiterai lors de l'étude du double aspect.

Je constate aussi que le professeur Hogg mentionne mais ne discute pas l'arrêt *Parents naturels*.  
<sup>c</sup> Quant à l'arrêt *Derrickson c. Derrickson*, il a été rendu après la deuxième édition du traité du professeur Hogg.

<sup>d</sup> Reste l'argument de «policy» selon lequel il serait toujours loisible au Parlement de protéger les entreprises fédérales contre les lois provinciales par un exercice de son pouvoir soit-disant incident et l'application de la suprématie des lois fédérales.

<sup>e</sup> J'avoue trouver bien peu d'attrait dans un tel argument, tant en général que dans le domaine particulier de la santé et de la sécurité du travail.

<sup>f</sup> C'est un argument qui fait appel à l'esprit de contradiction entre des systèmes de réglementation, d'enquête, d'inspection et d'avis de correction de plus en plus complexes, particularisés et peut-être inévitablement pointilleux. Une compétence partagée en la matière risque d'être une source d'incertitudes et de litiges innombrables dans lesquels les tribunaux seraient appelés à décider s'il y a conflit entre les règlements fédéraux et les règlements provinciaux les plus triviaux, prescrivant par exemple l'épaisseur ou la couleur de chaussures ou de casques de sécurité.

<sup>i</sup> Et s'il s'agit de santé et de sécurité du travail, cette dualité de compétence est de nature à favoriser la multiplication des mesures préventives et des contrôles dont les contradictions ou le manque de coordination risqueraient justement de mettre en péril la santé et la sécurité au travail qu'il s'agit de protéger.

Federalism requires most persons and institutions to serve two masters; however, in my opinion an effort must be made to see that this dual control applies as far as possible in separate areas.

With all due respect for the opposite view, therefore, I think that the decision in *Bell Canada 1966* is correct.

However, even if I had doubts in this regard I would have great hesitation in overturning it.

I would note, first, that no one asked the Court to do this in connection with this trilogy when members of the Court expressly raised the question. What in the main the Court is being asked to do in these three cases is to characterize the *Act* and the *Regulations* so that they do not fall within the ambit of *Bell Canada 1966*, rather than to call that decision in question. For the reasons given above, this is an impossible undertaking.

The sources of *Bell Canada 1966* date back to *Bonsecours* at the end of the last century and the *Postal Service Case 1948* in the middle of this century. For the more than twenty years that it has stood in our law reports it has been directly or indirectly cited and followed in many decisions of this Court, right up to the present time. I have already mentioned in this regard *Natural Parents, Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association* and *Dick v. The Queen*. To this must be added *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, and *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031. (It may be noted in passing that the latter two cases, far from contradicting *Bell Canada 1966* as was suggested, expressly confirm the rules stated in that case.) To this list should also be added *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115. In that case Dickson J., as he then was, writing the unanimous reasons of the nine judges of this Court, summarized at p. 132 the rules derived from *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, *supra*, in which it is clear that the second,

Le fédéralisme oblige la plupart des personnes et des institutions à servir deux maîtres. Mais, à mon avis, il faut essayer de faire en sorte que cette double sujétion soit soufferte autant que possible dans des domaines distincts.

Avec égards pour l'opinion contraire, je pense donc que *Bell Canada 1966* est un arrêt bien fondé.

Mais même si j'éprouvais des doutes à ce sujet, j'hésiterais beaucoup à décider qu'il n'y a plus lieu de s'y conformer.

Je rappelle d'abord que personne ne nous a demandé de le faire à l'occasion de cette trilogie alors que la Cour a expressément posé la question. Ce que l'on nous a principalement demandé dans ces trois causes, c'est de qualifier la *Loi* et les *Regulations* de manière à ce qu'elles ne tombent pas sous le coup de *Bell Canada 1966*, plutôt que de remettre cette dernière décision en question. Or, pour les raisons données plus haut, c'est là une entreprise impossible.

*Bell Canada 1966* est un arrêt qui a des sources aussi anciennes que *Bonsecours* à la fin du siècle dernier, et que *l'Affaire du service postal 1948* au milieu de ce siècle. Depuis plus de vingt ans qu'il se trouve dans nos recueils d'arrêts, il a été directement ou indirectement cité et suivi dans nombre d'arrêts de cette Cour jusqu'à l'époque la plus récente. À ce sujet, j'ai déjà mentionné *Parents naturels, Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association* et *Dick c. La Reine*. Il y a lieu d'y ajouter *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, et *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031. (Ces deux derniers arrêts, soit dit en passant, loin de contredire *Bell Canada 1966*, comme on a pu le suggérer, en confirment expressément les principes.) Il y a aussi lieu d'ajouter à cette liste *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115: le juge Dickson, plus tard Juge en chef, qui rédige les motifs unanimes des neuf juges de cette Cour, résume à la p. 132 des principes tirés de *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, précité, où il est

third and fourth rules so summarized are based on *Bell Canada 1966*.

It goes without saying that other courts have followed these precedents. There is no need to list their judgments. I will simply give a few examples: *Cour des sessions de la paix du district de Montréal v. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, local 711*, [1970] C.A. 512; *Re Field Aviation Co. and International Association of Machinists & Aerospace Workers Local Lodge 1579* (1974), 45 D.L.R. (3d) 751 (S.C. Alta.); *Jebsens (U.K.) Ltd. v. Lambert* (1975), 64 D.L.R. (3d) 574 (B.C.C.A.); *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211, reversed on other grounds by the Court of Appeal at [1982] C.A. 39; *Re Cully and Canadian Pacific Air Lines Ltd.*, [1977] 1 W.W.R. 393 (B.C.S.C.); *Re Attorney-General of Quebec and A. & F. Baillargeon Express Inc.* (1978), 97 D.L.R. (3d) 447 (Que. C.A.); *Re Canadian Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta, supra*; *Bell Canada v. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1983] C.S. 677; *Canadian Human Rights Commission v. Haynes, supra*; *Office de la construction du Québec c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, J.E. 83-198 (Que. S.C.)

It is also reasonable to assume that, in view of this consistent line of authority which has become well-settled law, those chiefly concerned, namely unions and employers, have generally made it a practice to organize their affairs accordingly. One would think the same would be true of the administrative tribunals and bureaucracies concerned. Whatever their jurisdiction, however, the latter rarely resist the suggestion that the limits of their power should be expanded.

### 3. Double Aspect Theory

Consideration of the double aspect theory now requires me to discuss propositions four and five stated at the beginning of my reasons.

Proposition four concerns the application to federal undertakings of provincial workmen's compensation schemes. This rule has already been qualified in *Bell Canada 1966*. For the reasons I

clair que les deuxième, troisième et quatrième principes ainsi résumés sont fondés sur *Bell Canada 1966*.

Il va sans dire que d'autres cours ont suivi cette jurisprudence. Il est inutile de dénombrer leurs jugements et leurs arrêts. Je me contente d'en donner quelques exemples: *Cour des sessions de la paix du district de Montréal v. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, local 711*, [1970] C.A. 512; *Re Field Aviation Co. and International Association of Machinists & Aerospace Workers Local Lodge 1579* (1974), 45 D.L.R. (3d) 751 (C.S. Alb.); *Jebsens (U.K.) Ltd. v. Lambert* (1975), 64 D.L.R. (3d) 574 (C.A.C.-B.); *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211, renversé pour d'autres motifs par la Cour d'appel à [1982] C.A. 39; *Re Cully and Canadian Pacific Air Lines Ltd.*, [1977] 1 W.W.R. 393 (C.S.C.-B.); *Re Attorney-General of Quebec and A. & F. Baillargeon Express Inc.* (1978), 97 D.L.R. (3d) 447 (C.A. Qué.); *Re Canadian Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta*, précité; *Bell Canada c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1983] C.S. 677; *Canadian Human Rights Commission v. Haynes*, précité; *Office de la construction du Québec c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, J.E. 83-198 (C.S. Qué.)

Il y a également lieu de penser que, devant cette jurisprudence constante, devenue une jurisprudence fixée, les principaux intéressés, c'est-à-dire les syndicats et les employeurs, ont généralement pris l'habitude d'organiser leurs affaires en conséquence. On pourrait penser qu'il devrait en aller de même pour les tribunaux administratifs et les bureaucraties concernés. Mais, d'où qu'ils soient, ceux-ci résistent rarement à la suggestion de reculer les bornes de leur compétence.

### 3. La théorie du double aspect

L'étude de la théorie du double aspect m'amène maintenant à discuter des quatrième et cinquième propositions énoncées au début de mes motifs.

La quatrième proposition a trait à l'applicabilité aux entreprises fédérales des régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'accidents du travail. Ce principe a déjà fait l'objet d'une qualifica-

am about to indicate, it does not in any way alter the outcome of the case.

Proposition five, according to which Parliament and a province may enact two relatively similar rules provided they are legislating for different purposes and one the basis of distinct aspects, has no application in the case at bar.

I outlined at the start of my opinion the reasons why the British Columbia Court of Appeal considered that recourse to the double aspect theory was justified.

These reasons were summarized in the factum filed by the Attorney General of Canada in *Alltrans*; that summary demonstrated the direct connection made by the Court of Appeal between the double aspect theory and the argument that there is a necessary complementarity between preventive measures on occupational health and safety and compensatory provisions on industrial accidents:

In the judgment of the Court of Appeal below Lambert J.A., writing *per curiam*, held that provincial legislation fixing safety conditions was applicable to federal undertakings. On his reasoning, once the principle of subjection of federal undertakings to workers' compensation schemes was established, it followed that the province could also control their safety conditions. Parliament could also regulate safety matters through its authority over federal undertakings. Hence, according to the principle of double aspect applied, both federal and provincial legislation could live, subject to federal paramountcy in case of conflict.

The use of the double aspect theory by the British Columbia Court of Appeal depends on a preliminary determination that the preventive scheme created by the legislation of British Columbia is applicable to federal undertakings because it cannot constitutionally be severed from the compensatory scheme established by that same legislation. As Parliament may also establish, and in fact has established, a preventive scheme for federal undertakings, in the opinion of the Court of Appeal the two preventive schemes can exist

tion dans *Bell Canada 1966*. Pour les raisons que je m'appête à énoncer, il ne change rien au sort du litige.

a La cinquième proposition selon laquelle le Parlement et une province peuvent édicter deux règles relativement semblables en autant qu'ils légifèrent pour des fins différentes et sous un aspect distinct ne trouve pas application en l'espèce.

b J'ai cité au début de mon opinion les motifs pour lesquels la Cour d'appel de la Colombie-Britannique estime justifié le recours à la théorie du double aspect.

c Ces motifs ont été résumés au mémoire produit par le procureur général du Canada dans *Alltrans*; ce résumé montre le lien direct que la Cour d'appel établit entre la théorie du double aspect et l'argument de la complémentarité nécessaire des mesures préventives en matière de santé et sécurité au travail et des mesures compensatrices en matière d'accidents du travail:

d [TRADUCTION] Dans l'arrêt qu'il a rédigé au nom de la Cour d'appel en l'espèce, le juge Lambert a conclu qu'une loi provinciale établissant des normes de sécurité s'appliquait aux entreprises fédérales. Suivant son raisonnement, du moment qu'on admettait le principe de l'assujettissement des entreprises fédérales aux régimes d'indemnisation des accidents du travail, il s'ensuivait que la province pouvait également réglementer la sécurité du travail dans ces entreprises. Mais le Parlement était investi du même pouvoir en raison de sa compétence sur les entreprises fédérales. Par conséquent, selon la théorie du double aspect, une loi provinciale pouvait coexister avec une loi fédérale, sous réserve du principe de la prépondérance de la loi fédérale en cas d'incompatibilité.

e L'utilisation de la théorie du double aspect par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dépend d'une détermination préliminaire, savoir que le régime préventif établi par la législation de la Colombie-Britannique est applicable aux entreprises fédérales parce qu'il est constitutionnellement indissociable du régime compensateur établi par la même législation. Comme le Parlement peut également établir et a effectivement établi un régime préventif relativement aux entreprises fédérales, les deux régimes préventifs pourraient, selon

side by side except in cases of conflict, under the double aspect theory.

This reasoning is defeated by its own underlying premise. Once it has been decided, as it must be, that the provincial preventive scheme has to be severed from the compensatory scheme and is not applicable to federal undertakings, these undertakings are no longer subject to two preventive schemes, only to one, the federal scheme, and there is no further reason for the double aspect theory.

The complementarity argument impressed Bouck J. of the British Columbia Supreme Court. He said the following on this point at p. 84:

But on the other side of the issue lies the efficient operation of the *Workers Compensation Act*. As the Board may be called upon to provide rehabilitation services and pensions for those injured in the work place, it must have some means of controlling the occurrence or reoccurrence of accidents. Fines and closure orders are one method of enforcement. Regrettably, I have concluded they are not available to the Board.

Bouck J. added, on the next page:

Still, the Board does not appear to be without a remedy. Under s. 42, it may fix a special rate for Alltrans where it "is shown . . . the hazard or cost of compensation differs from the average of the class or sub-class to which the industry or plant (of Alltrans) is assigned".

I note that counsel for Alltrans and the Attorney General of Canada concede that the compensatory provisions of the *Workers Compensation Act* apply to federal undertakings. Bouck J. regretted that in respect of federal undertakings the power to adopt preventive measures is separate from the power to adopt compensatory measures given that, at least in theory, unified powers of prevention and compensation could be exercised in a more coherent or better co-ordinated way than divided powers. In the factum they filed in *Alltrans*, the Board and the British Columbia Attorney General made the same argument:

la Cour d'appel, subsister côte à côte en vertu de la théorie du double aspect, sauf en cas de conflit.

Ce raisonnement s'écroule avec sa prémisse. Une fois que l'on a décidé, comme il faut le faire, que le régime provincial de prévention doit être dissocié du régime de compensation et qu'il est inapplicable aux entreprises fédérales, il ne subsiste plus, pour ces dernières, deux régimes de prévention mais un seul, le régime fédéral, et il n'y a plus place pour la théorie du double aspect.

L'argument de la complémentarité a impressionné le juge Bouck en Cour suprême de la Colombie-Britannique. Voici comment il s'exprime à ce sujet à la p. 84:

[TRADUCTION] D'un autre côté, il y a la question de l'application efficace de la *Workers Compensation Act*. Comme la Commission peut être appelée à fournir aux personnes blessées au lieu de travail des services de réadaptation et à leur verser des pensions, elle doit disposer de quelque moyen de limiter le nombre d'accidents—des amendes et des ordres de fermeture, par exemple. Si regrettable que cela puisse être toutefois, j'ai conclu que ce sont là des méthodes auxquelles la Commission ne peut avoir recours.

Le juge Bouck ajoute, à la page suivante:

[TRADUCTION] Il semble néanmoins que la Commission ne soit pas impuissante à cet égard. L'article 42 l'autorise en effet à fixer un taux spécial pour Alltrans lorsqu'il «a été démontré [...] que le risque ou le coût de l'indemnisation diffère de la moyenne de la catégorie ou de la sous-catégorie dans laquelle tombe l'industrie ou les installations (d'Alltrans)».

Je rappelle que les procureurs d'Alltrans et du procureur général du Canada concèdent que les dispositions compensatrices du *Workers Compensation Act* s'appliquent aux entreprises fédérales. Le juge Bouck regrette que, relativement aux entreprises fédérales, le pouvoir d'adopter des mesures préventives soit dissocié du pouvoir d'adopter des mesures compensatrices, car des pouvoirs unifiés de prévention et de compensation devraient, en théorie du moins, s'exercer de façon plus cohérente ou mieux coordonnée que des pouvoirs partagés. Dans le mémoire qu'ils ont produit dans *Alltrans*, le Board et le procureur général de la Colombie-Britannique invoquent le même argument dans les termes suivants:

... the Appellant accepts the benefit of the scheme insofar as it is protected from Court actions by injured employees who qualify for compensation, but argues the concomitant obligation under the scheme to maintain a safe workplace cannot be imposed on it.

The Board and the British Columbia Attorney General also point out, perhaps to draw attention to the practical problems of a division referred to by the Court of Appeal in the final passage of its reasons which I cited above, that the assessments to which Alltrans Express Ltd. is subject are not only paid into the workmen's compensation fund but also serve to defray the costs of administering the Regulations.

The complementarity argument seems attractive at first glance, *de lege ferenda*, but it has no legal validity unless it is possible to raise it to the constitutional level and Bouck J. properly saw that it is not.

Before passing from a legislative to a constitutional analysis, it is worth noting that there is nothing to suggest that the compensatory provisions of the *Workers Compensation Act* are made useless by the fact that the preventive provisions are not applicable to federal undertakings. First, Alltrans Express Ltd. concedes that the workplaces controlled by it remain subject to inspections by the Board in accordance with the compensatory provisions and, if necessary, to determine the level of its contributions to the indemnity fund. Second, according to an uncontradicted affidavit, the Board is not attempting either to apply the preventive measures to merchant ships registered under the *Canada Shipping Act* or to inspect such ships, although sailors benefit in some cases from accident compensation provided by the provincial Act.

Finally, there remains the argument that the assessments Alltrans Express Ltd. is required to pay contribute to the financing not only of the workmen's compensation fund but also of the administration of preventive measures. That, it seems to me, is a situation which only Alltrans Express Ltd. could complain of if, as is my view,

[TRANSLATION] ... l'appelante accepte le régime dans la mesure où il lui confère le bénéfice d'une protection contre les actions en justice intentées par des employés blessés admissibles à l'indemnisation, mais elle prétend ne pouvoir être astreinte aux obligations concomitantes d'assurer la sécurité du travail prévues par le régime.

Le Board et le procureur général de la Colombie-Britannique soulignent également, peut-être pour signaler les difficultés pratiques d'un partage auxquelles la Cour d'appel fait allusion dans le dernier passage de ses motifs que j'ai cité plus haut, que les cotisations auxquelles Alltrans Express Ltd. est assujettie n'alimentent pas seulement le fond des accidents du travail mais qu'elles servent également à défrayer l'administration des Regulations.

L'argument de la complémentarité paraît superficiellement séduisant, *de lege ferenda*, mais il n'a pas de valeur juridique sauf s'il est possible de l'élever au niveau constitutionnel et le juge Bouck s'est rendu compte, à juste titre, que ce ne l'est pas.

Avant de quitter le plan législatif et de passer au niveau constitutionnel, précisons que rien n'indique que les dispositions compensatrices du *Workers Compensation Act* soient rendues inefficaces du fait que les dispositions préventives soient inapplicables à des entreprises fédérales. D'une part, Alltrans Express Ltd. concède que les lieux de travail qu'elle contrôle restent soumis aux inspections du Board pour les fins des dispositions compensatrices et en autant que cela est nécessaire pour déterminer le niveau de ses contributions au fond d'indemnisation. D'autre part, selon un affidavit non contredit, le Board ne tente ni d'appliquer les mesures préventives aux navires marchands enregistrés de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, ni d'inspecter ces navires, quoique les marins de ces navires bénéficient dans certains cas des indemnités d'accident prévues par la loi provinciale.

Enfin, reste l'argument selon lequel les cotisations exigées de Alltrans Express Ltd. contribuent au financement non seulement du fond d'accidents du travail, mais aussi de l'administration des mesures préventives. C'est là, me semble-t-il, une situation dont seule Alltrans Express Ltd. pourrait se plaindre si, comme je le pense, les mesures

the preventive measures are not applicable to it. Furthermore, it is a difficulty which is open to solution between governments working together.

At the same time I would emphasize that in Quebec, as I noted above, compensatory and preventive measures are to be found in two separate statutes, the *Act* and the *Workmen's Compensation Act*. The Quebec experience has shown that preventive and compensatory systems can function independently without any adverse consequences for the effectiveness of either system. Professor Lippel notes regarding the twofold nature of the Quebec system:

[TRANSLATION] ... in addition to remedial services ... the existing legislation gives workers the protection of certain preventive measures which in this case are really intended specifically for them, and one might assume there would have been some historical coherence in the legislative policies relating to remedial services and preventive measures.

Our review of legislation since 1885, the date at which the legislator first took interest in this matter in the wake of developing industrialization, indicates that this is not so. The two components of the worker's bundle of individual rights in this area have developed along their own lines.

(Katherine Lippel, "Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981)" (1981-82), 16 *R.J.T.* 329, at p. 331.)

There would also be the possibility, if it were regarded as absolutely necessary to combine the compensatory and preventive schemes, that the federal Parliament acting under its ancillary power could enact a compensation scheme applicable to federal undertakings. The British Columbia Court of Appeal refers to this possibility at p. 391 of its judgment. I express no opinion as to the advisability or the constitutionality of such a measure.

However, the British Columbia Court of Appeal took the argument regarding the complementarity of preventive and compensatory measures further than did Bouck J. With respect, I am of the view that it erroneously transformed this legislative argument *de lege ferenda* into a constitutional argument. This at least is the way I interpret the

préventives ne lui sont pas applicables. Au surplus, c'est une difficulté qui est loin d'être insoluble entre gouvernements qui collaborent.

Je souligne par la même occasion qu'au Québec, comme je l'ai dit auparavant, les mesures compensatrices et les mesures préventives se trouvent dans deux lois distinctes, la *Loi* et la *Loi sur les accidents du travail*. L'expérience québécoise démontre que les systèmes préventifs et compensateurs peuvent fonctionner sans être intégrés et sans que l'efficacité propre de chacun de ces systèmes n'en souffre. Le professeur Lippel note au sujet de la dualité du régime québécois:

... en plus de[s] services curatifs [...], le droit actuel accorde aux travailleurs certaines mesures préventives qui, cette fois, leur sont vraiment destinées spécifiquement, et l'on aurait pu imaginer une cohérence historique dans les politiques législatives relatives aux services curatifs et aux mesures préventives.

Notre examen de la législation depuis 1885, date à laquelle le législateur commence à s'intéresser à la question, dans la foulée des premiers effets de l'industrialisation, révèle qu'il n'en est rien. Les deux composantes de l'enveloppe des droits particuliers des travailleurs en cette matière évoluent selon leur logique propre.

(Katherine Lippel, «Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981)» (1981-82), 16 *R.J.T.* 329, à la p. 331.)

Resterait également, si l'on tenait absolument à intégrer le régime des mesures compensatrices à celui des mesures préventives, la possibilité que le Parlement du Canada, agissant en vertu de son pouvoir incident, instaure un régime d'indemnisation applicable aux entreprises fédérales. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique fait allusion à cette possibilité à la p. 391 de son arrêt. Je n'exprime d'opinion ni sur l'opportunité, ni sur la constitutionnalité d'une semblable mesure.

Cependant, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique pousse plus loin que le juge Bouck l'argument de la complémentarité des mesures préventives et des mesures compensatrices. Erronément à mon avis, soit dit avec égards, elle transforme cet argument législatif, *de lege ferenda*, en un argument constitutionnel. C'est du moins la façon dont

following reasons of Lambert J.A. At page 389, he wrote:

The provincial aspect of the matter lies in the concern of the province, generally, for public health . . . and, more particularly, for the scheme of worker safety, treatment and compensation embodied in the *Workers Compensation Act*. [Emphasis added.]

On the same page, Lambert J.A. cited the Tysoe report indicating that the first objective of the *Workers Compensation Act* is prevention and its second objective compensation. Lambert J.A. added:

That statement underscores the provincial aspect of the matter.

Finally, Lambert J.A. resolved the matter at p. 390:

. . . they [counsel for Alltrans and for the Attorney-General of Canada] want to cut away what Mr. Justice Tysoe calls the first object of the Act, namely worker safety. I do not think that the Act should be severed in that way for federal undertakings . . . [Emphasis added.]

What Lambert J.A. decided, in other words, was that because a federal undertaking is subject to the compensatory provisions of provincial legislation it is constitutionally subject to the preventive provisions under the same statute, which in his opinion form an indivisible whole.

In my view, this conclusion is a *non sequitur*. It is not based on any analysis of significant differences which, in terms of the constitutional law characterization, distinguish compensatory from preventive measures.

I refer, first, to what Martland J. said of a compensatory scheme in *Bell Canada 1966*, at pp. 773-74:

In my opinion there is a distinction between legislation of that kind, and that which is in issue here. The *Workmen's Compensation Act* conferred upon injured employees and upon the dependants of deceased employees certain statutory rights to compensation

j'interprète les motifs suivants du juge Lambert. Il écrit à la p. 389:

[TRADUCTION] La question présente un aspect provincial en ce sens que c'est la province qui, d'une manière générale, veille à la santé publique [. . .] et, plus particulièrement, à l'application du régime établi par la *Workers Compensation Act*, visant à assurer la sécurité des ouvriers, leur traitement et leur indemnisation. [Je souligne.]

À la même page, le juge Lambert cite le rapport Tysoe selon lequel le premier objet du *Workers Compensation Act* est la prévention et le second objet, l'indemnisation. Le juge Lambert ajoute:

[TRADUCTION] Cette déclaration souligne l'aspect provincial de cette question.

Enfin, le juge Lambert tranche à la p. 390:

[TRADUCTION] . . . mais ils [l'avocat d'Alltrans et celui du procureur général du Canada] cherchent à faire abstraction de ce que le juge Tysoe appelle l'objet premier de la Loi, savoir celui d'assurer la sécurité des ouvriers. Pour ma part, je crois que la Loi ne doit pas être scindée de cette manière dans le cas des entreprises fédérales . . . [Je souligne.]

Ce que le juge Lambert décide, en d'autres termes, c'est que, parce que l'entreprise fédérale est soumise aux mesures compensatrices de la législation provinciale, elle est constitutionnellement soumise aux mesures préventives qui découlent de la même loi et qui, avec les dispositions compensatrices, forment selon lui un ensemble indivisible.

À mon avis, cette conclusion est un *non sequitur*. Cette conclusion d'ailleurs ne se fonde sur aucune analyse des différences marquées qui, du point de vue de la classification constitutionnelle, distinguent les mesures compensatrices des mesures préventives.

Je me réfère dans un premier temps à ce que le juge Martland dit d'un régime compensateur dans *Bell Canada 1966* aux pp. 773 et 774:

[TRADUCTION] Il faut à mon avis distinguer entre une loi de ce genre et celle qui est à l'étude dans l'espèce présente. La *Workmen's Compensation Act* conférait aux employés blessés et aux personnes à charge des employés décédés certains droits à une indemnité lors-

where the injury or death resulted from an accident arising out of and in the course of the employment. Compensation was payable not by the employer, but out of a fund administered by the Board to which employers were required to contribute. Viscount Haldane (p. 191) refers to the employee's right under the Act as the result of a "statutory condition of employment", but I think it is more accurately described as a statutory right. The Act did not purport to regulate the contract of employment. What it did do was to create certain new legal rights which were to be in lieu of all rights of action to which the employee or his dependants might otherwise have been entitled at common law or by statute.

On the other hand, a statute which deals with a matter which, apart from regulatory legislation, would have been the subject matter of contract between employer and employee, e.g., rates of pay or hours of work, affects a vital part of the management and operation of the undertaking to which it relates. This being so, if such regulation relates to an undertaking which is within s. 92(10)(a), (b) or (c), in my opinion it can only be enacted by the federal parliament.

In general, workmen's compensation schemes, whether in British Columbia, Quebec or the schemes in all or most of the provinces, are statutory insurance schemes of no-fault collective liability, which replace the former systems of individual civil liability based on fault. They are generally financed, at least in part, by contributions from employers. They create a complex system of direct statutory remedies and subrogatory remedies which have little to do with the old common law or *droit commun* remedies. Their main purpose is compensation and thus more or less a form of final exhaustion of remedies. They are adopted by provinces pursuant to their jurisdiction over property and civil rights, but not pursuant their jurisdiction over contracts. It is in any case difficult to conceive in practice of such complex and elaborate schemes having a merely contractual basis. Although their purpose is to compensate workers they are not part of the contract of employment, they are not labour relations schemes and they do not constitute working conditions: they do not intervene to compensate workers until after their health or safety has been affected. They also do

que la blessure ou le décès était la conséquence d'un accident survenu par le fait ou à l'occasion de leur travail. Ce n'était pas l'employeur qui devait verser cette indemnité, mais un fonds qu'administrait la Commission et auquel les employeurs étaient tenus de cotiser. Le vicomte Haldane parle (p. 191) du droit que l'employé tient de cette loi comme étant la conséquence d'une «condition du contrat d'emploi légalement imposée», mais je pense qu'il est plus exact de le décrire comme un droit découlant de la loi. La loi ne visait pas à régler le contrat d'emploi. Elle se contentait de créer certains droits nouveaux, qui devaient remplacer tous les droits d'ester en justice qu'auraient pu avoir par ailleurs l'employé ou les personnes à sa charge, que ce soit en *common law* ou en vertu de la loi.

D'un autre côté, une loi qui traite d'une matière qui, à défaut d'une réglementation, aurait fait l'objet d'un contrat entre employeur et employé, comme le taux des salaires ou la durée du travail, par exemple, touche à une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de l'entreprise à laquelle elle se rattache. Ceci étant, si cette réglementation se rattache à une entreprise qui entre dans le champ d'application des al. a., b. ou c. du par. 92(10), seul le Parlement fédéral peut, à mon avis, l'adopter.

Les régimes d'indemnisation des accidents du travail, en général, qu'il s'agisse de celui de la Colombie-Britannique, de celui du Québec et de ceux de toutes les provinces ou de la plupart d'entre elles, sont des régimes législatifs d'assurance et de responsabilité collective sans faute, qui remplacent les anciens régimes de responsabilité civile individuelle fondés sur la faute. Ils sont généralement financés, du moins en partie, par des contributions des employeurs. Ils créent un système complexe de recours statutaires directs et de recours subrogatoires qui ont peu à voir avec les anciens recours de droit commun. Ils sont axés sur l'indemnisation et donc sur une forme de liquidation plus ou moins définitive des recours. Ils sont adoptés par les provinces en vertu de leur compétence sur la propriété et les droits civils, mais non pas de leur compétence sur les contrats. Il est de toute façon difficile d'imaginer en pratique que des régimes aussi complexes et aussi lourds puissent avoir une base simplement contractuelle. Quoiqu'ils visent à l'indemnisation des travailleurs, ils ne font pas partie du contrat de travail, ils ne sont pas des régimes de relations de travail et ils ne

not impinge on the management or operation of undertakings.

As shown earlier, it is precisely because they do not impinge on the labour relations, working conditions, management or operation of undertakings that such compensatory schemes can be applied to federal undertakings.

Unlike compensation, which is a relatively fixed or stable concept, that of prevention is essentially dynamic and knows no natural boundaries. But however effective such prevention schemes may be, they will never entirely remove the necessity for compensation schemes. As I have tried to show above and need not discuss any further, preventive provisions must of necessity operate through labour relations, working conditions and the management of an undertaking. If they do not operate through these areas, they have no basis in reality. The preventive provisions of the British Columbia Act in this regard are less elaborate than those of the *Act*, but they are of the same type.

Accordingly one can and must distinguish between the constitutional law classification of compensatory schemes and that of preventive schemes for purposes of their application to federal undertakings. The British Columbia Court of Appeal accordingly erred in holding that the compensatory scheme cannot be severed from the preventive scheme.

I think it is wrong to speak of double aspect in another way. An examination of the preventive scheme of the *Act* and the preventive scheme created by the federal legislator in Part IV of the *Canada Labour Code* demonstrates that both legislators are pursuing exactly the same objective by similar techniques and means. A comparison of the statement of principle in each statute leaves no doubt as to the similarity of their purposes:

constituent pas des conditions de travail: c'est après que la santé ou la sécurité des travailleurs est atteinte qu'ils interviennent pour indemniser ces derniers. Ils ne touchent pas non plus à la gestion ou aux opérations des entreprises.

Or, comme il fut démontré auparavant, c'est précisément parce qu'ils ne touchent ni aux relations de travail, ni aux conditions de travail, ni à la gestion ou aux opérations des entreprises que ces régimes compensateurs peuvent s'appliquer aux entreprises fédérales.

Au contraire de l'indemnisation, qui est un concept relativement fixe ou stable, celui de la prévention est essentiellement dynamique et ne connaît aucune limite naturelle. Mais quelle que soit l'efficacité des régimes de prévention, ils ne feront jamais disparaître la nécessité des régimes d'indemnisation. Les dispositions préventives ne peuvent faire autrement—j'ai essayé de le démontrer plus haut et je ne m'y attarde plus—que de passer par les relations de travail, les conditions de travail et la gestion de l'entreprise. Si elles ne passent pas par elles, elles n'ont pas de prise sur la réalité. Les dispositions préventives de la loi de la Colombie-Britannique à ces points de vue sont moins élaborées que celles de la *Loi*, mais elles participent de la même nature.

Il s'ensuit non seulement que l'on peut mais que l'on doit constitutionnellement distinguer entre la classification des régimes de compensation et celle des régimes de prévention pour fins d'application à des entreprises fédérales. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a donc erré en jugeant que le régime de compensation est indissociable du régime de prévention.

Il me paraît erroné de parler de double aspect à un autre titre. L'examen du régime préventif de la *Loi* et du régime préventif mis en place par le législateur fédéral dans la partie IV du *Code canadien du travail* révèle en effet que les deux législateurs y poursuivent exactement le même objet par des techniques et des moyens semblables. La comparaison de l'énoncé de principe des deux lois ne laisse subsister aucun doute quant à la similitude de leur objet:

2. The object of this act is the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers.

(s. 2 of the Act)

79.1 The purpose of this Part is to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with and or occurring in the course of employment to which this Part applies.

(s. 79.1 of the *Canada Labour Code*)

The exact correspondence of these two objectives indicates that there are not two aspects and two purposes depending on whether the legislation is federal or provincial. In my opinion, the two legislators have legislated for the same purpose and in the same aspect. Yet they do not have concurrent legislative jurisdiction in the case at bar, but mutually exclusive jurisdictions. In this regard the Attorney General of Quebec argued that the provisions of Part IV of the *Canada Labour Code* were adopted by Parliament not pursuant to its exclusive jurisdiction over federal undertakings but under its ancillary jurisdiction, analogous to that which it might perhaps exercise if it were to create a workmen's compensation scheme for federal undertakings. I have already had occasion to discuss this. As they deal with the labour relations and the management of federal undertakings, the provisions of Part IV of the *Canada Labour Code* in my opinion fall within the exclusive jurisdiction of Parliament which, as we saw earlier, would otherwise be stripped of any distinct or meaningful content.

I have already mentioned that the British Columbia Court of Appeal's reasoning was adopted by Monet J.A. in *Bell Canada*. Beauregard J.A., for the majority of the Quebec Court of Appeal, while approving Monet J.A.'s opinion on this point, referred to the double aspect theory at pp. 518-19 but in a manner which differs from that of the British Columbia Court of Appeal:

[TRANSLATION] I share the opinion of Monet J.A. that the object of the dispute is related to both health and labour relations.

This opinion of Beauregard J.A. nonetheless approaches that expressed in the following pas-

2. La présente loi a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs.

(art. 2 de la Loi)

79.1 La présente Partie a pour raison d'être de prévenir les accidents et les maladies survenant au cours de l'occupation d'un emploi visé par la présente Partie ou qui en résultent ou y sont liés.

(art. 79.1 du *Code canadien du travail*)

L'identité parfaite de ces deux objectifs démontre qu'il n'y a pas deux aspects et deux fins selon que la législation est fédérale ou provinciale. À mon avis, les deux législateurs légifèrent pour les mêmes fins et sous le même aspect. Or ils ne disposent pas en l'espèce d'une compétence législative conjointe, mais de compétences législatives mutuellement exclusives. Le procureur général du Québec plaide, à ce sujet, que les dispositions de la partie IV du *Code canadien du travail* ont été adoptées par le Parlement, non pas en vertu de sa compétence exclusive sur les entreprises fédérales, mais de sa compétence incidente analogue à celle qu'il pourrait peut-être exercer s'il instaurait un régime d'indemnisation des victimes des accidents du travail pour les entreprises fédérales. J'ai déjà eu l'occasion d'élaborer sur le sujet. Comme elles portent sur les conditions de travail et la gestion des entreprises fédérales, les dispositions de la partie IV du *Code canadien du travail* relèvent de la compétence exclusive du Parlement, laquelle serait autrement vidée de tout contenu autonome ou significatif, comme nous l'avons vu plus haut.

J'ai déjà mentionné que le raisonnement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a été adopté par le juge Monet dans *Bell Canada*. Tout en approuvant l'opinion du juge Monet sur cette question, le juge Beauregard, au nom de la majorité de la Cour d'appel du Québec, aux pp. 518 et 519, réfère au double aspect mais en utilisant une formulation qui n'est pas identique à celle de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique:

Je partage l'opinion de monsieur le juge Monet que l'objet du litige concerne à la fois et la santé et les relations du travail.

Cette opinion du juge Beauregard se rapproche néanmoins des passages suivants des motifs de la

sages from the reasons of the British Columbia Court of Appeal at pp. 389-90:

The provincial aspect of the matter lies in the concern of the province, generally, for public health and for medical and hospital care, and, more particularly, for the scheme of worker safety, treatment and compensation embodied in the *Workers Compensation Act*. It relates to workers, generally, as workers in the work place.

I turn now to the federal aspect. This relates not to workers, generally, as workers in the work place, but to workers in specific relationship to their employers, and to the operation and management of their employers' businesses. In that aspect, health and safety in the work place may be or may become a working condition in the employer-employee relationship. [Emphasis added.]

Whatever the significance of these nuances, I am of the view with the greatest respect for the contrary opinion, that the formulation of the double aspect suggested by Beaugregard J.A. is no better than that of the British Columbia Court of Appeal and that his reasoning is incorrect in that it makes an artificial distinction: the *Act* is considered differently depending on whether it is viewed from the standpoint of employer-employee relations (labour relations) or of the employee alone (his health and safety). Such a distinction is impossible. The provisions of the *Act* represent working conditions for workers as much as for employers, in view of the correlation between their rights and their obligations. The health and safety of workers are no more than a purely nominal "aspect" and a goal that cannot be attained except by means of a labour relations system based on reciprocal rights and obligations of employers and workers. Working conditions remain a global concept which cannot be divided, and the *Act* treats them as such. As I tried to show earlier in the section titled "*Analysis and Characterization of the Act*", it is impossible to sever the objective sought—the health and safety of workers—from the nature of the working conditions through which that objective finds expression.

Finally, there is another formulation of the double aspect theory, suggested by Professor

Cour d'appel de la Colombie-Britannique (aux pp. 389 et 390):

[TRADUCTION] La question présente un aspect provincial en ce sens que c'est la province qui, d'une manière générale, veille à la santé publique, aux soins médicaux et hospitaliers et, plus particulièrement, à l'application du régime établi par la *Workers Compensation Act*, visant à assurer la sécurité des ouvriers, leur traitement et leur indemnisation. Cet aspect touche les ouvriers, pris généralement, en tant qu'ouvriers.

Je passe maintenant à l'aspect fédéral. Celui-ci se rapporte non pas aux ouvriers, pris généralement, en tant qu'ouvriers, mais aux ouvriers ayant des rapports précis avec leurs employeurs ainsi qu'à l'exploitation et à la gestion des entreprises de ces derniers. Sous cet aspect, la santé et la sécurité du travail peut être ou devenir une condition de travail faisant partie des relations entre un employeur et ses employés. [Je souligne.]

Quoi qu'il en soit de ces nuances, j'estime, soit dit avec les plus grands égards, que la formulation du double aspect suggérée par le juge Beaugregard n'est pas meilleure que celle de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et que son raisonnement est erroné en ce qu'il fait une distinction artificielle: il envisage la *Loi* différemment selon qu'elle est abordée du point de vue des relations employeur-employé (relations de travail) ou du point de vue de l'employé seulement (sa santé et sa sécurité). Une telle scission est impossible. Les dispositions de la *Loi* constituent des conditions de travail tant pour les travailleurs que pour les employeurs, vu la corrélation de leurs droits et de leurs obligations. La santé et la sécurité des travailleurs ne sont qu'un «aspect» purement nominal et une fin inaccessible si elles ne se concrétisent pas par un régime de conditions de travail fondé sur les obligations et droits réciproques des employeurs et des travailleurs. Les conditions de travail demeurent un concept global, indissociable, et la *Loi* les traite comme tel. Comme j'ai essayé de le démontrer auparavant dans la section intitulée «*Analyse et qualification de la Loi*», il est impossible de dissocier la fin poursuivie—la santé et la sécurité du travailleur—du caractère de conditions de travail qu'elle revêt.

Il existe enfin une autre formulation du double aspect qui a été avancée par le professeur Hogg et

Hogg, which differs from those used by the British Columbia Court of Appeal and the Quebec Court of Appeal. In a passage cited above, Professor Hogg suggests the following formulation at pp. 465-66:

The [*Bell Canada 1966*] case appears to have settled the issue of legislative jurisdiction over employment in the federal sectors in favour of exclusive federal power. In my opinion the Court came down on the wrong side of the issue. If *Toronto Electric Commissioners v. Snider* and the *Labour Conventions* case decided anything, it was that employment was a "matter" which came within "property and civil rights in the province". The regulation of collective bargaining or employment standards in federal industries should surely still be regarded as in relation to employment—as well as in relation to the particular industry. The law has a double aspect, and should therefore be open to both levels of government.

In short, legislation such as the *Act* relates to both labour relations and federal undertakings. On the one hand, this proposition may be seen as containing at least a partial concession: it appears to concede that such legislation relates to an exclusively federal field. On the other hand, however, and more importantly, this further version of the double aspect theory seems to me to be wrong because, with respect, it is based on confusion between a matter, labour relations, and a class of subjects, federal undertakings. Additionally, this further version seems to me to ignore the fundamental or principal content that must be given to the federal power, and to strip this power of its content.

#### 4. *Impairment of Federal Undertakings*

As I observed earlier, appellants and the Attorney General of Quebec argued that the *Act* does not impair the operations and functioning of Bell Canada.

This argument might be relevant if it were held that the application of the *Act* does not bear upon working conditions and labour relations as well as the management of a federal undertaking. Yet precisely because it must be held that the *Act* encroaches on a field that falls within the exclusive

qui diffère de celles retenues par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et la Cour d'appel du Québec. Dans un passage précité, le professeur Hogg suggère la formulation suivante aux pp. 465 et 466:

[TRADUCTION] L'affaire [*Bell Canada 1966*] paraît avoir réglé dans le sens d'un pouvoir fédéral exclusif la question de la compétence législative sur l'emploi dans les secteurs relevant du gouvernement fédéral. À mon avis, cet arrêt est mal fondé. L'arrêt *Toronto Electric Commissioners v. Snider* et l'*Affaire des conventions du travail* établissent tout au moins que l'emploi est une «matière» qui tombe sous la rubrique «la propriété et les droits civils dans la province». La réglementation de la négociation collective ou des normes de travail dans les industries fédérales doit certainement continuer d'être considérée comme intéressant l'emploi en même temps que l'industrie particulière qui est visée. Il y a double aspect et les deux paliers de gouvernement doivent donc pouvoir légiférer dans ce domaine.

En somme, des lois comme la *Loi* seraient relatives à la fois aux relations de travail et aux entreprises fédérales. D'une part, on pourrait voir dans cette proposition une concession au moins partielle: il y serait concédé que de telles lois sont relatives à un domaine exclusivement fédéral. Mais, d'autre part et surtout, cette autre formulation de la théorie du double aspect me paraît faussée parce qu'elle se fonde, soit dit avec égards, sur une confusion entre une matière, les relations de travail, et une catégorie de sujets, les entreprises fédérales. Au surplus, cette autre formulation me paraît également faire abstraction du contenu élémentaire ou principal qu'il faut donner à la compétence fédérale, et vider celle-ci de sa substance.

#### 4. *Les entraves aux opérations des entreprises fédérales*

Je l'ai dit plus haut, les appelantes et le procureur général du Québec soutiennent que la *Loi* n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada.

Ce moyen serait peut-être pertinent s'il était décidé que l'application de la *Loi* ne porte pas sur les conditions et relations du travail ainsi que sur la gestion d'une entreprise fédérale. Mais comme il faut justement décider que la *Loi* empiète sur un domaine qui relève de la compétence exclusive du

jurisdiction of Parliament and is, for this reason, not applicable to federal undertakings, it is not relevant whether the *Act* impairs or not the operations and functioning of Bell Canada and Canadian National. It suffices that the application of the *Act* bear upon the undertaking in what makes it specifically of federal jurisdiction for that undertaking to fall outside the ambit of this legislation. The same must be said of the *Regulations* in *Alltrans*.

I believe this analysis is consistent with that used in *Bell Canada 1966*. What was immediately at issue in that case was the requirement that the undertaking pay a levy of some \$50,000 a year from 1959 to 1965, and it is unlikely that Bell Canada would not have ample funds to pay such amounts. It can also be assumed that Bell Canada was already paying its employees at least the minimum wage specified by the provincial statute. The undertaking was therefore not impaired by application of the provincial statute. Nonetheless, at p. 770 Martland J. cited s. 13 of the *Minimum Wage Act*, which gave the Commission the power to determine by ordinance the minimum wage, terms of payment, working hours, conditions of apprenticeship "and the other working conditions deemed in conformity with the spirit of the act". Martland J. noted that the Commission had in fact adopted such an ordinance which, by its terms, applied to Bell Canada. He subsequently concluded that the power to regulate wages and working conditions, such as the wage scale of the undertaking, affects a vital part of the management and operation of the undertaking. What was held inapplicable to Bell Canada was thus not only the regulations imposing a levy of \$50,000 which gave rise to the case, but also the ordinance enacted pursuant to s. 13, the regulatory power created by that section and the *Minimum Wage Act* as a whole.

Appellants and the Attorney General of Quebec argued in the case at bar that the re-assignment of a pregnant worker would not impair the undertaking, especially as the pregnant worker would even-

Parlement et se trouve pour ce motif inapplicable aux entreprises fédérales, alors il est sans importance que, dans l'hypothèse non retenue où elle s'appliquerait, la *Loi* entrave ou n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada et des Chemins de fer nationaux. Il suffit que l'application de la *Loi* ait pour conséquence de régir l'entreprise dans sa spécificité fédérale pour que cette dernière échappe à la sujétion de cette loi. Et il faut en dire autant des *Regulations* dans *Alltrans*.

Cette analyse me paraît conforme à celle qui a été retenue dans *Bell Canada 1966*. Ce dont il était immédiatement question dans cette affaire-là, c'était l'obligation pour l'entreprise de payer un prélèvement de quelque 50 000 \$ par an, de 1959 à 1965, et on ne peut imaginer que Bell Canada n'avait pas amplement les moyens de payer ces sommes. On peut présumer en outre que Bell Canada payait déjà à ses employés au moins le salaire minimum prévu par la loi provinciale. L'entreprise n'était donc pas entravée par l'application de la loi provinciale. Néanmoins, à la p. 770, le juge Martland cite l'art. 13 de la *Loi du salaire minimum* qui donne à la Commission le pouvoir de prescrire par ordonnance le salaire minimum, les termes de paiement, la durée du travail, les conditions de l'apprentissage «et les autres conditions de travail jugées conformes à l'esprit de la loi». Le juge Martland constate que la Commission a effectivement adopté une telle ordonnance qui, selon sa lettre, s'appliquerait à Bell Canada. Plus loin, il conclut que le pouvoir de réglementer les salaires et les conditions de travail, comme celui de réglementer le tarif de l'entreprise, affecte une partie essentielle de l'administration et de l'opération de l'entreprise. Ce qui est jugé inapplicable à Bell Canada, ce n'est donc pas seulement le règlement prélevant une cotisation de 50 000 \$ qui avait donné naissance au litige, mais également l'ordonnance adoptée en vertu de l'art. 13, le pouvoir réglementaire créé par cet article ainsi que la *Loi du salaire minimum* dans son ensemble.

En l'espèce, les appelantes et le procureur général du Québec plaident que le retrait préventif de la travailleuse enceinte ne saurait entraver l'entreprise, d'autant plus que la travailleuse enceinte

tually have to leave her work in any case, at least temporarily. I am quite prepared to admit that the exercise of this right by a pregnant worker would not go so far as to impair or paralyze the undertaking. However, given that it deprives the undertaking of part of its work force in the long distance communication sector requiring the aid of an operator, I would not be ready to concede that such a right of re-assignment does not by its very nature affect a vital or essential part of the Bell Canada undertaking.

The same may be said for *Alltrans*. The report directed Alltrans Express Ltd. to take the necessary action to ensure that its workers wear regulation safety boots and ordered it to establish and maintain an Industrial Health and Safety Committee. As we shall see more specifically in the reasons in that case, such a committee resembles the health and safety committee created by the *Act* and the safety and health committee set up by the *Canada Labour Code*. These are parity committees on which there must be the same number of representatives of the employer as of the workers. Their functions are similar to those of the health and safety committees contemplated by the *Act*, although their decision-making powers are fewer and described less precisely. I readily admit that Alltrans Express Ltd. might have complied without experiencing any impairment. However, the obligations imposed by this report are of the same type as most of those imposed on employers by the *Act*: they relate to working conditions and labour relations and to the management of the undertaking. By their very nature, therefore, they affect vital aspects of the undertaking and they encroach on the exclusive legislative authority of Parliament. As the report is directed only at Alltrans Express Ltd., it is not only inapplicable, it is *ultra vires*.

I am therefore of the view that the test of impairment is insufficient and is not conclusive in cases where, without going so far as to impair or paralyze federal undertakings, such application affects a vital part of those undertakings.

Thus, in *Canadian National*, and as we shall see in greater detail in the reasons in that case, the

devra éventuellement quitter son travail de toute façon, à titre au moins temporaire. Pour ma part, j'admets volontiers que l'exercice de ce droit par la travailleuse ne va pas en effet jusqu'à entraver ou paralyser l'entreprise. Mais comme il prive l'entreprise d'une partie de sa force de travail dans le secteur des communications interurbaines requérant l'aide d'un téléphoniste, je ne serais pas disposé à concéder qu'un tel droit de retrait, par nature, n'affecte pas un élément vital ou essentiel de l'entreprise de Bell Canada.

Il en va de même dans *Alltrans*. Le rapport ordonne à Alltrans Express Ltd. de faire en sorte que ses travailleurs portent des chaussures de sécurité réglementaires, et lui ordonne d'établir et de maintenir un «Industrial Health and Safety Committee». Comme nous le verrons de façon plus particulière dans les motifs de cet arrêt-là, un tel comité ressemble au comité de santé et de sécurité prévu par la *Loi* et au comité d'hygiène et de sécurité prévu par le *Code canadien du travail*. Ce sont des comités paritaires où les représentants de l'employeur ne peuvent être plus nombreux que ceux des travailleurs. Leurs fonctions s'apparentent à celles des comités de santé et de sécurité prévus par la *Loi* quoique leurs pouvoirs de décision soient moins nombreux et décrits de façon moins précise. J'admets volontiers que Alltrans Express Ltd. pourrait s'y conformer sans se trouver entravée pour autant. Mais les obligations imposées par ce rapport sont de la même nature que la plupart de celles imposées par la *Loi* aux employeurs: elles portent sur les conditions et les relations de travail ainsi que sur la gestion de l'entreprise. Par nature, elles affectent donc l'entreprise sur des points essentiels et elles empiètent sur la compétence législative exclusive du Parlement. Et comme le rapport ne vise que Alltrans Express Ltd., il est non seulement inapplicable, il est *ultra vires*.

Je suis donc d'avis que le test de l'entrave est insuffisant et qu'il n'est pas concluant pour les cas où, sans aller jusqu'à l'entrave ou la paralysie des entreprises fédérales, une telle application touche ou affecte une partie essentielle de ces entreprises.

Ainsi, dans *Chemins de fer nationaux*, et comme nous le verrons plus en détail dans les

inspector Christiane Courtois held an investigation and filed a report on the railway collision out of which the case arose. She analysed the possible causes of the accident and settled on the following: [TRANSLATION] "Failure to carry out a train order according to its terms". She also referred to factors relating to the working environment, including defects in the communication system making it impossible [TRANSLATION] "to receive conversations on another train or even ensure clear communications with another train or station that could be a means of exercising control over the implementation of train orders". She also referred to inadequacies in the signals, the night schedule and its effects on the alertness of crews. She ended with conclusions which have the appearance of remedial orders, though she called them "recommendations". The principal recommendation reads as follows:

[TRANSLATION] 2. I recommend, pursuant to s. 51.5 of the AOHS, that Canadian National submit to the CSST a schedule in which the company describes the stages for implementing an effective communication system that will ensure communication at all times and all points on the line, between two trains or between a train and a control point (dispatcher in Montréal or operator in a station on the line). With the help of this communication system, the company will set up a control procedure to ensure that train orders are implemented. This procedure should provide for frequent communications with train crews. It should be submitted to the CSST at the same time as the aforementioned schedule.

She further recommended the adoption of interim measures [TRANSLATION] "to remind train crews of the anticipated location of crossings".

I assume for the purposes of discussion that these recommendations do not conflict with any valid federal regulations, and I do not think it is clear that they impair the operations of the railway. However, it is plain that if these recommendations had taken the mandatory form of remedial orders, as authorized by the *Act*, and as might have been done for a provincial railway, then the vital or essential elements of the undertaking would have been affected. Such provisions would

motifs de cet arrêt, l'inspectrice Christiane Courtois a tenu une enquête et produit un rapport sur la collision ferroviaire qui a donné lieu au litige. Elle analyse les causes possibles de l'accident et retient la suivante: «L'oubli d'exécuter un ordre de marche tel qu'il avait été rédigé». Elle réfère également à des facteurs reliés au milieu de travail parmi lesquels les lacunes du système de communication qui ne permet pas «de percevoir les conversations sur un autre train ou même de communiquer de façon sûre avec un autre train ou une gare d'où pourrait être exercé un contrôle de l'application des ordres de marche». Elle réfère aussi aux insuffisances de la signalisation lumineuse, à l'horaire de nuit et à ses effets sur la vigilance des équipages. Elle conclut par ce qui ressemble à des avis de correction qu'elle qualifie cependant de «recommandations». La principale recommandation se lit comme suit:

2. Je recommande, conformément à l'article 51.5 de la LSST, que le Canadien National soumette (*sic*) à la CSST un échéancier dans lequel la compagnie décrira quelles seront les étapes de mise en place d'un système de communication efficace qui permettra une communication en tout temps et en tout point du parcours, entre deux trains ou entre un train et un point de contrôle (régulateur à Montréal ou opérateur dans une gare du parcours). À l'aide de ce système de communication, la compagnie pourra établir une procédure de contrôle visant à s'assurer de l'application des ordres de marche. Cette procédure pourra prévoir des communications fréquentes avec les équipes de train. Elle devrait être soumise à la CSST en même temps que l'échéancier précité.

Elle recommande de plus l'adoption d'une mesure intérimaire «en vue de rappeler aux équipes de train le lieu prévu d'une rencontre».

Je tiens pour acquis, pour les fins de la discussion, que ces recommandations n'entrent en conflit avec aucune réglementation fédérale valide et il ne me paraît pas évident qu'elles entravent les opérations du chemin de fer. Mais il est clair que si ces recommandations avaient pris la forme mandataire des avis de correction, comme la *Loi* le permet, et comme il aurait pu se faire à propos d'un chemin de fer provincial, alors l'entreprise aurait été touchée dans ses éléments vitaux ou essentiels. De

manifestly have been "railway legislation strictly so-called", and as they would have been addressed only to Canadian National and no one else, not only would they be inapplicable, but *ultra vires*. Indeed, it is likely that it was because such provisions are so obviously unconstitutional that they were described as "recommendations".

The impairment test is not necessary in cases in which, without going so far as to impair the federal undertaking, the application of the provincial law affects a vital part of the undertaking. This appears to be the notion which Professor Hogg quite properly mentions at p. 329 of his text, subject to our disagreement on another point:

From the company cases a similar idea of immunity was carried over to cases concerning federally regulated undertakings.

Professor Hogg comments, in a footnote:

The issue is not quite the same. The federal incorporation power does not authorize regulation of the activities of federally-incorporated companies, and therefore there can be no immunity from provincial laws regulating the activities of such companies. Undertakings (whether incorporated federally or provincially or outside Canada or even if unincorporated) operating in fields of federal legislative competence are, by definition, subject to federal regulation of their activities, and therefore some immunity from provincial laws purporting to regulate the activities of such undertakings is possible. I argue later that no immunity is necessary, but, if there is to be some immunity, one would expect it to be narrower for undertakings whose only "federal" characteristic is that they are federally-incorporated companies than for undertakings operating within fields of federal legislative competence.

In order for the inapplicability of provincial legislation rule to be given effect, it is sufficient

telles dispositions auraient manifestement constitué du «*railway legislation strictly so-called*», et comme elles ne s'adressent qu'aux Chemins de fer nationaux et à nul autre, non seulement auraient-elles été inapplicables, elles auraient été *ultra vires*. Il y a d'ailleurs lieu de penser que c'est parce que le caractère inconstitutionnel de pareilles dispositions crève les yeux qu'on les a qualifiées de «*recommandations*».

Que le test de l'entrave soit insuffisant pour les cas où, sans aller jusqu'à l'entrave, l'application d'une loi provinciale à une entreprise fédérale touche ou affecte un élément essentiel de cette entreprise est, me semble-t-il, l'idée qu'à la p. 329 de son traité le professeur Hogg énonce à juste titre, et je le dis sous réserve de notre désaccord à un autre point de vue:

[TRADUCTION] Une idée semblable d'immunité a été empruntée de la jurisprudence sur les compagnies et appliquée dans les affaires concernant les entreprises soumises à une réglementation fédérale.

Et le professeur Hogg de commenter, dans une note infra-paginale:

[TRADUCTION] La question n'est pas tout à fait la même. Le pouvoir fédéral de constituer des sociétés n'autorise pas la réglementation des activités de sociétés constituées sous le régime de la loi fédérale. Il n'y a donc pas d'immunité contre les lois provinciales réglementant les activités de ces sociétés. Les entreprises (qu'elles aient été constituées en société en vertu de la loi fédérale, en vertu de la loi provinciale ou hors du Canada, ou même si elles n'ont pas la personnalité morale) qui exercent leurs activités dans des domaines qui relèvent de la compétence législative fédérale se trouvent, par définition, assujetties à la réglementation fédérale de leurs activités. Cela étant, il est possible qu'elles échappent dans une certaine mesure à l'application de lois provinciales destinées à réglementer les activités de telles entreprises. Plus loin, je dis qu'aucune immunité n'est nécessaire, mais, s'il doit y avoir un certain degré d'immunité, on s'attendrait que celle-ci soit plus restreinte dans le cas d'entreprises dont l'unique caractéristique «*fédérale*» consiste en leur qualité de sociétés constituées sous le régime de la loi fédérale qu'elle ne l'est dans le cas d'entreprises qui exercent leurs activités dans des domaines qui relèvent de la compétence législative fédérale.

Pour que joue la règle de l'inapplicabilité, il suffit que la sujétion de l'entreprise à la loi provin-

that the provincial statute which purports to apply to the federal undertaking affects a vital or essential part of that undertaking, without necessarily going as far as impairing or paralyzing it. Moreover, appellants and the Attorney General of Québec only put forward the impairment argument because they contend that the *Act* has no effect on working conditions and labour relations or on the management of Bell Canada. It is on this assumption that, according to a certain line of authority, they would have to show that the *Act* does not impair a federal undertaking. As I reject this assumption, I would ordinarily have nothing more to say on the point.

However, I think it is worth making certain clarifications regarding the concept of impairment. If the application of a provincial statute to a federal undertaking has the effect of impairing or paralyzing it, that *a fortiori* is an almost certain sign that such application bears upon the specifically federal nature of the undertaking and constitutes an encroachment on the exclusive legislative authority of Parliament. It is for this reason that it would appear to me to be useful to show how various provisions of the *Act* are in fact likely to impair the operations and functioning of federal undertakings, which is an additional reason for regarding it as inapplicable to those undertakings, regardless of any conflict between federal and provincial legislation.

The concept of impairment apparently originated in decisions of the Judicial Committee when it had to be decided the extent to which federally incorporated companies are subject to provincial statutes which are general in application, and in particular to the general companies legislation in effect in a province. Laskin C.J. summarized the question in *Natural Parents*, at pp. 761-62, and I can do no better than to quote him:

If the phrase "provincial laws of general application" has any source, it is in the "federal company" cases, involving the relationship of general companies legislation of a province to federally incorporated companies. Thus, in *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330, at pp. 342-3, Lord Haldane commented as follows:

ciale ait pour effet d'affecter un élément vital ou essentiel de l'entreprise sans nécessairement aller jusqu'à effectivement entraver ou paralyser cette dernière. Les appelantes et le procureur général du Québec n'invoquent d'ailleurs le moyen de l'entrave que parce qu'ils plaident que la *Loi* n'est pas relative aux conditions et aux relations de travail ainsi qu'à la gestion de Bell Canada. C'est dans cette hypothèse qu'il leur faudrait démontrer en outre, selon une certaine jurisprudence, que la *Loi* n'entrave pas une entreprise fédérale. Comme je rejette cette hypothèse, je n'aurais normalement rien à ajouter à la question.

Mais il me paraît préférable d'apporter certaines précisions sur la notion d'entrave. Si l'application d'une loi provinciale à une entreprise fédérale a pour effet de l'entraver ou de la paralyser, c'est, à *fortiori*, le signe quasi infaillible que cette sujétion atteint l'entreprise dans ce qui fait sa spécificité fédérale et constitue un empiètement sur la compétence législative exclusive du Parlement. C'est dans cette mesure qu'il me semble utile de montrer combien plusieurs dispositions de la *Loi* sont en fait susceptibles d'entraver les opérations et le fonctionnement des entreprises fédérales, ce qui constitue une raison additionnelle de la considérer inapplicable à ces entreprises, et ce, en l'absence de tout conflit entre législation fédérale et législation provinciale.

La notion d'entrave trouve apparemment son origine dans des arrêts du Comité judiciaire où il a fallu décider la mesure dans laquelle les compagnies à charte fédérale sont assujetties aux lois provinciales d'application générale et particulièrement aux lois générales sur les compagnies en vigueur dans une province. Le juge en chef Laskin donne un résumé de la question dans l'arrêt *Parents naturels*, aux pp. 761 et 762, et je ne saurais mieux faire que de le citer:

Nul doute que l'expression «lois provinciales d'application générale» tire son origine des arrêts portant sur l'application, aux compagnies à charte fédérale, des lois générales sur les compagnies en vigueur dans une province. Dans *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330, aux pp. 342-343, lord Haldane tient les propos suivants:

It is true that even when a company has been incorporated by the Dominion Government with powers to trade, it is not the less subject to provincial laws of general application enacted under the powers conferred by s. 92.

The history of this matter is well known because from the very beginning of its concern with the *British North America Act* the Privy Council drew a distinction between authority to incorporate companies and to prescribe their powers and their corporate structure and the internal relationship of shareholders and directors and authority to regulate the activities or enterprises in which the companies are engaged. It was in this connection that Lord Haldane made the observation above quoted. Yet in the very case in which he made it, the Privy Council concluded that it was not open to a province under its general companies legislation to require a licence of a federally incorporated company as a condition of carrying on business *qua* company because this would in effect prevent it from exercising the powers with which it was endowed by federal authority. *Attorney-General of Manitoba v. Attorney-General of Canada*, [1929] A.C. 260, and *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, are two contrasting cases in which the principle of *John Deere Plow*, seen in later cases like *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, was applied to provincial legislation which was alleged to put federally incorporated companies at the mercy of the province in respect of the sale of their shares.

*Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, in particular is the source of the rule according to which, although federally incorporated companies are subject to provincial statutes of general application such as mortmain legislation and statutes requiring licences for certain purposes, the legislator cannot attach to such statutes sanctions which "would sterilize or destroy the capacities and powers" validly conferred on such companies by Parliament.

This concept of "sterilization" or "destruction", referred to herein as the concept of impairment, was transposed to the question of whether federal undertakings were subject to provincial statutes of general application. Thus, in *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541, the

[TRADUCTION] Il est vrai que, même lorsqu'une compagnie a été constituée en corporation par le Parlement fédéral et autorisée à faire du commerce, elle n'en est pas moins assujettie aux lois provinciales d'application générale adoptées en vertu des pouvoirs conférés par l'article 92.

On connaît bien l'historique de ce thème parce que le Conseil privé, dès qu'il eut à s'intéresser à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, a établi une distinction entre, d'une part, l'autorité qui permet de créer des compagnies, d'établir leurs pouvoirs et de régir leur organisation ainsi que les rapports internes entre actionnaires et administrateurs et, d'autre part, l'autorité qui permet de réglementer les activités ou les entreprises dans lesquelles s'engagent les compagnies. C'est à cela que lord Haldane fait allusion dans son commentaire cité précédemment. Pourtant, dans chaque décision où il a tenu de tels propos, le Conseil privé a conclu qu'une province ne pouvait, en vertu de ses lois générales sur les compagnies, exiger qu'une compagnie à charte fédérale se munisse d'un permis l'autorisant à exercer ses activités dans la province, puisqu'une telle mesure empêcherait cette compagnie d'exercer les pouvoirs dont l'a investie l'autorité fédérale. *Attorney General of Manitoba v. Attorney General of Canada*, [1929] A.C. 260, et *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, sont deux arrêts divergents où le principe énoncé dans *John Deere Plow*, que l'on retrouve plus tard dans certains arrêts, tel que *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, a été appliqué à une loi provinciale qui, prétendait-on, mettait les compagnies à charte fédérale à la merci de la province relativement à la vente de leurs actions.

C'est en particulier dans l'arrêt *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, que l'on trouve la règle selon laquelle, même si les compagnies à charte fédérale sont soumises aux lois provinciales d'application générale telles les lois de mainmorte et les lois requérant des permis pour certaines fins, néanmoins le législateur ne peut assortir de telles lois de sanctions qui «stériliserait ou détruirait la capacité et les pouvoirs» validement conférés à de telles compagnies par le Parlement.

Ce concept de «stérilisation» ou de «destruction», que j'appelle la notion d'entrave, allait être transposé dans la question de la sujétion des entreprises fédérales aux lois provinciales d'application générale. Ainsi dans *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541, le Comité judi-

Judicial Committee held, *inter alia*, that the control a province can exercise over its highways does not extend to allowing it to impair, as by a local transportation licensing system, the operations of an international and interprovincial motor bus transport undertaking, though it authorizes the province to regulate the speed of vehicles or the side of the road on which they must operate. Similarly, in *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] S.C.R. 207, this Court held that a mechanic's lien is not applicable to a pipeline which is an interprovincial work and undertaking, as it would permit sale in parts piecemeal.

While it is not necessary for the purpose of concluding as to the inapplicability of a provincial statute, the transposition of the concept of impairment from the field of federally incorporated companies to that of federal undertakings may be valid in cases in which the application of provincial legislation to federal undertakings in fact impairs the latter, paralyzes them or destroys them. Indeed, many provisions which are fundamental to the *Act* are clearly likely to impair the undertaking to which it applies.

In deciding what constitutes impairment the Court cannot disregard potential impairment or effects, especially when, as here, far-reaching provincial statutes are at issue here designed to be accompanied by a large number of regulations, ordinances or remedial orders, or which can have major as well as minor effects on the undertaking, effects which cannot be foreseen at the time the Court must rule on whether the statute is applicable, as is true for example with exercise of the right of refusal. Furthermore, though the constitutional questions presented in the cases which make up this trilogy only make reference to certain provisions of the *Act*, these provisions must be placed in the context of the *Act* taken as a whole, as counsel did in their factums and oral argument. In my view, many of the fundamental provisions of the *Act* have the effect of impairing the undertakings to which they apply.

ciaire décide, entre autres, que le contrôle qu'une province peut exercer sur son réseau routier ne va pas jusqu'à lui permettre d'entraver, par exemple par un système de permis de transport local, les opérations d'une entreprise internationale et interprovinciale de transport par autocar, quoiqu'il l'habilite à régler la vitesse des véhicules ou le côté de la chaussée sur lequel ils doivent circuler. De même, dans *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] R.C.S. 207, cette Cour décide que le privilège foncier des constructeurs est inapplicable à un pipe-line constituant un ouvrage et une entreprise interprovinciales car il en permettait la vente par parties et, par conséquent, le morcellement.

Même si elle n'est pas nécessaire pour conclure à l'inapplicabilité d'une loi provinciale, la transposition de la notion d'entrave du domaine des compagnies à charte fédérale à celui des entreprises fédérales peut être utile dans les cas où l'application des lois provinciales aux entreprises fédérales entrave effectivement ces dernières, ou les paralyse, ou les détruit. Or plusieurs dispositions qui se trouvent au cœur de la *Loi* sont clairement susceptibles d'entraver l'entreprise qui y est soumise.

Quand il s'agit de décider s'il y a entrave, on ne peut faire abstraction des entraves ou des atteintes potentielles, surtout lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de lois provinciales globales destinées à être complétées par un grand nombre de règlements, d'ordonnances ou d'avis de correction, ou encore susceptibles de produire sur l'entreprise des effets aussi bien majeurs que mineurs, mais impossibles à prévoir au moment où il faut statuer sur l'applicabilité de la loi, comme c'est le cas par exemple pour l'exercice du droit de refus. De plus, même si les questions constitutionnelles posées dans deux des arrêts de cette trilogie ne mentionnent que certaines dispositions de la *Loi*, il faut replacer ces dispositions dans le contexte de la *Loi*, considérée dans son ensemble, comme l'ont d'ailleurs fait les procureurs dans leurs mémoires et leurs plaidoiries. À mon avis, plusieurs dispositions cardinales de la *Loi* ont pour effet d'entraver l'entreprise qui y est assujettie.

This is true, for example, of the right of refusal of a worker who has reasonable grounds to believe that the performance of work would expose him to danger (s. 12). Although the right of refusal is an individual and not a collective right, the *Act* provides in s. 27 that several workers may refuse to perform work by reason of the same danger. It further provides in s. 28 that the exercise of the right of refusal may result in depriving other workers in the undertaking of work. When one or more workers, after the notice of refusal mentioned in s. 15, maintain their refusal, the intervention of an inspector may be requested by the workers who maintain their refusal, by the safety representative or by the employer. The inspector must settle the matter "immediately" by a substantiated decision recorded in writing: s. 19. Such a decision is executory until revised by the regional chief inspector. The worker, the safety representative and the employer may, within ten days of the mailing of the inspector's decision, apply to the regional chief inspector for a review by him: s. 21. The regional chief inspector's decision must be substantiated and recorded in writing, and is executory until revised by the *C.S.S.T.*: ss. 21 and 22. Finally, the worker, the safety representative and the employer may within ten days of the mailing of the regional chief inspector's decision apply to the Commission for a review of the decision, and this must be substantiated and recorded in writing but no prescribed time is given by the *Act*: s. 23.

A whole range of cases can readily be imagined in which exercise of the right of refusal might at one extreme have consequences of little significance to the undertaking but, at the other extreme, have devastating effects. In some cases, the problem may be resolved to the satisfaction of all concerned in less than an hour. The interruption will not have deprived the other workers of work. There will be very little effect on the undertaking. However, a quite different but in no way theoretical scenario can also be imagined: in assembly line work, one or more workers exercise their right of refusal and interrupt the assembly line; hundreds of other workers, perhaps most of those in the

Tel est le cas par exemple du droit de refus du travailleur qui a des motifs raisonnables de croire que l'exécution d'un travail l'expose à un danger (art. 12). Quoique le droit de refus soit un droit individuel et non collectif, la *Loi* prévoit à l'art. 27 que plusieurs travailleurs peuvent refuser d'exécuter un travail en raison d'un même danger. Elle prévoit également, à l'art. 28, que l'exercice du droit de refus peut avoir pour résultat de priver de travail d'autres travailleurs de l'établissement. Lorsqu'un travailleur ou quelques travailleurs, après l'avis de refus prévu à l'art. 15, persistent dans leur refus, l'intervention d'un inspecteur peut être requise par les travailleurs qui persistent dans leur refus, par le représentant à la prévention ou par l'employeur. «Dans les plus brefs délais», l'inspecteur tranche par une décision motivée et confirmée par écrit: art. 19. Cette décision est exécutoire tant qu'elle n'est pas révisée par l'inspecteur chef régional. Le travailleur, le représentant à la prévention et l'employeur peuvent, dans les dix jours de la mise à la poste de la décision de l'inspecteur, demander la révision de cette dernière par l'inspecteur chef régional: art. 21. La décision de l'inspecteur chef régional est motivée et confirmée par écrit, et elle est exécutoire tant qu'elle n'est pas révisée par la *C.S.S.T.*: art. 21 et 22. Enfin, le travailleur, le représentant à la prévention et l'employeur peuvent, dans les dix jours de la mise à la poste de la décision de l'inspecteur chef régional, demander la révision de cette décision à la *C.S.S.T.* qui tranche, dans des délais que la *Loi* ne précise pas, par une décision motivée et confirmée par écrit: art. 23.

Il est facile d'imaginer toute une gamme de cas où l'exercice du droit de refus aura, à une extrémité, des conséquences minimales pour l'entreprise, mais, à l'autre extrémité, des effets dévastateurs. Dans un cas, le problème pourra être résolu à la satisfaction de tous les intéressés en moins d'une heure. L'interruption n'aura pas privé de travail les autres travailleurs. L'entreprise ne sera que très peu affectée. Mais on peut également imaginer un scénario tout à fait différent mais aucunement théorique: dans un travail à la chaîne, un ou quelques travailleurs se prévalent de leur droit de refus et interrompent la chaîne; des centaines d'autres travailleurs, peut-être la plupart de ceux de

undertaking, are deprived of work as a result. The problem, instead of being resolved in an hour, drags on for two or three weeks, in view of the time needed for appeals to the regional chief inspector and the C.S.S.T. If the inspector and the regional chief inspector, whose decisions are executory, have ruled against the employer, the latter may, not of course in legal terms but from a practical standpoint, be faced with a situation in which the effects are equivalent to those of a strike, but with one difference: the workers who have exercised the right of refusal will be deemed to be at work and accordingly entitled to be paid. The exercise of the right of refusal in such a case manifestly impairs the operations of the undertaking.

Between this major impairment and the minor inconvenience mentioned above, there may be hundreds of possible interruptions, of greater or less duration, affecting a greater or smaller number of other workers and more or less of the operations of the undertaking, and it will be impossible for the Court at the time it must decide on whether the *Act* is applicable to foresee the number and significance of these at least temporary interruptions. In such circumstances, it is the right of refusal as a whole, with all it may entail, which must be held inapplicable to the federal undertaking. I think it is clear that the courts could not be asked to decide on a case by case basis at what point there is impairment.

Other provisions of the *Act* may impair a federal undertaking. Thus, section 62 provides that in an accident "The scene of the incident must remain unchanged until it has been investigated by the inspector, except to prevent an aggravation of its consequences, or unless the inspector authorizes a change". In the case of an accident such as that which occurred in *Canadian National*, the effect of this provision is to close down the railway and interrupt the railway service so long as the investigation is in progress, unless the inspector orders otherwise. This is an impairment, temporary certainly, but complete as long as it lasts.

An inspector may also, under ss. 186, 187, 188 and 189, order the suspension of work or the

l'entreprise, sont privés de travail par voie de conséquence; le problème, au lieu de se résoudre en une heure, traîne pendant deux ou trois semaines, compte tenu des délais d'appel à l'inspecteur chef régional et à la C.S.S.T. Si l'inspecteur et l'inspecteur chef régional, dont les décisions sont exécutoires, ont statué contre l'employeur, celui-ci peut se trouver confronté, non pas sur le plan juridique bien sûr, mais sur le plan pratique, à une situation dont les effets équivalent à ceux d'une grève, à une différence près: les travailleurs qui se sont prévalus du droit de refus sont réputés être au travail et ont par conséquent droit à leur salaire. L'exercice du droit de refus dans un tel cas entrave manifestement les opérations de l'entreprise.

Entre cette entrave majeure et l'inconvénient mineur évoqué plus haut, il y a place pour des centaines d'interruptions possibles, de durée plus ou moins longue, affectant un nombre plus ou moins élevé d'autres travailleurs et touchant plus ou moins les opérations de l'entreprise, sans qu'il soit possible, au moment de statuer sur l'applicabilité de la *Loi*, de prévoir le nombre et l'importance de ces interruptions du moins temporaires. Dans ces conditions, c'est le droit de refus en entier et avec toutes ses virtualités qui doit être déclaré inapplicable à l'entreprise fédérale. Il me paraît évident que les tribunaux ne sauraient être appelés à décider, cas par cas, à quel moment il y a entrave.

D'autres dispositions de la *Loi* sont susceptibles d'entraver une entreprise fédérale. Ainsi, l'article 62 prescrit-il que, lors d'un accident, «les lieux doivent demeurer inchangés pour le temps de l'enquête de l'inspecteur, sauf pour empêcher une aggravation des effets de l'événement ou si l'inspecteur autorise un changement». Dans le cas d'un accident comme celui qui est survenu dans *Chemins de fer nationaux*, cette disposition a pour effet d'entraîner la fermeture de la voie ferrée et l'interruption du service ferroviaire pendant la durée de l'enquête, sauf si l'inspecteur en ordonne autrement. C'est là une entrave temporaire, certes, mais complète tant qu'elle dure.

Un inspecteur peut au surplus, en vertu des art. 186, 187, 188 et 189, ordonner la suspension des

complete or partial shutdown of a workplace and, if necessary, affix seals if he or she considers a worker's health, safety or physical well-being to be endangered. No one may then enter the workplace without the inspector's authorization. Work cannot resume and the workplace cannot be reopened until the inspector so authorizes. Under these powers, an inspector could, if the *Act* is applicable to Canadian National or to Bell Canada, close down a train station, a railway signal depot, a railway which he or she regarded as obsolete, or an essential part of the Bell Canada telecommunications network. Such measures are not punitive provisions designed to enforce the legislation or provincial regulations, like those in question in *Great West Saddlery Co. v. The King, supra*, and those to which Lambert J.A. alludes to in *Alltrans*. They are provisions designed to protect occupational health and safety and are an integral part of the preventive system set up by the *Act*. However, it is clear that they would impair undertakings such as Canadian National and Bell Canada.

Section 182 of the *Act* empowers an inspector to "issue a remedial order requiring a person to comply with this act or the regulations, and fix the time in which he must comply". Section 184 provides that a person to whom an inspector has given a remedial order shall carry it out in the appointed time. These provisions must be read not only in light of ss. 186 *et seq.*, regarding the shutting down of workplaces, but also in relation to s. 236, which sets out offences and penalties against "Every person who contravenes this act or a regulation or refuses to conform to a decision or order rendered under this act or the regulations . . ."

Here again, a range of remedial orders may be imagined that would have the most minimal or the greatest impact on the undertaking. A remedial order directing the repair or replacement of a defective electric wire may only involve an expenditure of a few dollars. But an order directing that the undertaking immediately replace equipment

travaux, ou la fermeture, en tout ou en partie d'un lieu de travail, et, s'il y a lieu, apposer les scellés lorsqu'il juge qu'il y a danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des travailleurs. Personne n'est alors admis sur les lieux sauf avec l'autorisation de l'inspecteur. Les travaux ne peuvent reprendre ou le lieu de travail être réouvert avant que l'inspecteur ne l'ait autorisé. En vertu de ces pouvoirs, un inspecteur pourrait, si la *Loi* est applicable aux Chemins de fer nationaux ou à Bell Canada, fermer une gare, un centre de signalisation ferroviaire, une voie ferrée qu'il jugerait décrépite, une partie essentielle du réseau de télécommunications de Bell Canada. De telles mesures ne sont pas des mesures punitives destinées à sanctionner la législation ou la réglementation provinciale, comme celles dont il était question dans *Great West Saddlery Co. v. The King*, précité, et auxquelles le juge Lambert fait allusion dans *Alltrans*. Ce sont des mesures destinées à protéger la santé et la sécurité au travail et qui font partie intégrante du régime de prévention mis en place par la *Loi*. Mais il est évident qu'elles entraveraient alors des entreprises comme les Chemins de fer nationaux et Bell Canada.

L'article 182 de la *Loi* habilite un inspecteur à «émettre un avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la présente loi ou aux règlements et fixer un délai pour y parvenir». L'article 184 prescrit que la personne à qui un inspecteur a donné un avis de correction doit y donner suite dans le délai imparti. Ces dispositions doivent se lire non seulement à la lumière des art. 186 et suivants, relatifs à la fermeture des lieux de travail, mais également en fonction de l'art. 236 qui prévoit des infractions et des peines contre «Quiconque contrevient à la présente loi ou aux règlements ou refuse de se conformer à une décision ou à un ordre rendu en vertu de la présente loi ou des règlements . . .»

Dans ce domaine encore, on peut concevoir une gamme d'avis de correction ayant sur l'entreprise les effets les plus minimes ou l'impact le plus considérable. Un avis de correction enjoignant la réparation ou le remplacement d'un fil électrique défectueux peut n'entraîner qu'une dépense de quelques dollars. Mais un avis enjoignant que l'on

that may be old or new, but that is regarded as dangerous, and is worth hundreds of thousands or even millions of dollars, may depending on the circumstances impair the operations of the undertaking or, at the very least, affect vital aspects of the federal undertaking and even, as in the case at bar as well as in *Canadian National*, affect the federal work which is the infrastructure of the undertaking.

Before passing on to the next heading and then to my conclusions, I must qualify the opinion I have expressed throughout these reasons, that the *Act* as a whole is inapplicable to federal undertakings. It is clear, for example, that the provisions creating the *C.S.S.T.* remain applicable for the purposes of administering other legislation, which may apply to federal undertakings. It is also possible that regulations adopted pursuant to other statutes, which under the transitional provisions of the *Act* are deemed to be adopted pursuant to the *Act*, continue to be applicable to federal undertakings. This was not raised in the written or oral arguments. I must also mention that there was no discussion of the severability of the *Act* in terms of applying it to federal undertakings. What I have said regarding the *Act* as a whole must therefore be limited to the provisions I have analysed in order to characterize and classify it, which were the only ones discussed by the parties.

#### IX—Conflict with Federal Legislation

Are sections 33, 36, 37 and 40 to 45 of the *Act* inoperative because they conflict with federal legislation? As we saw above, the majority on the Quebec Court of Appeal held that there is an irreconcilable conflict between the provincial and federal legislation. Monet J.A. acknowledged the difference between the procedures provided by the two statutes for the settlement of disputes and maintained that [TRANSLATION] “the conflict must go beyond procedure” to render the provincial act inoperative.

In my opinion, and I say so with respect for the opposite view, a procedural conflict may suffice to render the provincial act inoperative if the conflict is irreconcilable or if, as the majority held, it leads

remplace dans les plus brefs délais un équipement ancien ou récent, mais jugé dangereux, valant des centaines de milliers de dollars, voire des millions, peut, selon les circonstances, entraver les opérations de l'entreprise ou, à tout le moins, affecter dans ses éléments essentiels l'entreprise fédérale et même, en l'espèce comme dans *Chemins de fer nationaux*, toucher l'ouvrage fédéral qui constitue l'infrastructure de l'entreprise.

Il me faut, avant de passer au prochain chapitre et d'en arriver à mes conclusions, qualifier l'opinion que j'ai exprimée tout au cours de ces raisons et selon laquelle la *Loi* est, dans son ensemble, inapplicable aux entreprises fédérales. Il est évident par exemple que les dispositions qui créent la *C.S.S.T.* demeurent applicables pour les fins de l'administration d'autres lois qui, elles, peuvent s'appliquer aux entreprises fédérales. Il est possible aussi que les règlements adoptés en vertu d'autres lois et qui, en vertu des dispositions transitoires de la *Loi*, sont présumés être adoptés en vertu de la *Loi*, demeurent applicables à des entreprises fédérales. Il n'en a pas été question dans la plaidoirie écrites ou orales. Je tiens à préciser qu'il n'a pas été question non plus de la divisibilité de la *Loi* au point de vue de son applicabilité aux entreprises fédérales. Ce que je dis de l'ensemble de la *Loi* doit donc se restreindre aux dispositions que j'analyse pour la qualifier et la classer et qui seules ont été discutées par les parties.

#### IX—Conflit avec la législation fédérale

Les articles 33, 36, 37 et 40 à 45 de la *Loi* sont-ils inopérants parce qu'ils entreraient en conflit avec la législation fédérale? Nous l'avons vu plus haut, la majorité en Cour d'appel du Québec juge qu'il y a un conflit insoluble entre la législation provinciale et la législation fédérale. Le juge Monet reconnaît la différence entre les procédures prescrites par les deux législations pour le règlement de différends et maintient que «le conflit doit aller au-delà de la procédure» pour rendre la loi provinciale inopérante.

À mon avis, que j'exprime avec égards pour l'opinion contraire, un conflit de procédure peut suffire à rendre la loi provinciale inopérante s'il est insoluble ou si, comme le décide la majorité, il

to a deadlock. The mere duplication of two enactments certainly does not make the *Act* inoperative: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon, supra*. However, in view of the difference between the mechanisms resulting in re-assignment in both statutes, between the rights conferred on workers under the two schemes, between the types of danger which give rise to the right, between the procedures and the avenues of appeal, I am inclined to think as did the majority on the Court of Appeal that there is a practical and functional incompatibility between the two groups of provisions.

However, I do not have to decide this since, in my opinion, the *Act* is not applicable to Bell Canada.

#### X—Conclusion

I would answer the first constitutional question in the negative.

In view of my answer to the first question, it is not necessary to answer the second.

I would dismiss the appeal with costs throughout. However, no costs should be awarded for or against the *mis en cause*.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellants: Dallaire, Joly-Ryan, Lafontaine & Associés, Longueuil.*

*Solicitors for the respondent: Buist, April & Plouffe, Montréal; Stikeman, Elliott, Tamaki & Associés, Montréal.*

*Solicitor for the mis en cause the Attorney General of Quebec: Réal A. Forest, Ste-Foy.*

*Solicitor for the mis en cause the Attorney General of Canada: Gaspard Côté, Montréal.*

aboutit à une impasse. Le simple dédoublement des deux législations ne pourrait sûrement pas rendre la *Loi* inopérante: *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, précité. Mais, compte tenu de la différence entre les mécanismes qui déclenchent le retrait préventif dans les deux lois, entre les droits qui sont accordés aux travailleurs sous les deux régimes, entre les dangers qui donnent ouverture au droit, entre les procédures et les organismes d'appel, j'incline à penser, comme la majorité de la Cour d'appel, qu'il y a incompatibilité pratique et opérationnelle entre les deux ensembles de dispositions.

Mais je n'ai pas à le décider puisque, selon moi, la *Loi* n'est pas applicable à Bell Canada.

#### X—Conclusion

Je répondrais à la première question constitutionnelle par la négative.

Vu ma réponse à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la seconde.

Je rejetterais le pourvoi avec dépens dans toutes les Cours. Toutefois, il ne devrait pas y avoir d'adjudication de dépens pour ou contre les *mis en cause*.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs des appelantes: Dallaire, Joly-Ryan, Lafontaine & Associés, Longueuil.*

*Procureurs de l'intimée: Buist, April & Plouffe, Montréal; Stikeman, Elliott, Tamaki & Associés, Montréal.*

*Procureur du mis en cause le procureur général du Québec: Réal A. Forest, Ste-Foy.*

*Procureur du mis en cause le procureur général du Canada: Gaspard Côté, Montréal.*

# Onglet 48

*R. v. Smith*, [1960] R.C.S. 776

---

Page 1

*Indexed as:*  
**R. v. Smith**

**Lyle Francis Smith, appellant;**  
**and**  
**Her Majesty the Queen upon the Information of A. Bruce Swain,**  
**respondent.**

[1960] S.C.R. 776

Supreme Court of Canada

1960: May 23 / 1960: October 4.

**Present: Kerwin C.J. and Taschereau, Locke, Cartwright,**  
**Fauteux, Abbott, Martland, Judson and Ritchie JJ.**

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Constitutional law -- Criminal law -- Offences as to prospectus under provincial securities legislation -- Whether conflict with Criminal Code false prospectus provision -- The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351, ss. 38(1), (9), 47, 47a, 63(1), 68(1) -- Criminal Code, 1953-54 (Can.), c. 51, ss. 343, 406.*

On an appeal from an order prohibiting the magistrate from further proceeding with an information charging the accused with certain offences under The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351, the Court of Appeal reversed the judgment of the trial judge and quashed the order of prohibition. The accused appealed to this Court.

Held (Locke, Cartwright and Ritchie JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Kerwin C.J. and Taschereau, Fauteux, Abbott and Judson JJ.: Section 63 of The Securities Act is not criminal law within head 27 of s. 91 of the British North America Act, 1867, as it is not a provision the pith and substance of which is to prohibit an act with penal consequences. It is merely incidental to the main purpose and aim of the enactment, which is to regulate the security business.

There is no repugnancy between s. 63 of the Act and s. 343 of the Criminal Code, as the purposes of

the two enactments are entirely different. *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396, *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804, *Regina v. Yolles*, [1959] O.R. 206, and *Regina v. Dodd*, [1957] O.R. 5, referred to.

Per Abbott, Martland and Judson JJ.: There is no conflict between s. 63(1)(d) and (e) of the Act and s. 343 of the Code. The latter provision makes it an offence to make, circulate or publish a prospectus known to be false in a material particular with intent to induce persons to become shareholders in a company. Section 63(1)(d) and (e), on the other hand, is designed to penalize a person who, required as he is, by the provisions of the Act, to furnish full, detailed information about the company whose securities are sought to be sold, is knowingly responsible for incorporation in that material of information which is false.

The matter of the provincial legislation is not so related in substance to s. 343 of the Code as to be brought within the scope of criminal law in the sense of s. 91 of the British North America Act. The *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, *supra*, and *Lymburn v. Mayland*, *supra*, referred to.

Per Locke J., dissenting: By s. 343 of the Code Parliament has declared to be criminal and has provided the penalty for the publishing of false statements, whether written or oral, which are known to be false in a material part with the intent to induce others to purchase securities, and by s. 406 has also rendered criminal an attempt to do so.

As the whole purpose of The Securities Act is the protection of the public from relying upon false information when purchasing securities, and that of s. 63 to declare criminal the act of making fraudulent misstatements in a prospectus designed for the purpose of inducing such purchases, there is in essence no difference between the offences created and those prohibited by the Code.

Therefore the offences dealt with in s. 63 of the Act trespass upon the exclusive jurisdiction of Parliament in this field and are accordingly *ultra vires*. *Lymburn v. Mayland*, *supra*, and *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31, referred to.

Per Cartwright J., dissenting: The difference between s. 38(1) and (9) of the Act and s. 343 of the Code, in that under the latter it would be necessary to establish not only that the accused had been knowingly responsible for the making of a material false statement in the prospectus, but also, that this was done with intent to induce persons, whether ascertained or not, to become shareholders in the company, is apparent rather than real. Having regard to the presumption that a person intends the natural consequences of his acts, proof of the allegations in any of the counts in the information would constitute a *prima facie* case under s. 343(1)(a) of the Code.

Moreover, there is no realistic distinction between making a statement with intent that it shall be relied upon by persons before they become shareholders, as provided for in s. 68(1), and making a statement "with intent to induce" those persons to become shareholders.

By the combined effect of ss. 38, 47, 47a and 63(1) of the Act the Province has attempted to punish by fine, imprisonment, or both, a course of conduct which is so similar to that condemned by s. 343 of the Code as to create an inconsistency or conflict, with the result that the Dominion legislation must prevail. *Rex. v. Nat. Bell Liquors*, [1922] 2 A.C. 218, and *Lymburn v. Mayland*, *supra*, referred to.

Per Ritchie J., dissenting: The impugned provisions of the Act have the combined effect, when read in the context of the statute as a whole, of creating an offence which is substantially the same as that for which provision is made in s. 343 of the Code.

Although the specific "intent to induce persons ... to become shareholders of the Company" which is required under s. 343 of the Code is not expressly stated to be one of the ingredients of the offences created by the combined effect of s. 63(1)(d) and (e), and s. 38(1) and (9) of the Act, it is nevertheless implicit in the latter provisions that such an intent must form a part of the offences thereby created. *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, *supra*, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario [[1959] O.R. 365, 31 C.R. 79, 125 C.C.C. 43], reversing the judgment of Hughes J. Appeal dismissed, Locke, Cartwright and Ritchie JJ. dissenting.

C. Thomson, for the appellant;  
H.S. Bray and W.A. Macdonald, for the respondent;  
W.R. Jackett, Q.C. and S. Samuels, for the Attorney General of Canada;  
R. Cleary, for the Attorney General of Alberta;  
J. Holgate, for the Attorney General of Saskatchewan;  
L. Tremblay, Q.C., for the Attorney General of Quebec.

Solicitors for the appellant: Langille & Thomson, Toronto.

Solicitor for the respondent: H.S. Bray, Toronto.

---

The judgment of Kerwin C.J. and of Taschereau, Fauteux, Abbott and Judson JJ. was delivered by

**THE CHIEF JUSTICE:**-- By leave of this Court Lyle Francis Smith appeals from the judgment of the Court of Appeal for Ontario [[1959] O.R. 365, 31 C.R. 79, 125 C.C.C. 43] reversing the judgment of Hughes J. and quashing the order of prohibition granted by the latter. That order prohibited His Worship Magistrate J.P. Prentice or such other justices as might be in Magistrate's Court in the City of Toronto from further proceeding to hear the charges against the

appellant wherein he is charged with offences under subss. (1) and (9) of s. 38 of The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351, contrary to s. 63 thereof. The learned judge of first instance pointed out that it was not contended that the Act as a whole was invalid and, in fact, any such contention could not hope to succeed in view of the decision of the Judicial Committee in *Lymburn v. Mayland* [[1932] A.C. 318, 101 L.J.P.C. 89]. If subss. (1) and (9) of s. 38 of the Act are valid, there can be no question that the Provincial Legislature had power by s. 63 to make it an offence to fail to comply with those provisions.

The general aim of the Act is to regulate the security business (there being a wide definition of "security") and this is accomplished by the setting-up of The Ontario Securities Commission, with power to it to supervise the trading in securities by regulation and also power to supervise the trading in securities during a primary distribution by requiring the filing of a prospectus. It is sufficient for the disposition of this appeal to indicate that subs. (1) of s. 38 prohibits a person or company from trading in any security issued by a mining company, where such trade would be in the course of a primary distribution to the public of such security, until there has been filed with the Commission a prospectus containing a full, true and plain disclosure relating to the security. Subsection (9) compels the filing of an amended prospectus where a change occurs during the period of primary distribution to the public in any material fact contained in any prospectus. Section 63 reads:

63. (1) Every person, including any officer, director, official or employee of a company, who is knowingly responsible for,
- (a) any fictitious or pretended trade in any security;
  - (b) any course of conduct or business which is calculated or put forward with intent to deceive the public or the purchaser or the vendor of any security as to the nature of any transaction or as to the value of such security;
  - (c) the making of any material false statement in any application, information, statement, material or evidence submitted or given to the Commission, its representative, the registrar or any person appointed to make an investigation or audit under this Act, under this Act or the regulations;
  - (d) the furnishing of false information in any report, statement, return, balance sheet or other document required to be filed or furnished under this Act or the regulations;
  - (e) the commission of any act or failure to perform any act where such commission or failure constitutes a violation of any provision of this Act or the regulations; or
  - (f) failure to observe or comply with any order, direction or other requirement made under this Act or the regulations,

shall be guilty of an offence and on summary conviction shall be liable to a penalty of not more than \$2,000 or to imprisonment for a term of not more than one year or both.

(2) Subsection 1 shall be deemed to apply, *mutatis mutandis*, to any company save that the money penalties may be increased in the discretion of the magistrate to a sum of not more than \$25,000.

(3) Every person or company is a party to and guilty of an offence under this Act,

- (a) that actually commits the offence;
- (b) that does or omits an act for the purpose of aiding another person or company in the commission of the offence;
- (c) that abets another person or company in the commission of the offence; or
- (d) that counsels or procures another person or company to commit the offence.

(4) Every person or company that counsels or procures another person or company to be a party to an offence under this Act of which that other person or company is afterwards guilty is a party to that offence, although it may be committed in a way different from that which was counselled or procured.

(5) Every person or company that counsels or procures another person or company to be a party to an offence under this Act is a party to every other offence under this Act which that other person or company commits in consequence of such counselling or procuring and which the person or company counselling or procuring knew, or ought to have known, to be likely to be committed in consequence of such counselling or procuring.

This section is not criminal law within Head 27 of s. 91 of the British North America Act, 1867, as it is not a provision the pith and substance of which is to prohibit an act with penal consequences. It is merely incidental to the main purpose and aim of the enactment. The words of Lord Atkin, speaking for the Judicial Committee in *Lymburn v. Mayland* [[1932] A.C. 318, 101 L.J.P.C. 89], at p. 324, are particularly apt:

There was no reason to doubt that the main object sought to be secured in this part of the Act is to secure that persons who carry on the business of dealing in securities shall be honest and of good repute, and in this way to protect the public from being defrauded.

There is no repugnancy between s. 63 of The Securities Act and s. 343 of the Criminal Code. The latter reads:

343. (1) Every one who makes, circulates or publishes a prospectus, statement or account, whether written or oral, that he knows is false in a material particular, with intent

- (a) to induce persons, whether ascertained or not, to become shareholders or partners in a company,
- (b) to deceive or defraud the members, shareholders or creditors, whether ascertained or not, of a company,
- (c) to induce any person to entrust or advance anything to a company, or
- (d) to enter into any security for the benefit of a company, is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for ten years.

(2) In this section, "company" means a syndicate, body corporate or company, whether existing or proposed to be created.

The purposes of the two enactments are entirely different. Counsel for the appellant argued that the word "knowingly" in subs. (1) of s. 63 of the Ontario Act indicated that the Legislature was encroaching upon the field of criminal law in its widest sense. However, it is not the same conduct being dealt with by the two legislative bodies. The word "knowingly" is really in case of the provisions of The Securities Act. I agree with the submission of counsel for the respondent that the main purpose of the provincial enactment is to ensure the registration of persons and companies before they are permitted to trade in securities, coupled with what is essentially the registration of the securities themselves before the latter may be traded in the course of a primary distribution to the public. Parliament undoubtedly had power to enact s. 343 of the Criminal Code, but a prospectus may in one aspect and for one purpose be the subject of valid provincial legislation, while, in another aspect and for another purpose, it may be the subject of valid federal legislation: *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan* [[1941] S.C.R. 396, 3 D.L.R. 305]. Since the Provincial Legislature has power to prescribe certain information to be supplied to the Commission and since the Legislature has power to provide for punishment of infractions, the enactments of the Legislature and of Parliament may co-exist. The remarks of Lord Atkin at pp. 326-327 of the report in *Lymburn v. Mayland* [[1932] A.C. 318, 101 L.J.P.C. 89], mentioned by Hughes J., cannot apply

to the problem before us:

The penal provisions of s. 14 have been subsequently incorporated into the Criminal Code of the Dominion by 20 & 21 Geo. 5, c. 11 (Canada), s. 5, which now presumably occupies the field so far as the criminal law is concerned.

As appears from the reasons for judgment of Judson J. in *O'Grady v. Sparling* [[1960] S.C.R. 804], with which I agree, the decision of the Court of Appeal for Ontario in *Regina v. Yolles* [[1959] O.R. 206, 19 D.L.R. (2d) 436] was approved, while the previous decision of that Court in *Regina v. Dodd* [[1957] O.R. 5, 7 D.L.R. (2d) 436] was not.

The appeal should be dismissed with costs, but there should be no costs to or against the Attorney General of Canada or to or against the Attorney General of any of the Provinces.

LOCKE J. (dissenting):-- The question to be determined in this appeal is as to whether subs. (b), (d) and (e) of s. 63 of The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351, trespasses upon a field which is occupied by legislation duly enacted by Parliament under head 27 of s. 91 of the British North America Act.

It was not contended before Hughes J., nor was it contended before this Court, that the Securities Act, other than in respect of the penal provisions of s. 63, was ultra vires. The decision of the Judicial Committee in *Lymburn v. Mayland* [[1932] A.C. 318, 101 L.J.P.C. 89] need not be considered, therefore, except that portion of the judgment delivered by Lord Atkin dealing with the criminal provisions of the Alberta legislation which are referred to at p. 327 of the report. To the extent that this is relevant to the present matter, it appears to be contrary to the view advanced by the respondents in the present appeal.

It is necessary to determine the real object and purpose of s. 63, considered in its context, and it is of some assistance in arriving at a conclusion to examine the history of the legislation. The section reads in part:

Every person, including any officer, director, official or employee of a company, who is knowingly responsible for,

\* \* \*

- (b) any course of conduct or business which is calculated or put forward with intent to deceive the public or the purchaser or the vendor of any security as to the nature of any transaction or as to the value of such security;

\* \* \*

- (d) the furnishing of false information in any report, statement, return, balance sheet or other document required to be filed or furnished under this Act or the regulations;
- (e) the commission of any act or failure to perform any act where such commission or failure constitutes a violation of any provision of this Act or the regulations;

\* \* \*

shall be guilty of an offence and on summary conviction shall be liable to a penalty of not more than \$2,000 or to imprisonment for a term of not more than one year or both.

In 1928, by c. 34, the legislature enacted the Security Frauds Prevention Act. The purpose of the legislation is indicated by its title; it was the protection of the public against fraud and fraudulent acts by brokers and other persons offering securities for sale of the nature defined in s. 2. Brokers and salesmen were prohibited by s. 3 from trading in securities unless they were registered in accordance with the requirements of the Act and applicants for registration were required to furnish bonds for the protection of persons dealing with them. Fraud was defined as including, *inter alia*, any intentional misrepresentation by word, conduct, or in any manner, of any material fact, either present or past, and any intentional omission to disclose any such fact, and generally any course of conduct or business calculated or put forward with intent to deceive the public or the purchaser of any security as to the value of such security. Section 16 of this Act provided that every person violating any provision of the Act or the regulations designated as an offence, or who does any fraudulent act not punishable under the provisions of the Criminal Code should be liable upon conviction under the Summary Convictions Act to a money penalty and to imprisonment.

The provisions of this statute and its name were changed and added to by various amendments between the years 1928 and 1950, when it appeared under the name of The Securities Act in the Revised Statutes of Ontario. Various amendments made since that date do not affect the present consideration.

Under the Act as it now is, brokers, investment dealers as defined, and persons issuing securities -- an expression defined to include bonds, debentures and shares -- are prohibited from trading unless they are registered with the Ontario Securities Commission, a body constituted under

the provisions of the Act. Trading is defined as including any attempt to deal in, sell or dispose of a security for valuable consideration. Section 38, 39 and 40 require respectively that before the securities of a mining company, an industrial company or an investment company may be offered for sale to the public, a prospectus signed by the directors or promoters of such companies giving the information detailed in these sections must be accepted for filing by the commission. Part XI of the Act, consisting of sections 49 to 62, both inclusive, under the heading "Provisions relating to Trading in Securities Generally", contains further provisions designed for the protection of the public. These are followed by Part XII of the Act which includes s. 63 and it appears under the general heading "Offences and Penalties".

Section 68(1) of the Act reads in part:

Where a prospectus has been accepted for filing by the Commission under this Act, every purchaser of the securities to which the prospectus relates shall be deemed to have relied upon the representations made in the prospectus whether the purchaser has received the prospectus or not and, if any material false statement is contained in the prospectus, every person who is a director of the company issuing the securities at the time of the issue of the prospectus, and every person who, having authorized such naming of him, is named in the prospectus as a director of the company ... shall be liable to pay compensation to all persons who have purchased the securities for any loss or damage such persons may have sustained.

The other provisions contained in Part XIII of the Act deal with general matters which are not relevant to the matters to be considered.

It will be seen from the foregoing that, as the original name of the Act implied, the purpose of this legislation is the protection of the public who purchase securities from fraudulent statements or acts which might induce such purchases. Sections 1 to 62 of the Act, both inclusive, to some of which reference has been made, contain provisions designed to ensure that the statements made by brokers and others engaged in the sale and distribution of shares, bonds, debentures or other securities, whether the same be in writing in the form of a prospectus or oral, relating to the security offered for sale shall be the truth and in accordance with the facts and provide the machinery designed to accomplish this purpose.

I agree with my brother Cartwright that if the subject matter of the punishment of persons who induce others to purchase securities by false or fraudulent statements had not been dealt with in the Criminal Code, s. 63 of The Securities Act would be *intra vires* the legislature under head 15 of s. 92.

The punishment of directors or other persons who induce others to become members of a company by false or fraudulent statements has long been treated as an offence to be punished by

fine or imprisonment. Section 84 of the Larceny Act, 24-25 Vict. (Imp.), c. 96, read:

Whosoever, being a Director, Manager, or Public Officer of any Body Corporate or Public Company, shall make, circulate, or publish, or concur in making, circulating, or publishing, any written Statement or Account which he shall know to be false in any material Particular, with Intent to deceive or defraud any Member, Shareholder, or Creditor of such Body Corporate or Public Company, or with Intent to induce any Person to become a Shareholder or Partner therein ... shall be guilty of a Misdemeanour, and being convicted thereof shall be liable, at the Discretion of the Court, to any of the Punishments which the Court may award as herein-before last mentioned.

In substantially this form these provisions were enacted as s. 85 of the Statutes of Canada for 1869 (c. 21). It appears that s. 343 of the Criminal Code replaces these provisions of the earlier legislation. That section reads in part:

Every one who makes, circulates or publishes a prospectus, statement or account, whether written or oral, that he knows is false in a material particular, with intent

- (a) to induce persons, whether ascertained or not, to become shareholders or partners in a company,

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for ten years.

It will be seen that the offence described in s. 63(1)(b) of The Securities Act if made with the intent, inter alia, to induce persons to become shareholders of a company is an offence under this section and is punishable as such.

Section 406 of the Criminal Code reads in part:

Except where otherwise expressly provided by law, the following provisions apply in respect of persons who attempt to commit or are accessories after the fact to the commission of offences, namely,

\* \* \*

- (b) every one who attempts to commit or is an accessory after the fact to the commission of an indictable offence for which, upon conviction, an accused is liable to imprisonment for fourteen years or less, is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for a term that is one-half of the longest term to which a person who is guilty of that offence is liable.

In my opinion subss. (b), (d) and (e) directly trespass upon the field occupied by s. 343 of the Criminal Code. The requirement that the prospectus must be filed with the Commission is not, as has been said, merely to enable that body to determine whether or not the security may be offered for sale to the public -- that is of course one of the reasons -- but also to place on record a statement of the facts affecting the value of the security upon the faith of which purchasers are by virtue of s. 68 deemed to have purchased, whether or not they have read the prospectus or become aware of its terms. The application to the Commission to file the prospectus is a necessary step on the part of the trader to enable him to offer the security to the public for sale and is made by him for this and for no other purpose.

The section does not purport to deal with innocent misrepresentations: it is only directed against persons who are knowingly responsible for the making of the false statements and this can only refer to fraudulent conduct on the part of the person charged. In the present matter the language of charges 1, 2 and 3 is that Smith was knowingly responsible for the furnishing of false information in a document.

Since the whole purpose of the Act is the protection of the public from relying upon false information when purchasing securities, and that of s. 63 to declare criminal the act of making fraudulent misstatements in a prospectus designed for the purpose of inducing such purchases, there is in essence no difference between the offences created and those prohibited by s. 343 of the Criminal Code. The person applying to file a false prospectus must be taken to be aware of the terms of s. 68 of The Securities Act and is either publishing or attempting to publish the document within the meaning of s. 343 for the purpose and with the intent of inducing others to purchase the security offered upon the faith of the false statements.

In the present matter, as appears from the information, the prospectus was that of a mining company and was received for filing by the Commission and a receipt issued. The statements were, therefore, published and were so published with the intent to induce others to purchase the securities. Whether any of the securities were sold on the faith of the prospectus we are not informed.

Accepting the statements in the information as being correct, while the appellant was not charged that he published the prospectus with the intent to induce any person to become a shareholder in the company as must have been done had the charge been laid under s. 343 of the Criminal Code, he was charged with the very conduct which that section is designed to prohibit. If

the publishing of the false prospectus to the Commission for the purpose and with the intent above mentioned was not in itself sufficient to constitute the offence referred to in s. 343, it was, in my opinion, an attempt to commit that offence within the meaning of s. 406 of the Code which I have mentioned above.

In *Tennant v. Union Bank of Canada* [[1894] A.C. 31 at 45, 63 L.J.P.C. 25], Lord Watson, in discussing an apparent conflict between the Mercantile Amendment Act of Ontario and the Bank Act, said:

Statutory regulations with respect to the form and legal effect, in Ontario, of warehouse receipts and other negotiable documents, which pass the property of goods without delivery, unquestionably relate to property and civil rights in that province; and the objection taken by the appellant to the provisions of the Bank Act would be unanswerable if it could be shown that, by the Act of 1867, the Parliament of Canada is absolutely debarred from trenching to any extent upon the matters assigned to the provincial legislature by sect. 92. But sect. 91 expressly declares that, "notwithstanding anything in this Act", the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada shall extend to all matters coming within the enumerated classes; which plainly indicates that the legislation of that Parliament, so long as it strictly relates to these matters, is to be of paramount authority.

Here Parliament, under the powers vested in it by head 27 of s. 91, has declared to be criminal, and provided the penalty for, the publishing of false statements, whether written or oral, which are known to be false in a material part with the intent to induce others to purchase securities, and by s. 406 has also rendered criminal an attempt to do so. The offences dealt with in s. 63 in The Securities Act, for the reasons above stated, trespass upon the exclusive jurisdiction of Parliament in this field and are accordingly, in my opinion, *ultra vires*. No one could, of course, suggest that there is any doubt as to the jurisdiction of Parliament in the matter and it is not within the powers of the Legislature to deal with offences of the same nature by penal legislation to supplement or vary the penalties prescribed by the Code.

As the report shows, the main question considered by the Judicial Committee in *Lymburn v. Mayland* [[1932] A.C. 318, 101 L.J.P.C. 89] was as to whether the Security Frauds Prevention Act, apart from its criminal provisions, was *intra vires*, and it is only at the conclusion of the reasons delivered that any mention is made of s. 20 which made it an offence to commit any fraudulent act not punishable under the Criminal Code. Considering the Act as a whole, Lord Atkin said that there was no ground for holding that the Act was a colourable attempt to infringe upon the exclusive legislative power of the Dominion as to criminal law. There is, of course, in the present matter no such contention advanced by the appellant. As to s. 20 the judgment reads (p. 327):

It is said that this encroaches on the exclusive legislative power of the

Dominion as to criminal law. Having regard to the wide definition of "fraudulent act" above referred to, it may well be that this argument is well founded. But so far as the section is invalid it appears to be clearly severable.

This appears to indicate, without deciding the point, that the section in question was beyond provincial powers, a conclusion inconsistent with the arguments addressed to us in this matter on behalf of the respondent.

I have had the advantage of reading, and I agree with, the judgment to be delivered by my brother Cartwright in this matter and would allow this appeal, set aside the order of the Court of Appeal and restore the order of Hughes J.

CARTWRIGHT J. (dissenting):-- This appeal is brought, pursuant to leave granted by this Court, from a unanimous judgment of the Court of Appeal for Ontario [[1959] o.r. 365, 31 C.R. 79, 125 C.C.C. 43], quashing an order of prohibition made by Hughes J. directed to His Worship Magistrate Prentice or such other Justices as might be in Magistrate's Court in the City of Toronto prohibiting them from further proceeding with an information charging the appellant with offences under The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351, hereinafter referred to as "the Act".

The information in question contained the following four counts:

(1) That Lyle Francis Smith, formerly of the City of Toronto in the County of York being a director of Canadian All Metals Explorations Limited, between the 13th day of January, 1955, and the 13th day of April, 1955, in the County of York and elsewhere in the Province of Ontario, was knowingly responsible for the furnishing of false information in a document, namely a prospectus for Canadian All Metals Explorations Limited dated the 4th day of March, 1955, submitted to the Ontario Securities Commission by Canadian All Metals Explorations Limited, pursuant to subsection 1 of Section 38 of The Securities Act, and for which a receipt was issued by the Registrar of the Ontario Securities Commission on April 12th, 1955, which prospectus was required to be filed pursuant to subsection 1 of Section 38 of The Securities Act, contrary to the provisions of Section 63 of The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351, and Amendments thereto.

(2) AND FURTHER that the said LYLE FRANCIS SMITH, being a director of Canadian All Metals Explorations Limited, between the 12th day of April, 1955, and the 28th day of September, 1955, in the County of York in the Province of Ontario was knowingly responsible for the furnishing of false information in a document, namely, an Amendment dated the 8th day of September, 1955, to the prospectus of Canadian All Metals Explorations Limited dated the 4th day of March, 1955, submitted to the Ontario Securities

Commission pursuant to subsection 9 of Section 38 of The Securities Act, and for which a receipt was issued by the Registrar of the Ontario Securities Commission on the 27th day of September, 1955, which Amendment was required to be filed pursuant to subsection 9 of Section 38 of The Securities Act, contrary to the provisions of Section 63 of The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351, and Amendments thereto.

(3) AND FURTHER that the said LYLE FRANCIS SMITH being a director of Canadian All Metals Explorations Limited, between the 12th day of April, 1955 and the 15th day of October, 1955, in the County of York and elsewhere in the Province of Ontario was knowingly responsible for the furnishing of false information in a document, namely an Amendment dated the 3rd day of October, 1955, to the prospectus of Canadian All Metals Explorations Limited dated the 4th day of March, 1955, submitted to the Ontario Securities Commission, pursuant to subsection 9 of Section 38 of The Securities Act, and for which a receipt was issued by the Registrar of the Ontario Securities Commission on October 14th, 1955, which Amendment was required to be filed pursuant to subsection 9 of Section 38 of The Securities Act, contrary to the provisions of Section 63 of The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351 and Amendments thereto.

(4) AND FURTHER that the said LYLE FRANCIS SMITH, being a director of Canadian All Metals Explorations Limited, between the 13th day of January, 1955, and the 14th day of February, 1956, in the County of York and elsewhere in the Province of Ontario, was knowingly responsible for failure to perform certain acts where such failure constituted a violation of subsection 1 of Section 38 of The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351, and Amendments thereto, in that the said LYLE FRANCIS SMITH, being a director of Canadian All Metals Explorations Limited, between the 13th day of January, 1955, and the 14th day of February, 1956, in the County of York and elsewhere in the Province of Ontario, was knowingly responsible for trading by Canadian All Metals Explorations Limited, on its own account, in securities issued by a mining company, namely Canadian All Metals Explorations Limited, where such trading was in the course of a primary distribution to the public of such securities, without filing with the Ontario Securities Commission, and without obtaining a receipt therefor from the Registrar of the Ontario Securities Commission, a prospectus containing full, true and plain disclosure relating to the securities issued by the said Canadian All Metals Explorations Limited and setting forth the information required to be given by clauses (i), (j), (o), (q), and (u) of subsection 1 of Section 38 of The Securities Act contrary to Sub-Section 1 of Section 38 and

Section 63 of The Securities Act, R.S.O. 1950, chapter 351 and amendments thereto.

Section 38(1) of the Act, which is referred to in counts (1) and (4) of the information, is as follows:

38(1) No person or company shall trade in any security issued by a mining company either on his or its own account or on behalf of any other person or company where such trade would be in the course of a primary distribution to the public of such security until there has been filed with the Commission a prospectus, and a receipt therefor obtained from the registrar, which prospectus shall be dated and signed by every person who is, at the time of filing, a director or promoter of the mining company issuing the security or an underwriter or optionee of such security, and which prospectus shall contain a full, true and plain disclosure relating to the security issued and shall set forth.

(There follow 23 clauses lettered from (a) to (w), several of which contain sub-clauses, setting out in detail the matters required to be disclosed)

Clauses (i), (j), (o), (q) and (u), which are referred to in count (4) of the information are as follows:

- (i) the shares sold for cash to date tabulated under each class of shares as follows:
  - (i) the number of shares sold, separately listed as to price,
  - (ii) the total cash received for the shares sold, and
  - (iii) the commissions paid on the sale of the shares;
- (j) the particulars of securities, other than shares, sold for cash to date as follows:
  - (i) the securities sold,
  - (ii) the total cash received for the securities sold, and
  - (iii) the commissions paid on the sale of the securities;
- (o) the details of future development and exploration plans of the management showing how it is proposed to expend the proceeds from current sales of securities;

- (q) the amount and general description of any indebtedness to be created or assumed, which is not shown in a balance sheet filed with the Commission, and also particulars of the security, if any, given or to be given for such indebtedness;
- (u) any other material facts not disclosed in the foregoing;

Section 38(9) of the Act, which is referred to in counts (2) and (3) of the information, is as follows:

(9) Where a change occurs during the period of primary distribution to the public in any material fact contained in any prospectus, financial statement or report accepted for filing under this section, which is of such a nature as to render such prospectus, financial statement or report misleading, as amended prospectus, financial statement or report shall be filed within twenty days from the date the change occurs but, subject to any direction of the Commission, the amended prospectus shall be required to be signed only by the signatories to the original prospectus and where any change in directors, promoters, underwriters or optionees has occurred since the filing of the original prospectus the decision of the Commission as to who shall be required to sign the amended prospectus or as to any like matter shall be final.

Section 63 of the Act, which is referred to in all of the counts, is set out in the reasons of the Chief Justice.

It is clear that each count charges an offence created by the Act, that in count (1) by the combined effect of s. 38(1) and s. 63(1)(d), those in counts (2) and (3) by the combined effect of s. 38(9) and s. 63(1)(d), and that in count (4) by the combined effect of s. 38(1) and s. 63(1)(e); and the questions are (i) whether, in the absence of conflicting legislation by Parliament, it is within the power of the Legislature to create these offences, and (ii) whether the provisions creating them are so far in conflict with existing provisions of the Criminal Code as to be inoperative. The question whether the provisions of the Act other than those mentioned in this paragraph are *intra vires* of the legislature arises only in connection with Mr. Thomson's argument that certain provisions of s. 63 other than those contained in s. 63(1)(d) and (e) are *ultra vires* and that the section is inseverable.

It was decided in *Rex v. Nat Bell Liquors* [ [1922] 2 A.C. 128, 91 L.J.P.C. 146], that where a provincial Act imposes penalties for enforcing a law of the Province made in relation to any matter coming within any of the classes of subjects enumerated in s. 92 of the British North America Act, proceedings to enforce such penalties are proceedings in a criminal cause in the sense in which the word "criminal" is used in what is now s. 40 of the Supreme Court Act, although the provincial Act creating the offence is not legislation in relation to "the criminal law" in the sense in which that term is used in head 27 of s. 91 of the British North America Act.

The appellant does not contend that the Act as a whole is invalid. Viewed in the constitutional

aspect it does not differ essentially from the Security Frauds Prevention Act, 1930, of Alberta, the validity of which was asserted by the Judicial Committee in *Lymburn v. Mayland* [[1932] A.C. 318, 101 L.J.P.C. 89].

In my opinion, it was rightly conceded that the provisions of s. 38 with which we are concerned are *prima facie* within the powers of the legislature. Their effect is (i) to prohibit persons from trading in any security issued by a mining company where such trade would be in the course of a primary distribution to the public until there has been filed with the Commission a prospectus containing full, true and plain disclosure of certain specified information, and a receipt therefor has been obtained from the Registrar, and (ii) to require the filing of an amended prospectus where a material change occurs during the period of primary distribution. These provisions are an integral part of a law providing for the regulation of the sale of securities in the province with a view to protecting the public from being defrauded; one of their purposes and effects is to ensure that the Commission shall receive true factual information of the sort necessary to enable it to perform this function of regulation; but, as is pointed out by Hughes J., by virtue of ss. 47 and 47a of the Act, the prospectus required by s. 38(1) to be filed with the Commission will find its way in the form in which it is filed into the hands of members of the public who have been invited to buy the shares of the mining company involved, and consequently, another of the purposes and effects of s. 38(1) read with ss. 47 and 47a is to require that prospective purchasers shall be given a copy of a true prospectus.

The main arguments of the appellant are (i) that those provisions of the Act the combined effect of which is to create the four offences with which the appellant is charged are inoperative because they are in conflict with the provisions of s. 343 of the Criminal Code; and (ii) that provisions of s. 63 other than clauses (d) and (e) of subs. (1) are invalid and, whether or not they are severable, disclose the intention of the Legislature to invade the field of the criminal law reserved to Parliament by head 27 of s. 91.

As to the first of these arguments, it will be observed that the offences with which the appellant is charged may be briefly described as follows:

- (1),  
being knowingly responsible for the furnishing of false information in a prospectus filed with the Commission the filing of which was required by s. 38(1) of the Act;
- (2) and (3), being knowingly responsible for furnishing false information in two documents amending the said prospectus filed with the Commission the filing of which was required by s. 38(9) of the Act;
- (4),

being knowingly responsible for trading by the mining company on behalf of which the prospectus was filed in securities issued by it when such trading was in the course of a primary distribution to the public of such securities without filing with the Commission a true prospectus as required by s. 38(1).

As to count (4) it is obvious from reading the other counts that what is alleged against the appellant is not that no prospectus had been filed when the trading took place but that the prospectus and amendments which were filed contained false information.

It may well be that on an application for prohibition the Court cannot interpret the meaning of an ambiguous count by reference to the other counts in the same information. If what is intended to be charged in count (4) is that the appellant was knowingly responsible for trading in the manner described when no prospectus had been filed at all other considerations would arise and it is my tentative view that it would be *intra vires* of the Legislature to make it an offence to trade under such circumstances. It is also, I think, questionable whether an application for prohibition was the appropriate remedy as the learned Magistrate would seem to have had jurisdiction to decide the question whether the provisions of the Act on which the four counts are based were *ultra vires* of the Legislature. However, these procedural matters were not raised before us and all counsel sought a decision on the constitutional questions which were so fully dealt with in the courts below. I propose therefore to deal with the case on the assumption that the meaning of count (4) is that which I have indicated in the preceding paragraph of these reasons.

In approaching the question whether the alleged conflict exists, it is necessary to consider what are the essential matters which the prosecution would have to establish to prove the commission of the offences charged.

As to count (1) these would be: (i) that a prospectus was filed with the Commission for Canadian All Metals Explorations Limited, hereinafter referred to as "the Company"; (ii) that the company was a mining company; (iii) that the prospectus contained false information; and (iv) that the appellant was knowingly responsible for furnishing the false information.

As to counts (2) and (3) the matters to be proved would be the same as in the case of count (1) *mutatis mutandis* having regard to the fact that the false information was contained not in an original prospectus but in amendments thereto.

As to count (4) the matters to be proved would be: (i) that the company was a mining company; (ii) that the company had traded on its own account in securities issued by it in the course of the primary distribution to the public of such securities; (iii) that at the time of such trading there had not been filed a prospectus containing full, true and plain disclosure of the matters required to be disclosed by the clauses of s. 38(1) specified in the count; and (iv) that the appellant was knowingly responsible for the matters stated in (ii) and (iii).

The relevant portions of s. 343 of the Criminal Code are as follows:

343. (1) Every one who makes, circulates or publishes a prospectus, statement or account, whether written or oral, that he knows is false in a material particular, with intent

- (a) to induce persons, whether ascertained or not, to become shareholders ...in a company,...

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for ten years.

To make a case under this section based on the facts which are alleged against the appellant, it would be necessary for the prosecution to allege in the information and to prove not only that the person charged had been knowingly responsible for the making of a material false statement in the prospectus, but also, that this was done with intent to induce persons, whether ascertained or not, to become shareholders in the company; in the case of none of the four counts with which the appellant is charged would it be necessary for the prosecution to prove the existence of such an intention; the existence of this difference is one of the primary reasons which brought the Court of Appeal to the conclusion that the legislation creating the offences with which the appellant is charged is not in conflict with s. 343 of the Criminal Code.

This difference appears to me to be apparent rather than real. Subsections (1) and (9) of s. 38 of the Act are concerned with one activity only, i.e., the trading in securities issued by a mining company where such trade would be in the course of a primary distribution to the public of such securities; the subsections only come into operation when some person or company proposes to endeavour to make such a distribution; they require the person or company so proposing to file a true prospectus as specified; it is difficult to imagine a situation in which any person or company would proceed to file a prospectus under s. 38 unless it intended to attain the end of having members of the public purchase the shares to which the prospectus relates, that is to say, intended to induce persons, probably as yet unascertained, to become shareholders in a company. Having regard to the presumption that a person intends the natural consequences of his acts it would seem that proof of the allegations contained in any of the counts in the information would constitute a prima facie case under s. 343(1) (a) of the Criminal Code.

Moreover, s. 68(1) of the Act provides in part as follows:

Where a prospectus has been accepted for filing by the Commission under this Act, every purchaser of the securities to which the prospectus relates shall be deemed to have relied upon the representations made in the prospectus whether the purchaser has received the prospectus or not...

There does not appear to me to be any realistic distinction between making a statement with intent that it shall be relied upon by persons before they become shareholders in the company and making

a statement "with intent to induce" those persons to become shareholders.

The other primary reason on which the judgment of the Court of Appeal appears to me to be based is expressed as follows by Porter C.J.O.:

The object of this section (i.e. s. 343 of the Criminal Code) is different from that of the sections of The Securities Act in issue here. The objective of this section of the Criminal Code is to make a criminal offence of fraud upon shareholders and certain other persons in certain dealings with companies. The provincial sections are confined to information to be supplied to the Securities Commission to carry out in part the general purpose of the Securities Act, viz., to regulate the manner in which the business of selling securities should be conducted, and to prevent frauds upon the public. The pith and substance of these sections of The Securities Act is to assure full disclosure prior to dealings with the public.

With respect, I find myself unable to agree with this view, because as is pointed out by Hughes J., when s. 38 is read in the context of the rest of the Act and particularly ss. 47 and 47a, it is plain that the detailed information which s. 38 requires shall be truthfully given is intended and, indeed, required to be placed before those members of the public to whom the shares are offered. I can find no escape from the conclusion expressed by Hughes J. in the following passage:

I think it is clear, taking into account the meaning of the word prospectus and the effect of Sections 38(1), 47 and 47a taken together with 63(1) that the Province has attempted to punish by fine, imprisonment or both a course of conduct which is so similar to that condemned by Section 343 of the Criminal Code of Canada as to create an inconsistency or conflict. The Dominion legislation must therefore prevail and, as a result, I find that it is not within the competence of the Legislature of Ontario to create the offences contemplated by the application of Section 63(1) (d) and (e) to the provisions of Section 38(1) and (9) of The Securities Act....

If the judgment of the Court of Appeal stands, it will bring about the result that a person who is alleged to have committed the offence described in s. 343(1) (a) of the Code may, at the option of the Crown, be charged on the same facts not under the Code but under the Act and thereby be deprived of the right to be tried by a jury.

The agreement with the view of Hughes J. which I have expressed above renders it unnecessary for me to deal with the second main argument of Mr. Thomson, as to the provisions of s. 63 of the Act other than clauses (d) and (e) of subs. (1). I think it desirable, however, to say that in my opinion any provisions of s. 63 which may be found to be in conflict with provisions of the Criminal Code would be severable from the remainder of the section. I wish also to make it clear that I share the opinion of Hughes J. and of the Court of Appeal that the impugned provisions of the

Act standing alone would be valid. It is only because of my agreement with the view of Hughes J. that they conflict with the provisions of s. 343 of the Criminal Code that I reach the conclusion that they are inoperative to create the offences with which the appellant is charged.

In the result, I would allow the appeal, set aside the order of the Court of Appeal and restore the order of Hughes J.; the appellant is entitled to recover his costs in the Court of Appeal and in this Court from the informant; I would make no order as to the costs of the Attorneys General.

The judgment of Abbott, Martland and Judson JJ. was delivered by

MARTLAND J.:-- The circumstances which gave rise to this appeal are set forth in the reasons of the Chief Justice and of my brother Cartwright. The question in issue is as to whether or not it was within the competency of the Legislature of Ontario to create the offences contemplated by the application of s. 63(1) (d) and (e) to the provisions of s. 38(1) and (9) of The Securities Act, R.S.O. 1950, c. 351. There is no need for me to repeat here those provisions.

There would appear to be unanimity of view that the provisions of s. 38 of that Act are *prima facie* within the powers of the Legislature. The sole issue is as to whether the paragraphs of s. 63 above mentioned are in conflict with the provisions of s. 343 of the Criminal Code so as to make them inoperative.

The Securities Act exists to regulate the securities business. This is achieved through two main forms of control, the first of which is directed towards the persons or companies selling the securities and the second of which is directed to the securities being sold.

Trading in securities without registration is prohibited by s. 6 of the Act. The duty to grant registration and the power to refuse, suspend or cancel such registration are imposed upon and vested in the Commission by s. 7 and s. 8 of The Securities Act.

Trading in securities in the course of a primary distribution of such securities to the public is prohibited by ss. 38, 39 and 40 of The Securities Act unless certain prerequisites, which vary somewhat depending on whether the company whose securities are being offered is a mining, industrial or investment company, are first completed in accordance with the relevant section. Each of the sections requires that a prospectus first be submitted to the Commission making "full, true and plain disclosure" relating to the securities which it is proposed to offer containing the information stipulated in the section. The Commission, under s. 44 of The Securities Act, in its discretion, may accept the prospectus submitted to it for filing and direct the Registrar to issue the receipt referred to in ss. 38, 39 and 40, unless it appears that one of the circumstances set out in s. 44 exists. In such a case it is implicit that the Commission is under a duty not to accept the material and forthwith to give the notice provided for by s. 45. The equivalent of s. 8, which provides for suspension or cancellation of existing registrations, is s. 46 which empowers the Commission, where it discovers that any of the circumstances in s. 44 exist following the issuance of a receipt for the prospectus by the Registrar, to order that all trading in the primary distribution to the public of

the securities to which the prospectus relates shall cease.

Thus control is exercised through the registration of persons and companies before they are permitted to trade in securities coupled with what is essentially the registration of the securities themselves before the securities may be traded in the course of a primary distribution to the public.

The important feature of ss. 38, 39 and 40 is that, in addition to requiring that a prospectus filed with the Commission shall contain a true, full and plain disclosure relating to the securities proposed to be issued, it is also required that the prospectus shall set forth the specific, detailed information required in each of these sections and shall be accompanied by certain additional material, including financial statements. Unless the material required by these sections is filed with and accepted by the Commission, there can be no lawful trading in the securities in question in the course of a primary distribution.

If the material required to be furnished to the Commission under these sections is accepted by it and a receipt issued, then, and only then, ss. 47 and 47a come into operation and require that a copy of the prospectus and of the financial statements filed with the Commission shall come into the hands of the members of the public who are invited to buy the securities involved. This requirement is not only to compel the furnishing to such persons of a prospectus which is true, but also that it must be one which gives the detailed information regarding the affairs of the company which is required to be furnished to the Commission itself under ss. 38, 39 and 40.

The scheme of these sections of the act is, therefore, to prevent trading in securities in the course of primary distribution until the Commission has received all the information required by the Act and has accepted such material for filing, and then to ensure that persons who are asked to subscribe for such securities shall have all the information which the Commission itself has received.

The purpose of these sections is, of course, defeated if the information is untrue and, in my opinion, the Legislature has the power to require that this information shall be true and to penalize persons who furnish false information, or who fail to comply with the requirements of the Act.

It does not appear to me that there is a conflict between s. 63(1)(d) and (e) and s. 343 of the Criminal Code. The latter provision makes it an offence to make, circulate or publish a prospectus known to be false in a material particular with intent to induce persons to become shareholders in a company. This section deals with a false statement in a material particular deliberately made in order to persuade someone to subscribe for shares in a company. The section, of course, has nothing to say as to what the contents of a prospectus must be.

Section 63(1)(d) and (e), on the other hand, is designed to penalize a person who, required as he is, by the provisions of the Act, to furnish full, detailed information about the company whose securities are sought to be sold, is knowingly responsible for the incorporation in that material of information which is false. A good deal of that information might never be incorporated in a

prospectus at all unless the Act had required it. Paragraph (d) is not limited to falsity of the prospectus "in a material particular", but applies to any information required to be furnished under the Act. It affects any one who is knowingly responsible for the furnishing of the information, whether he personally is interested in the marketing of the securities or not; for example, the engineer, geologist or prospector who furnishes the report on the property of a mining company under subs. (2) of s. 38, or the auditor who furnishes a report pursuant to subs. (8a) of that section.

The test to be applied in cases of this kind is that which was stated by Duff C.J. in *The Provincial Secretary of the Province of Prince Edward Island v. Egan* [ [1941] S.C.R. 396 at 402, 3 D.L.R. 305]:

In every case where a dispute arises, the precise question must be whether or not the matter of the provincial legislation that is challenged is so related to the substance of the Dominion criminal legislation as to be brought within the scope of criminal law in the sense of section 91. If there is repugnancy between the provincial enactment and the Dominion enactment, the provincial enactment is, of course, inoperative.

For the reasons already given, I do not think that the matter of the provincial legislation in question here is so related in substance to s. 343 of the Criminal Code as to be brought within the scope of criminal law in the sense of s. 91 of the British North America Act. I do not think there is repugnancy between s. 63(1)(d) and (e) of The Securities Act and s. 343 of the Criminal Code. The fact that both provisions prohibit certain acts with penal consequences does not constitute a conflict. It may happen that some acts might be punishable under both provisions and in this sense that these provisions overlap. However, even in such cases, there is no conflict in the sense that compliance with one law involves breach of the other. It would appear, therefore, that they can operate concurrently.

I do not think that the views expressed by Lord Atkin in *Lymburn v. Mayland* [[1932] A.C. 318, 101 L.J.P.C. 89], with reference to s. 20 of The Security Frauds Prevention Act, 1930 (Alta.), c. 8, are adverse to the conclusion which I have reached.

Section 20(1) of that Act provided, in part, as follows:

20. (1) Every person who violates any provision of this Act or the Regulations designated as an offence, or who does any fraudulent act not punishable under the provisions of The Criminal Code of Canada, shall be liable upon summary conviction thereof to a penalty...

Referring to this section, at p. 327 of the report, Lord Atkin said:

It is said that this encroaches on the exclusive legislative power of the

Dominion as to criminal law. Having regard to the wide definition of "fraudulent act" above referred to, it may well be that this argument is well founded. But so far as the section is invalid it appears to be clearly severable.

It will be noted that the portion of s. 20 to which he directed his attention was not that which imposed a penalty for the violation of the Act, or of the Regulations, but the general provision relating to "any fraudulent act not punishable under the provisions of The Criminal Code of Canada". This wide provision might, as he indicated, have gone beyond the imposing of a penalty for enforcing a provincial law. The provisions of s. 63(1)(d) and (e) of the Ontario Act do not offend in that way.

In my opinion, therefore, the appeal should be dismissed with costs, but there should be no costs to or against the Attorney General of Canada nor the Attorneys General of any of the provinces.

RITCHIE J. (dissenting):-- I agree with Hughes J. and with the views expressed in the reasons for judgment of Locke and Cartwright JJ. which I have had the benefit of reading that although the impugned provisions of the Ontario Securities Act would be valid if they stood alone, they have the combined effect when read in the context of the statute as a whole of creating an offence which is substantially the same as that for which provision is made by s. 343 of the Criminal Code and to that extent they are inoperative. In this respect this case is, in my opinion, basically different from that of *O'Grady v. Sparling* [[1960] S.C.R. 804].

I am also of opinion that although the specific "intent to induce persons...to become shareholders of a company" which is required under the provisions of s. 343 of the Criminal Code is not expressly stated to be one of the ingredients of the offences created by the combined effect of s. 63(1) (d) and (e), s. 38(1) and s. 38(9) of The Securities Act, it is nevertheless implicit in the latter provisions that such an intent must form a part of the offences thereby created. This factor, in my view, distinguishes the present case from that of *Stephens v. The Queen* [[1960] S.C.R. 823].

The provisions of ss. 63(1), 38(1), 38(9) and 68(1) of The Securities Act and ss. 343 and 406 of the Criminal Code are set out in the reasons of other members of this Court.

The first three counts of the information here in question which are fully reproduced in the reasons of Cartwright J. all charge the appellant with being

... knowingly responsible for the furnishing of false information in a document ... submitted to the Ontario Securities Commission ... pursuant to

- s. 38 of The Securities Act "and for which a receipt was issued by the Registrar of the Ontario Securities Commission." (The italics are mine.)

It seems to me that under the provisions of The Securities Act, whether the document be a prospectus as charged in the first count or an amendment to a prospectus as charged in the second and third counts, the information furnished to the Commission in such a document takes on a very different character and significance after it has been accepted for filing and a receipt therefor has been issued by the Registrar than it bore before it was so accepted.

Before the prospectus or amendment is accepted for filing by the Commission, although it is true that the information therein contained is being furnished for the purpose and with the intention of qualifying the shares or other securities to which it relates for trading by way of primary distribution to the public, it is nevertheless only being furnished to the Commission and not, at this stage, to the public, and if the Commission becomes aware that any of it is false it can refuse to file the prospectus in which case no trading in the securities can take place and the public will not be exposed to the consequences of being misled by the information (see Securities Act, ss. 44 and 45).

After the prospectus has been accepted for filing by the Commission the information therein contained ceases to be simply a matter between the person who supplies it and the Commission and it becomes information which is required to be delivered to, and deemed to be relied upon by, all persons before they become shareholders in the company to which it relates (see ss. 47 and 47(a) referred to in the judgment of Hughes J. and s. 68(1) of The Securities Act).

It is to be observed that the document which is required by ss. 47 and 47(a) to be delivered to every purchaser of shares before confirmation of sale is "a copy of the prospectus or amended prospectus, whichever is the last filed with the Commission" (the italics are mine) and the opening words of s. 68(1) state clearly that it is only in cases "where a prospectus has been accepted for filing by the Commission" (the italics are mine) that "every purchaser of the securities to which the prospectus relates shall be deemed to have relied upon the representations made in the prospectus...".

In considering the true meaning and effect to be attached to the language of s. 38(1) of The Securities Act which is reproduced in the decision of Cartwright J., it is worthy of note that the words "trade" or "trading" as used in the statute include "any solicitation for or obtaining of a subscription to... a security for valuable consideration..." (see Securities Act, s. 1(t)).

It is to be noted that the "false information" referred to in the present charges is information required to be furnished pursuant to ss. 38(1) and 38(9) of The Securities Act, and in my view the particulars required by these sections are material particulars, at least in the sense that no trading can take place in the securities to which they relate unless they are so furnished. The second and third counts lodged against the appellant each relate to "an amendment" submitted pursuant to s. 38(9) and it is pointed out that under the terms of that subsection such an amendment only becomes necessary.

Where a change occurs during the period of primary distribution to the public in any material fact contained in any prospectus, financial statement or

report accepted for filing... .

The present appellant is not merely charged with being "knowingly responsible for the furnishing of false information submitted to the Ontario Securities Commission" and it is not necessary to express an opinion as to the validity of such a charge.

What the appellant is here charged with is being knowingly responsible for the furnishing of false information in a prospectus and amendments submitted pursuant to s. 38(1) or s. 38(9) for which a receipt was issued by the Registrar indicating that it had been accepted for filing and, in my opinion, this, in effect, means that he is charged with being responsible for having knowingly made a material false statement which is to be used for soliciting other persons to become shareholders of the company to which it relates and which is to be relied upon by all purchasers of such shares.

As this offence seems to me to be in substance the same as that of making

... a statement ... that he knows is false in a material particular, with intent ... to induce persons ... to become shareholders in a company

and as this is the language of s. 343 of the Criminal Code, I am of opinion, as I have indicated, that there is a direct conflict between the impugned provisions of the provincial statute and those of the Criminal Code and that it is not within the competence of the Legislature of Ontario to create the offences here in question.

In reaching this conclusion, I am mindful of the language used by Sir Lyman Duff in *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan* [[1941] S.C.R. 396 at 403, 3 D.L.R. 305], where he said:

It is, of course, beyond dispute that where an offence is created by competent Dominion legislation in exercise of the authority under section 91(27), the penalty or penalties attached to that offence, as well as the offence itself, become matters within that paragraph of section 91 which are excluded from provincial jurisdiction.

I would allow the appeal and restore the order of Hughes J.

Appeal dismissed with costs, Locke, Cartwright and Ritchie JJ. dissenting.

# Onglet 49

1961 CanLII 75 (SCC)

1961  
\*Feb. 9  
Jun. 12

GREGORY & COMPANY INC. (*Petitioner*) APPELLANT;

AND

THE QUEBEC SECURITIES COM- }  
MISSION ET AL. (*Defendants*) . . . . } RESPONDENTS.

ON APPEAL FROM THE COURT OF QUEEN'S BENCH, APPEAL SIDE,  
PROVINCE OF QUEBEC

*Securities—Broker—Investment counsel—Clients outside province—Office in province and business conducted therefrom—Revocation of registration—Continuation of business—Books and documents seized—Bank accounts frozen—Injunction—Jurisdiction of Securities Commission—B.N.A. Act, 1867. s. 96—Securities Act, 1954-55 (Que.). c. 11, ss. 1, 13, 16, 44.*

The petitioner, whose head office was in Montreal, was registered as a broker with the Quebec Securities Commission. It was engaged in the promotion of four mining companies operating in the Province, and published a weekly bulletin promoting the sale of the shares of these companies, offering advice regarding other mining and oil companies, and listing quotations on a number of other securities of Canadian companies. All the business was directed from the head office. The persons with whom the petitioner dealt and to whom the bulletin was mailed were residing outside the province.

Its licence was cancelled but it continued to carry on business and to publish the bulletin. The Commission seized its books and documents and ordered the petitioner's bankers to seize its funds and securities.

Contending that its business activities were not subject to the jurisdiction of the Commission, the petitioner sought a peremptory writ of injunction. The trial judge dismissed the petition, and this judgment was

\*PRESENT: Taschereau, Cartwright, Fauteux, Abbott and Ritchie JJ.

S.C.R. SUPREME COURT OF CANADA

585

affirmed by the Court of Queen's Bench. The petitioner appealed to this Court, and there formally abandoned any submissions involving the validity of the provisions of *The Securities Act*.

*Held*: The appeal should be dismissed; the petitioner was subject to the jurisdiction and control of the Quebec Securities Commission.

On the facts of this case, the petitioner carried on the business of trading in securities and acted as investment counsel in the Province of Quebec within the meaning and for the purposes of the Act. The fact that the securities traded by the petitioner were for the account of customers outside of the province or that its bulletins were mailed to clients outside of the province did not alter that conclusion. The paramount object of the Act is to ensure that persons who, in the province, carry on the business of trading in securities or acting as investment counsel, shall be honest and of good repute and, in this way, to protect the public in the province or elsewhere from being defrauded as a result of certain activities initiated in the province by persons therein carrying on such a business.

1961  
GREGORY &  
CO. INC.  
v.  
QUE. SECURITIES  
COMM.  
*et al.*

APPEAL from a judgment of the Court of Queen's Bench, Appeal Side, Province of Quebec<sup>1</sup>, affirming a judgment of Deslaurier J. Appeal dismissed.

*J. G. Ahern, Q.C.*, for the petitioner, appellant.

*L. Tremblay, Q.C.*, for the defendant, respondent.

The judgment of Taschereau, Fauteux, Abbott, and Ritchie JJ. was delivered by

FAUTEUX J.:—For the consideration of the points raised in this appeal, it is sufficient to summarize as follows the facts leading to this litigation.

On the 6th of December, 1956, and for some time prior thereto, appellant had its head office and two branch offices in Montreal, where it was engaged in the promotion of four mining companies operating in the Province of Quebec, and it also published a weekly bulletin entitled "Gregory's Selected Securities". As required by s. 16 of the *Act Respecting Securities*, 3-4 Elizabeth II, c. 11, appellant was registered, as a broker, with the Quebec Securities Commission, the body constituted, under the said Act, for the supervision and control of trading in securities. On the 26th of October, 1956, appellant was ordered by the Commission to cease the publication of its weekly bulletins; but refused to do so. On the 6th of December, 1956, for reasons indicated in a letter addressed to appellant's solicitor by the president

<sup>1</sup> [1960] Que. Q.B. 856.

586

SUPREME COURT OF CANADA

[1961]

1961  
 GREGORY &  
 Co. INC.  
 v.  
 QUE. SECURI-  
 TIES COMM.  
 et al.  
 Fauteux J.

of the Commission, its registration as a broker was cancelled. Appellant, notwithstanding the prohibition in s. 16, continued to carry on its business. The present appeal, however, was argued on the assumption that, as from December 6, 1956, if not prior thereto, appellant dealt only with clients residing outside the Province of Quebec and that its weekly bulletins, prepared and published in Montreal, were mailed only to persons residing outside the Province of Quebec.

In January 1957, the Commission, following an investigation of appellant's activities and acting under ss. 39 and 44(a) of the said Act, caused the books and documents of appellant to be seized and ordered the Imperial Bank of Canada to hold in trust, until revocation of the order, funds to the amount of \$49,565.50 which the bank had on deposit, under its control or safe-keeping for appellant.

A few weeks later, appellant instituted the present proceedings against respondents, praying in its petition for injunction that they, their officers and employees be enjoined:

- (a) from continuing to prevent your Petitioner from having the use of the sum of \$49,565.50 in the hands of the Imperial Bank of Canada, and withheld from Petitioner by the said Bank upon orders of Respondent-corporation;
- (b) to cease depriving Petitioner of access to its books and records, cheques, documents and other things its property, so that it may be able to carry on its business unhampered and freely;
- (c) from further interference in any way with your Petitioner in the carrying out of its business, either by raids, seizures or supplying false and slanderous information concerning your Petitioner and the companies it has financed;

the whole with costs; appellant reserving its right for damages in the circumstances.

This petition for a peremptory writ of injunction was contested and, after a hearing on the merits, was dismissed by the Superior Court, and that decision was affirmed by a unanimous judgment of the Court of Appeal for the Province of Quebec<sup>1</sup>. Hence the appeal to this Court.

Doubts having been raised, at the beginning of the hearing, as to our jurisdiction to entertain the appeal, leave to appeal was granted upon the unopposed application of counsel for appellant.

<sup>1</sup> [1960] Que. Q.B. 856.

S.C.R. SUPREME COURT OF CANADA

587

At this stage of the litigation, the validity of the motives prompting the Commission to act as it did is not questioned. Indeed, the only points submitted in support of the appeal are summarized in the three following propositions:

(i) Appellant company is not subject to the jurisdiction of the Quebec Securities Commission; it does not have to be registered with the Commission as a broker or investment counsel for it carries on, it is said, an interprovincial and international, but not an intra-provincial, trade.

(ii) Section 44(a) of the Act, under authority of which the order to the Imperial Bank was issued by the Commission, authorizes the freezing of funds on deposit with a bank. Under s. 91(15) of the *B.N.A. Act*, Parliament has exclusively the jurisdiction to legislate in relation to banks and banking; s. 44(a) of the *Act Respecting Securities* conflicts with s. 95 of the *Bank Act*, 2-3 Elizabeth II, c. 48, dealing with deposits with banks.

(iii) The order issued by the Commission under the authority of s. 44(a) is tantamount to an injunction or a writ of attachment, both of which were always, prior to Confederation, within the jurisdiction of the Superior Court to deal with. Section 44(a) offends s. 96 of the *B.N.A. Act*.

While counsel for appellant did not ask, in the conclusion of its petition, that s. 44(a) of the *Securities Act* be declared *ultra vires* of the Legislature, it is apparent that the last two propositions bring in question the validity of the section and require determination as to the matter even if, as declared by counsel for appellant, it is raised only in aid of construction of the section. The notice prescribed in like circumstances by r. 18 of the Rules of the Supreme Court of Canada was not given. This situation having been brought to his attention by this Court, counsel for appellant formally abandoned any submissions involving the validity of the provisions of the *Act Respecting Securities*.

Accordingly, there remains to be considered only the first proposition, i.e. whether, because of the character of its activities and the manner in which they were conducted, appellant is subject to the jurisdiction and control of the Quebec Securities Commission.

The fact that the securities traded by appellant would be for the account of customers outside of the province or that its weekly bulletins would be mailed to clients outside of

1961  
GREGORY &  
Co. INC.  
v.  
QUE. SECURI-  
TIES COMM.  
*et al.*  
Fauteux J.

1961  
GREGORY &  
Co. INC.  
v.  
QUE. SECURI-  
TIES COMM.  
et al.

the province, does not, as decided in the Courts below, support the submission that appellant was not trading in securities or acting as investment counsel, in the province, within the meaning and for the purposes of the Act Respecting Securities.

Fauteux J.

The paramount object of the Act is to ensure that persons who, in the province, carry on the business of trading in securities or acting as investment counsel, shall be honest and of good repute and, in this way, to protect the public, in the province or elsewhere, from being defrauded as a result of certain activities initiated in the province by persons therein carrying on such a business. For the attainment of this object, trading in securities is defined in s. 14; registration is provided for in s. 16 as a requisite to trade in securities and act as investment counsel particularly; investment counsel is defined in s. 1; the business is regulated and certain actions or omissions in its conduct constitute infractions subject to sanctions. Section 14 and the relevant parts of ss. 16 and 1 enact:

14. The following shall constitute trading in securities:

- (a) any alienation or disposal, for a valuable consideration, of a security or of an interest in or option on a security, any solicitation for or obtaining of a subscription to a security for such a consideration and any attempt to do any of the aforesaid acts;
- (b) any underwriting of all or part of an issue of securities;
- (c) any act, advertisement, conduct, negotiation other than preliminary or transaction for the purpose or having the effect of carrying out, directly or indirectly, any operation contemplated in subparagraphs a and b or defined by the regulations as constituting a trade in securities.

\* \* \*

16. No person shall:

- (a) trade in any security unless he is registered as a broker or security issuer or as salesman for a broker or security issuer registered as such;
- (b) .....
- (c) act as investment counsel without being registered as such;
- (d) .....

Every person who does any of the things mentioned in this section without the required registration or when such registration is suspended commits an offence.

\* \* \*

S.C.R.

SUPREME COURT OF CANADA

589

1. In this act, the following terms mean or designate:

- (1) .....
- (2) .....

(3) "investment counsel"; any person or company other than a broker or a security issuer who informs or advises the public, directly or through bulletins or other publications, as to the state of the market for securities or for certain securities; or who gives advice, makes suggestions or expresses opinions as to the expediency of buying or selling securities; or who publishes or causes to be published reports respecting certain securities; or who makes a business of studying, supervising or managing the securities portfolios of particular customers, or of advising them as to the constitution and management of such portfolios and as to the investment of their funds;

1961  
 GREGORY &  
 Co. INC.  
 v.  
 QUE. SECURI-  
 TIES COMM.  
 et al.  
 Fauteux J.

The nature of the business in which appellant was engaged and its mode of operation are set forth in the reasons for judgment of Hyde J.A. In its weekly bulletin, prepared and printed in Montreal, and mailed therefrom to some ten thousand clients in the other provinces of Canada and in the United States, appellant promoted the sale of the shares of the companies in which it was interested; offered advice regarding other mining and oil companies; and listed quotations on a number of other securities of Canadian companies, traded in the Montreal and Toronto markets, listed and unlisted. In the bulletin, it states:—"We execute orders on all exchanges and will be pleased to have the privilege of handling your security transactions." Its post-office address and telephone number in Montreal are printed on the front page. Appellant's President, who owned all of its capital stock, testified that their ordinary way of selling securities was to "contact" the client by telephone from Montreal and make an offer which was either accepted or refused. Payment was made by cheque sent to the appellant to its head office in Montreal from where all the business was directed. The shares of the four mining companies, appellant was actively promoting, were transferable only in the Province of Quebec. Customers were invited to communicate with appellant at its head office in Montreal and orders for securities were solicited by telephone from Montreal and were received by telephone in Montreal where they were completed. The payments by customers were made to the appellant by mail directed to its office in Montreal and, presumably, any payments to them were made from there. A substantial bank account was maintained in Montreal by appellant.

590

SUPREME COURT OF CANADA

[1961]

1961  
 GREGORY &  
 Co. INC.  
 v.  
 QUE. SECURI-  
 TIES COMM.  
 et al.

On these undisputed facts, one can only conclude that appellant, within the meaning and for the purposes of the *Act Respecting Securities*, did, in the Province of Quebec, (i) carry on the business of trading in securities and (ii) act as investment counsel.

Fauteux J. This conclusion is not affected, even if, as contended for appellant, certain contracts, with respect to sales solicited by appellant, might, on the doctrine recognized and applied in the cases of *Magann v. Auger*<sup>1</sup> and *Charlebois v. Baril*<sup>2</sup>, have been perfected outside the province. These cases are here irrelevant.

Nor is this conclusion affected by the decisions rendered in a group of cases referred to by counsel for appellant, where the incidence of export trade of farm products on the validity of certain provincial marketing acts was considered. *Lawson v. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee*<sup>3</sup>; *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis Inc.*<sup>4</sup>; *Reference re Farm Products Marketing Act*<sup>5</sup>. These decisions are also irrelevant. The *Act Respecting Securities*, 3-4 Elizabeth II, c. 11, is not marketing legislation within the meaning attending the legislation considered in these cases. In order to protect the public against fraud, it provides for the establishment and operation of a control and supervision over the conduct, in the Province of Quebec, of persons engaged, therein, in carrying on the business of trading in securities or acting as investment counsel.

The object of the Act, as shown by its provisions, is similar to that of the *Securities Fraud Prevention Act*, 1930, of Alberta, which was considered in *Lymburn and another v. Mayland and Others*<sup>6</sup> and where Lord Atkin, with reference to Part I entitled "Registration of brokers and salesmen", said at p. 324:

There is no reason to doubt that the main object sought to be secured in this part of the Act is to secure that persons who carry on the business of dealing in securities shall be honest and of good repute, and in this way to protect the public from being defrauded.

<sup>1</sup>[1901] 31 S.C.R. 186.

<sup>2</sup>[1928] S.C.R. 88, [1927] 3 D.L.R. 762.

<sup>3</sup>[1931] S.C.R. 357, 2 D.L.R. 193.

<sup>4</sup>[1952] 2 S.C.R. 392, 4 D.L.R. 146.

<sup>5</sup>[1957] S.C.R. 198, 7 D.L.R.(2d) 257.

<sup>6</sup>[1932] A.C. 318, 2 D.L.R. 6, 57 C.C.C. 311.

S.C.R. SUPREME COURT OF CANADA

591

Being of opinion that the Court of Appeal reached the right conclusion in the matter, I would dismiss the appeal with costs.

CARTWRIGHT J.:—The relevant facts and the course of this litigation are set out in the reasons of my brother Fauteux and in those delivered in the courts below.

In his factum and in his opening argument counsel for the appellant made, inter alia, submissions which may be summarized as follows:

(i) That the trade in securities carried on by the appellant is interprovincial and international, that consequently it does not fall within the jurisdiction of the Quebec Securities Commission and that if regulation of such trading is thought necessary its provision lies within the legislative sphere of Parliament;

(ii) That s. 44 of the *Quebec Securities Act*, 3-4 Elizabeth II, c. 11, hereinafter referred to as "the Act", is in conflict with s. 95 of *The Bank Act*, R.S.C. 1952, c. 12 and is consequently null and void;

(iii) That the order issued by the respondent Commission to the Imperial Bank of Canada and which reads as follows,

In accordance with Section 44 of the Quebec Securities Act, we hereby order you to hold in trust, until such time as this order is revoked, in whole or in part, by this Commission, any funds or securities belonging to Gregory and Company, Inc. which you may have on deposit or under control, or for safekeeping.

is equivalent to an injunction and that the provincial legislature cannot confer the power to make such an order on a tribunal whose members are not appointed pursuant to s. 96 of the *British North America Act*.

(iv) That the provincial legislature has not the power to control the printing or dissemination of a circular which is to be distributed only to persons outside the province.

In the courts below the appellant did not give the notice to the Attorney-General required by art. 114 of the *Code of Civil Procedure*, and in this Court, he did not give the notices required by r. 18. At the hearing counsel made it clear that the failure to give these notices was the result of a considered decision which he did not wish to alter, and, as

1961  
GREGORY &  
Co. INC.  
v.  
QUE. SECURI-  
TIES COMM.  
*et al.*  
Fauteux J.

592

SUPREME COURT OF CANADA

[1961]

1961  
 GREGORY &  
 Co. INC.  
 v.  
 QUE. SECURI-  
 TIES COMM.  
 et al.  
 Cartwright J.

is pointed out in the reasons of my brother Fauteux, formally abandoned any submissions impugning the validity of the provisions of the Act.

In these circumstances, at the risk of repetition, I wish to make it clear that the judgment of this Court in this case does not by implication or otherwise decide anything as to the constitutional validity of the Act.

Although all arguments involving an attack on the validity of the Act are withdrawn I have difficulty in satisfying myself that on its true construction the Act authorizes the Securities Commission to regulate a business of the sort carried on by the appellant, but I am not prepared to dissent from the views on this point entertained by the other members of the Court and, consequently, I concur in the disposition of the appeal proposed by my brother Fauteux.

*Appeal dismissed with costs.*

*Attorneys for the petitioner, appellant: Hyde & Ahern, Montreal.*

*Attorney for the defendants, respondents: L. Tremblay, Montreal.*

---

# Onglet 50

## [PRIVY COUNCIL.]

J. C.\* J. F. LYMBURN AND ANOTHER . . . APPELLANTS ;  
 1932  
 Feb. 4. AND  
 A. H. MAYLAND AND OTHERS . . . RESPONDENTS.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF ALBERTA,  
 APPELLATE DIVISION.

*Canada (Alberta)—Legislative Power—Prevention of Fraud—Official Investigations—Dominion Companies—Criminal Law—Security Frauds Prevention Act, 1930 (20 Geo. 5, c. 8; Alb.)—British North America Act, 1867 (30 & 31 Vict. c. 3), ss. 91, 92.*

The Security Frauds Prevention Act, 1930, of Alberta, provided that no person might trade in securities unless he was registered with the approval of the Attorney-General; a corporation could be registered, and in that case its officials did not need registration. In effect the Act precluded a public company from selling its shares unless it did so through a registered person or was itself registered. By s. 9 the Attorney-General, or his delegate, could examine any person or company to ascertain whether any "fraudulent act," which was very widely defined, had been, was being, or was about to be, committed. The Act imposed penalties for breaches of its provisions, and by s. 20 made it an offence to commit any "fraudulent act" not punishable under the Criminal Code of Canada.

*Held*, that the Act was within the scope of the powers of the Provincial legislature under s. 92 of the British North America Act, 1867. It was not invalid in relation to Dominion companies, as it did not wholly preclude them from selling their shares unless they were registered, but merely subjected them to competent provisions applying to all persons trading in securities. Nor was it, as a whole, a colourable attempt to encroach upon the legislative power of the Dominion as to the criminal law; so far as s. 20 was invalid as so encroaching it was clearly severable.

*Att.-Gen. for Manitoba v. Att.-Gen. for Canada* [1929] A. C. 260, and cases there applied, distinguished.

Judgment of the Supreme Court of Alberta, 25 Alb. L. R. 310, reversed.

APPEAL (No. 58 of 1931) from a judgment of the Supreme Court of Alberta, Appellate Division, delivered on April 23, 1931.

The appeal related to the validity of the Security Frauds Prevention Act, 1930 (Statute of Alberta, 20 Geo. 5, c. 8).

\* *Present*: VISCOUNT DUNEDIN, LORD BLANESBURGH, LORD ATKIN, LORD RUSSELL OF KILLOWEN, and SIR GEORGE LOWNDES.

A. C.

AND PRIVY COUNCIL.

319

The material provisions of the Act, and the circumstances giving rise to the litigation, appear from the judgment of the Judicial Committee.

The first appellant was the Attorney-General for Alberta. The Attorney-General for Canada intervened in the appeal by leave.

The judgment appealed from was upon a motion for an interim injunction referred to the Appellate Division by a judge of the Supreme Court.

The Appellate Division, by a judgment delivered by Harvey C.J. and concurred in by Walsh and Clarke JJ., declared that s. 9 of the Act did not apply to the second respondents, Mercury Oils, Ltd., as that company had been incorporated under Dominion legislation. The Court was also of opinion that certain provisions of the Act were ultra vires as being in relation to the criminal law, but that they were severable from the sections in question in the proceedings. The judgment is reported at 25 Alb. L. R. 310.

1931. Dec. 15, 17, 18. *Tilley K.C.* and *Geoffrion K.C.* (with them *Frank Gahan*) for the appellants. The Act, as appears from its full title, was for the prevention of fraud in connection with sales of securities. The title may be looked at to ascertain the object of the legislature: *Fenton v. Thorley & Co.* (1) Similar statutes have been enacted recently by all but one of the Canadian Provinces. The Act was within the competence of the Provincial legislature under the British North America Act, 1867, s. 92, heads 13, 15, 16. Having regard to s. 3 (b) and (d), the Act did not make registration necessary in the case of a company issuing its own shares. But in any case the Act did not destroy or impair the status or capacities of Dominion companies so as to be invalid under *John Deere Plow Co. v. Wharton* (2) and *Great West Saddlery Co. v. The King*. (3). *Att.-Gen. for Manitoba v. Att.-Gen. for Canada* (4) is distinguishable, as in that case the Act wholly precluded a Dominion company from selling

J. C.

1932

LYMBURN  
v.  
MAYLAND.

(1) [1903] A. C. 443, 447.

(2) [1915] A. C. 330.

(3) [1921] 2 A. C. 91.

(4) [1929] A. C. 260.

J. C. its shares unless it was registered. A Provincial legislature  
 1932 can validly subject a Dominion company to restrictions in  
 LYMBURN carrying on its business if the restrictions are otherwise  
 v. competent and common to all companies: *Colonial Building  
 MAYLAND. and Investment Association v. Att.-Gen. of Quebec* (1); *Great  
 West Saddlery Co. v. The King* (2); *In re Companies Act, 1929*. (3) If any of the provisions are ultra vires, the Act should be held invalid only to that extent: *Rex v. Nat Bell Liquors, Ltd.* (4)

*Pritt K.C.* (with him *Helman K.C.*) for the respondents; *Varcoe K.C.* for the Attorney-General for Canada, intervener. Sect. 3 (o) of the Act excepts the issuance of its own shares by a private company from the registration requirements, it is clear therefore that they apply to a public company issuing its shares. The restrictions imposed upon companies in carrying out purposes for which they have been incorporated by the Dominion so affect their status and capacities that the provisions are invalid as to such companies: *John Deere Plow Co. v. Wharton* (5); *Great West Saddlery Co. v. The King* (6); *Att.-Gen. for Manitoba v. Att.-Gen. for Canada*. (7) The inquiries authorized by s. 9 are of so wide a character that the validity of the Act as a whole is called in question. It is invalid, both upon the above ground and as encroaching upon the legislative power of the Dominion with regard to the criminal law under s. 91, head 27, of the Act of 1867; that head means the criminal law in its widest sense: *Att.-Gen. for Ontario v. Hamilton Street Ry. Co.* (8) Sect. 20 of the Act, among others, clearly so encroaches; s. 19 purports to give the Lieutenant-Governor power to create offences. The provisions of s. 9 are not within s. 92, head 13 (property and civil rights), of the Act of 1867, but within s. 91, head 2 (regulation of trade and commerce), and s. 91, head 27 (criminal law): *Proprietary Articles Trade Association v. Att.-Gen. for Canada*. (9) Under

(1) (1883) 9 App. Cas. 157, 166.

(5) [1915] A. C. 330.

(2) [1921] 2 A. C. 91, 119, 120.

(6) [1921] 2 A. C. 91.

(3) (1931) 25 Alb. L. R. 206.

(7) [1929] A. C. 260.

(4) [1922] 2 A. C. 128, 137.

(8) [1903] A. C. 524.

(9) [1931] A. C. 310.

A. C.

AND PRIVY COUNCIL.

321

the Dominion Companies Act there were already provisions for official inquiries into the affairs of companies incorporated by the Dominion. The invalid provisions of the Act are so interwoven with it that they cannot be treated as severable: *Att.-Gen. for Manitoba v. Att.-Gen. for Canada*. (1) Further, the inquiries proposed by s. 9 were of a judicial character, and the appointment of the Attorney-General to conduct them was therefore invalid under s. 96 of the Act of 1867.

*Tilley K.C.* replied.

1932. Feb. 4. The judgment of their Lordships was delivered by

LORD ATKIN. This is an appeal from the Supreme Court of Alberta in proceedings taken by the plaintiffs to challenge powers sought to be exercised by the Attorney-General of Alberta under the provisions of the Security Frauds Prevention Act, 1930 (Alberta). Statutes of Alberta 20 (Geo. 5. c. 8. Under the terms of s. 9 of that Act the Attorney-General or any delegate appointed by him has power to examine any person or company at any time in order to ascertain whether any fraudulent act as defined by the statute or any offence against the Act or the regulations has been, is being, or is about to be, committed. The Attorney-General, Mr. Lymburn, had appointed the defendant, Mr. Frawley, to hold the examination in question, and Mr. Frawley had summoned the plaintiff, Mr. Mayland, to attend him for examination on an inquiry amongst other things into items appearing in the balance-sheet of the other plaintiff, Mercury Oils, Ltd., as at December 31, 1930. Mr. Frawley also gave notice that he intended to inquire into a transaction between Solloway Mills & Co., Ltd., and the plaintiff Mayland respecting the exchange of certain shares, and the assumption by Mayland of an underwriting agreement entered into between Solloway Mills & Co., Ltd., and Mill City Petroleum, Ltd. All the companies mentioned are incorporated under the provisions of the Dominion Companies Act.

(1) [1925] A. C. 561.

J. C.  
1932  
LYMBURN  
v.  
MAYLAND.

J. C.      The plaintiffs, by their statement of claim, claimed a  
 1932      declaration that the statute or, alternatively, s. 9, was ultra  
 LYMBURN      vires the Province, and an injunction restraining the  
 v.      Attorney-General and Mr. Frawley from proceeding with  
 MAYLAND.      the examination. They gave notice of motion for an interim  
 ———      injunction, which came before Ives J., and with the consent  
                  of the defendants was referred by him to the Appellate  
                  Division of the Supreme Court. On April 23, 1931, the  
                  Appellate Division made an order declaring that s. 9 of the  
                  Act had no application to the plaintiff or the three companies  
                  mentioned above, and that the defendants had no authority  
                  to proceed with the examinations and investigations referred  
                  to in the statement of claim. The reasons for the judgment  
                  were delivered by Harvey C.J., concurred in by Walsh and  
                  Clarke J.J. The learned Chief Justice reviewed the statute  
                  as a whole, but founded his decision on the ground that the  
                  Provincial legislature could not delegate to the Attorney-  
                  General power to obtain information unlimited in extent,  
                  inasmuch as that legislature itself was restricted in its power  
                  to obtain from a Dominion company unlimited information,  
                  apparently because such a requirement would clash with  
                  the Dominion legislature as to companies. It was therefore  
                  held that s. 9 was not applicable to Dominion companies;  
                  not as would appear as a matter of construction but because  
                  it was ultra vires in relation to such companies, though it  
                  would severably be valid as to other companies.

Before the Board the attack was made on a broader ground. The whole Act was invalid so far as it related to Dominion companies, because it destroyed their status by making it impossible for them to issue their share capital. In this respect it was said the case was covered by the decision of this Board in *Att.-Gen. for Manitoba v. Att.-Gen. for Canada*. (1) It was further contended that apart altogether from Dominion companies the Act was invalid because under the colour of dealing with the prevention of fraud in share transactions it was assuming to legislate as to criminal law, a class of subject reserved to the Dominion. Apart from

(1) [1929] A. C. 260.

A. C.

AND PRIVY COUNCIL.

323

invalidity, it was further said that if the terms of the Act were examined the three Dominion companies in question, as well as the plaintiff Mayland, did not carry on any business as brokers in shares; and it was only to transactions by brokers that the provisions of s. 9 applied. Their Lordships cannot accept any of these contentions.

When the framework of the Act is examined it will be found that after an elaborate definition clause it is divided into five parts. The material definitions are those of broker, which includes every person, other than a "salesman" as defined, who is engaged in the business of "trading" in securities, and "trading" includes the solicitation or obtaining a subscription to any security. "Salesman" includes every person employed by a company to trade in securities. Part I. is entitled "Registration of brokers and salesmen," and provides in substance that no person may trade in securities unless he is registered as a broker or salesman. The prohibition is confined to "persons" which by the definition clause does not include corporations. A corporation may however be registered, in which event its officials do not need separate registration. Registration is made subject to the approval of the Attorney-General, who may direct that registration be refused for any reason which he may deem sufficient. Registered persons must enter into a personal bond, and may be required to enter into a surety bond each in the sum of \$500, conditioned for payment if the registered person, amongst other events, is (in the former bond) "charged with," (in the later bond) "convicted of," a criminal offence, or found to have committed an offence against the Act or the regulations made thereunder. It was contended on behalf of the Attorney-General for the Dominion that to impose a condition making the bond fall due upon conviction for a criminal offence was to encroach upon the sole right of the Dominion to legislate in respect of the criminal law. It indirectly imposed an additional punishment for a criminal offence. Their Lordships do not consider this objection well founded. If the legislation be otherwise *intra vires*, the imposition of such an ordinary

J. C.

1932

LYMBURN  
v.  
MAYLAND.

J. C. condition in a bond taken to secure good conduct does not  
 1932 appear to invade in any degree the field of criminal law.  
 LYMBURN There is no reason to doubt that the main object sought  
 v. MAYLAND. to be secured in this part of the Act is to secure that persons  
 who carry on the business of dealing in securities shall be  
 honest and of good repute, and in this way to protect the  
 public from being defrauded. Incidentally the net has been  
 drawn so wide as to cover the issue of shares by a public  
 company, with the result that a company cannot issue its  
 shares to the public unless for that purpose it employs a  
 registered broker or salesman, or unless the company itself  
 is registered. It is said that these provisions so far as they  
 affect Dominion companies are ultra vires according to the  
 principles adopted by this Board in *John Deere Plow Co.*,  
*v. Wharton* (1); *Great West Saddlery Co. v. The King* (2);  
 and *Att.-Gen. for Manitoba v. Att.-Gen. for Canada*. (3) In  
 those cases there was a general prohibition to companies  
 either to trade at all or to issue their capital unless the  
 company was registered. The legislation was held ultra  
 vires because the legislative powers of the Province are  
 restricted so that "the status and powers of a Dominion  
 Company as such cannot be destroyed" (*John Deere Plow Co.*  
*case* (1)) and legislation will be invalid if a Dominion company  
 is "sterilized in all its functions and activities" or "its  
 status and essential capacities are impaired in a substantial  
 degree" (*Great West Saddlery Co. case* (2)). It appears to their  
 Lordships impossible to bring this legislation within such a  
 principle. A Dominion company constituted with powers  
 to carry on a particular business is subject to the competent  
 legislation of the Province as to that business and may find  
 its special activities completely paralysed, as by legislation  
 against drink traffic or by the laws as to holding land. If  
 it is formed to trade in securities there appears no reason  
 why it should not be subject to the competent laws of the  
 Province as to the business of all persons who trade in  
 securities. As to the issue of capital there is no complete

(1) [1915] A. C. 330.

(2) [1921] 2 A. C. 91.

(3) [1929] A. C. 260.

A. C.

AND PRIVY COUNCIL.

325

prohibition, as in the *Manitoba* case (!) in 1929 ; and no reason to suppose that any honest company would have any difficulty in finding registered persons in the Province through whom it could lawfully issue its capital. There is no material upon which their Lordships could find that the functions and activities of a company were sterilized or its status and essential capacities impaired in a substantial degree.

Their Lordships have discussed this part of the Act because the attack of the respondents was mainly directed to it, partly because it was said that the pith and substance of the Act was contained in it and that by sterilizing Dominion companies it was inseverably invalid ; and partly because it was said that, even if severable so far as registration of Dominion companies was concerned, inasmuch as inquiry could be made under Part II. as to an offence against the Act, an inquiry under Part II. might be directed to an alleged offence invalidly created, and therefore the inquiry provisions of Part II. themselves were invalid. This brings their Lordships to the consideration of Part II., and it will be found that once the main attack on registration has failed there is little to be said against this part of the Act.

Sect. 9, under which the examination in dispute in these proceedings was ordered, empowers the Attorney-General or any delegate appointed by him to examine any person or company in order to ascertain whether any fraudulent act or any offence against the Act or regulations has been, is being, or is about to be committed. The definition of "fraudulent act" appears to be very wide, in some cases having no relation to securities or dealing in securities ; and it is possible that if the question becomes relevant a limited construction would be put upon the very general terms used. But this has no bearing upon the question of validity. The examination is not confined to questions of registration, nor are the persons or companies to be examined limited to persons or companies who themselves trade in securities. It seems obvious that the object of the section would be defeated unless the powers of examination extended to

(1) [1929] A. C. 260.

J. C.  
1932  
LYMBURN  
v.  
MAYLAND.

J. C. persons who might have relevant knowledge, including  
 1932 companies and the officials of companies whose securities  
 LYMBURN might be or be about to be the subject of dealings with the  
 v. public. The provisions of this part of the Act may appear  
 MAYLAND. to be far-reaching; but if they fall, as their Lordships  
 conceive them to fall, within the scope of legislation dealing  
 with property and civil rights the legislature of the Province,  
 sovereign in this respect, has the sole power and responsibility  
 of determining what degree of protection it will afford to the  
 public. There appears to be no reason for excluding Dominion  
 companies from the inquiries of the Attorney-General under  
 this section; and no inconsistency between this legislation  
 and the powers of inquiry under the Dominion Companies  
 Act made on application of members of a company and for  
 a limited purpose—namely, the investigation of the affairs  
 of the company. Their Lordships are unable to agree with  
 the view which was adopted by the Appellate Division that  
 in respect of the subject-matter under discussion the legislature  
 of the Province has only a limited right to require information.

Part III. of the Act provides for the appointment of  
 auditors to audit the accounts of brokers and to advise the  
 executive committees of stock exchanges in the Province.  
 There appears to be no ground for disputing the validity of  
 these provisions.

Part IV. by s. 14 contains a provision making it an offence  
 for a broker in certain transactions for customers to place  
 beyond his control securities he may be carrying for customers,  
 and ss. 15 and 16 provide for the necessary records of such  
 transactions. The penal provisions of s. 14 have been  
 subsequently incorporated into the Criminal Code of the  
 Dominion by 20 & 21 Geo. 5, c. 11 (Canada), s. 5, which  
 now presumably occupies the field so far as the criminal  
 law is concerned. The substantive provisions of the section  
 avoiding the impugned transaction at the option of the  
 customer and the provisions of the other sections of this part  
 cannot be attacked. Part V. has general provisions which  
 need not be noticed except as to the argument of the  
 respondents founded on the words of s. 20, which provide

A. C.

AND PRIVY COUNCIL.

327

(inter alia) that any person who does any fraudulent act not punishable under the provisions of the Criminal Code of Canada shall be liable to fine and imprisonment. It is said that this encroaches on the exclusive legislative power of the Dominion as to criminal law. Having regard to the wide definition of "fraudulent act" above referred to, it may well be that this argument is well founded. But so far as the section is invalid it appears to be clearly severable. In any case it appears to their Lordships, after reviewing the whole Act, that there is no ground for holding that the Act is a colourable attempt to encroach upon the exclusive legislative power of the Dominion as to criminal law. They have already given their reasons for holding that the Act cannot be considered invalid as destroying the status of Dominion companies. The provisions therefore of Part II. of the Act appear to be competent Provincial enactments dealing with property and civil rights and have to be obeyed by persons subject to them.

In the result the order of the Appellate Division should be set aside and the motion should be dismissed. The respondents must pay the costs here and below.

In the Court below the appellants agreed that if the Court decided in favour of the plaintiffs the motion should be treated as the hearing of the action and that final judgment should be given accordingly. There appears to be no such agreement by the respondents in the event that has happened. Presumably they will so agree, but in the meantime their Lordships can only say that the judgment for the plaintiffs should be set aside with the consequences already stated, and the action continue in the Supreme Court, and they will humbly advise His Majesty accordingly.

Solicitors for appellants : *Blake & Redden.*

Solicitors for respondents : *Lawrence Jones & Co.*

Solicitors for Attorney-General for Canada, intervener :  
*Charles Russell & Co.*

J. C.  
1932  
LYMBURN  
v.  
MAYLAND.

